



ÉVALUATION STRATÉGIQUE DES « BOURSES DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS »

MAEDI_15113_DGM

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA MONDIALISATION, DE LA CULTURE, DE L'ENSEIGNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

RAPPORT D'ÉVALUATION FINAL

CONSULTANTS

Michel LEROY (chef d'équipe)
Hugues LEGROS
Corinne MATRAS
Latifa TAYAH

COORDINATION COTA

Alexis CARLES, avec Rose MARTINEZ

STATISTICIENNE

Lidia NUÑEZ LOPEZ

DÉMARCHE QUALITÉ

Michel TAYMANS

Version du 3 janvier 2017

Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères et du Développement international. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. La décision de diffuser le rapport relève de la responsabilité du ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

Le masculin est utilisé dans ce rapport de manière générique, sans discrimination et dans le seul but d'alléger le texte.



TABLE DES MATIÈRES¹

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES.....	III
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	IV
NOTE LIMINAIRE	1
RÉSUMÉ	2
1. OBJET ÉVALUÉ ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE.....	5
1.1. Le contexte de la mobilité étudiante internationale.....	5
1.2. Les objectifs de l'évaluation	5
1.3. La « Bourse du gouvernement français » : définition.....	6
1.3.1. Une base légale ancienne.....	6
1.3.2. Plusieurs lignes de financement	7
1.3.3. Des prestations qui constituent la BGF.....	7
2. RAPPELS MÉTHODOLOGIQUES	9
2.1. Les étapes du travail d'évaluation	9
2.2. Les choix opérés	9
2.3. Les techniques mobilisées	10
2.4. Les forces et limites de l'étude.....	11
3. ÉLÉMENTS DE BILAN DES RÉALISATIONS SUR LA PÉRIODE.....	13
3.1. Les bourses et les boursiers BGF	13
3.1.1. Une baisse massive du nombre de bénéficiaires et une prépondérance des pays émergents.....	13
3.1.2. Les sciences humaines et sociales restent plébiscitées	16
3.1.3. Les durées d'octroi des bourses d'études se sont réduites.....	16
3.2. Le cycle de mise en œuvre des BGF.....	16
3.2.1. Une programmation au service de stratégies diverses	16
3.2.2. L'identification et la sélection : 4 logiques coexistent.....	17
3.2.3. La mise en œuvre marquée par l'émergence d'un opérateur unique	21
3.2.4. Le suivi des bénéficiaires et du dispositif global : une préoccupation accrue.....	22
3.2.5. L'évaluation, un champ qui reste très largement inexploité	22
3.3. Bilan financier : Plus d'un milliard d'euros alloués aux BGF en dix ans	23
3.3.1. Une baisse des crédits de -38 % sur la période	23
3.3.2. Dans les postes, les BGF représentent en moyenne 27 % de la programmation.....	24
3.3.3. La majorité de la réalisation est le fait d'un très faible nombre de pays.....	25
4. RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES.....	26
4.1. Une pertinence d'ensemble par rapport aux orientations de la France	26
4.1.1. Un changement de paradigme pour répondre aux enjeux de l'économie de la connaissance	26
4.1.2. Des inflexions géographiques et thématiques	28
4.1.3. Une attention accrue aux attentes et besoins des bénéficiaires	29
4.1.4. Une pertinence globale qui s'adapte aux spécificités locales.....	30
4.1.5. Des situations spécifiques où l'ambiguïté reste de mise	33
4.2. Un dispositif qui manque de cohérence et de complémentarités explicites.....	35
4.2.1. Un dispositif sans véritable cohérence interne dans le contexte de la période d'étude	36
4.2.2. Une mise en cohérence attendue avec les autres dispositifs français.....	40
4.2.3. Une harmonisation modérée avec les autres pays et des risques potentiels de chevauchements	42
4.3. Efficacité : des performances contrastées et insuffisamment documentées	44
4.3.1. Le dispositif BGF détecte et attire parmi les meilleurs postulants.....	45
4.3.2. La mise en œuvre du dispositif a eu un rôle d'adjuvant pour l'attractivité	46
4.3.3. L'accompagnement et le suivi des boursiers BGF pendant leur séjour en France est très variable	48
4.3.4. La France ne garde que peu de liens avec les boursiers au-delà de la période d'octroi de la bourse	49
4.3.5. Le dispositif BGF a globalement atteint les résultats attendus	50
4.3.6. Le pilotage du dispositif a une influence sous-estimée sur l'atteinte des résultats.....	52
4.4. Un souci de l'efficacité qui émerge en fin de période	53
4.4.1. La dépense moyenne par boursier a baissé de -27 % sur la période 2004-2013	54
4.4.2. Des actions de nature à maximiser l'efficacité ont commencé à être mises en œuvre.....	55
4.4.3. Des bénéfices notables liés à l'émergence d'un opérateur unique	57
4.4.4. Les déficits de traçabilité perdurent	58
4.4.5. Le maintien du volume de bourses prime sur le souci d'efficacité	59
4.5. Un impact difficile à évaluer, faute d'indicateurs précis	60
4.5.1. Un instrument qui vaut d'abord par la somme d'impacts individuels.....	60
4.5.2. Les BGF participent de l'attractivité et de l'influence de la France (programme 185)	61
4.5.3. L'étude ne peut déterminer en quoi les BGF contribuent au développement (programme 209)	66

1 Une demande d'accès aux annexes non publiées citées dans le rapport peut être faite auprès du pôle de l'évaluation et de la performance du MAEDI.



5. CONCLUSIONS ET PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS	68
5.1. La stratégie	68
5.2. L'identification et la sélection des bénéficiaires	71
5.3. La mise en œuvre	72
5.4. Le suivi et l'évaluation	73
6. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS	75
6.1. La stratégie	75
6.2. L'identification et la sélection des bénéficiaires	78
6.3. La mise en œuvre	79
6.4. Le suivi et l'évaluation	81

ANNEXES

ANNEXE A :	STRUCTURE LOGIQUE DE L'INSTRUMENT BOURSES
ANNEXE B :	RÉFÉRENTIEL D'ÉVALUATION
ANNEXE C :	RAPPORT DES MISSIONS ET RAPPORT DE SYNTHÈSE DE LA COLLECTE
ANNEXE D :	PARANGONNAGE
ANNEXE E :	LISTE DES PERSONNES CONTACTÉES
ANNEXE F :	LISTE DE LA DOCUMENTATION EXPLOITÉE
ANNEXE G :	TERMES DE RÉFÉRENCE DE L'ÉVALUATION
ANNEXE H :	LISTE DU COMITÉ DE PILOTAGE DE L'ÉVALUATION
ANNEXE I :	PRINCIPALES PRESTATIONS OUVERTES AUX BOURSIERS BGF
ANNEXE J :	INFORMATIONS ADDITIONNELLES



LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1. – Taux de l'allocation d'entretien, en 2004.....	14
Tableau 2. – Périmètre de l'évaluation	16
Tableau 3. – Une programmation au service de stratégies diverses	23
Tableau 4. – L'identification et la sélection : 4 logiques coexistent	24
Tableau 5. – Répartition des attributions entre Egide et le Cnous avant 2012	25
Tableau 6. – Nombre de postes mobilisant l'instrument	29
Tableau 7. – Actions et sous-actions du programme 185	31
Tableau 8. – Sélectivité du dispositif Eiffel entre 2012 et 2014.....	51
Tableau 9. – Montant théorique des allocations d'entretien en tenant compte de l'inflation.....	59
Tableau 10. – Montant comparé des allocations de vie en Grande-Bretagne, Allemagne et Pays-Bas.....	60

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1. – Evolution du nombre de bénéficiaires, en flux et en stock	19
Graphique 2. – Nombre de nouveaux bénéficiaires par type de bourses	19
Graphique 3. – Origine des bénéficiaires	20
Graphique 4. – Evolution de l'âge des boursiers.....	20
Graphique 5. – Genre des bénéficiaires	21
Graphique 6. – Cycle de mise en œuvre des BGF	22
Graphique 7. – Montants alloués à l'instrument bourse dans les Projets de lois de finance	28
Graphique 8. – Consommation des crédits BMI.....	28
Graphique 9. – Corrélation du poids des BGF dans l'enveloppe du poste en 2014	29
Graphique 10. – Crédits programmés par actions du programme 185	32
Graphique 11. – Etudiants étrangers en mobilité dans l'université française	55
Graphique 12. – Ratio des boursiers d'études BGF sur l'ensemble des étudiants étrangers en mobilité.....	55
Graphique 13. – Comparatif d'implantation territoriale BGF/étudiants en mobilité.....	56
Graphique 14. – Comparatif d'implantation territoriale et BGF/tous étudiants	56
Graphique 15. – Evolution du coût moyen par boursier d'études.....	58
Graphique 16. – Part de boursiers ayant bénéficié d'un cofinancement	58
Graphique 17. – Structure des coûts réels	59
Graphique 18. – Evolution des dépenses logement des BGF	61
Graphique 19. – Evolution de la durée des bourses d'études des postes.....	63



LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACSU	Attaché de coopération scientifique et universitaire	Epic	Établissement public à caractère industriel et commercial
ACU	Attaché de coopération universitaire	Erasmus	European Action Scheme for the Mobility of University Students
AE	Autorisation d'engagement	ESR	Enseignement supérieur et recherche
AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'étranger	FFOM	Forces, faiblesses, opportunités et menaces (Swot en anglais)
ALS	Allocation de logement à caractère social	Flot	Formation en ligne ouverte à tous (Mooc)
ANMO	Afrique du Nord et Moyen-Orient (Mena)	FSP	Fonds de solidarité prioritaire
APL	Aide personnalisée au logement	GIP	Groupement d'intérêt public
APS	Autorisation provisoire de séjour	Gouv	Sous-direction de la gouvernance démocratique – MAEDI
AST	Attaché pour la science et la technologie	HEC	Ecole des Hautes études commerciales
BCS	Bourse de couverture sociale	IGAE	Inspection générale des Affaires étrangères
BGE	Bourse d'un gouvernement étranger	IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche
BGF	Bourse du gouvernement français	IRD	Institut français de recherche pour le développement
BES	Bourse de l'enseignement supérieur	LFI	Loi de finances initiale
BLCD	Bourse linguistique de courte durée	LMD	Licence master doctorat
BMI	Bourses, missions et invitations	Lolf	Loi organique relative aux lois de finances
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE	LOP-DSI	Loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale
CAF	Caisse d'allocations familiales	LRU	Loi relative aux libertés et responsabilités des universités
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières	MAEDI	Ministère des Affaires étrangères et du développement international
CEF	Centre pour les études en France	MAP	Modernisation de l'action publique
Ceseda	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile	MENESR	Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche
CF	Campus France	Mooc	Massive open online course (Formation en ligne ouverte à tous ou Cours en ligne ouvert et massif)
Cicid	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
Cirad	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement	ODD	Objectifs du développement durable
Cnil	Commission nationale de l'informatique et des libertés	OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
Cnous	Centre national des œuvres universitaires et scolaires	PAP	Projet annuel de performance
Comerob	Comité régional de la mobilité internationale	PPP	Pays pauvres prioritaires
Comue	Communauté d'universités et d'établissements	Pnud	Programme des Nations unies pour le développement
CP	Crédits de paiement	PRG	Mission des programmes – MAEDI, devenue délégation des programmes et des opérateurs le 1 ^{er} janvier 2016
CST	Conseiller pour la science et la technologie	Prisme	Programmation et instrument de suivi des modes d'exécution
CTB	Coopération technique belge	RES	Mission du réseau – MAEDI, devenue sous-direction du réseau de coopération et d'action culturelle le 1 ^{er} janvier 2016
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst	Reseda	(loi) Relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile
DBM	Direction du développement et des biens publics mondiaux – MAEDI, devenue DDD le 1 ^{er} jan. 2016	RGPP	Revue générale des politiques publiques
DCP	Document cadre de partenariat	SDAI	Sous-direction des affaires internationales
DCERR	Direction de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau – MAEDI (ex-DCUR)	SNR	Stratégie nationale pour la recherche
DCUR	Direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche – MAEDI, devenue DCERR le 1 ^{er} janvier 2016	SPCD	Stages pédagogiques de courte durée
DDD	Direction du développement durable – MAEDI (ex-DBM)	SSHN	Séjour scientifique de haut niveau
DGM	Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international – MAEDI	Stranes	Stratégie nationale pour l'enseignement supérieur
DGesip	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle – MENESR	UE	Union européenne
DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation – MENESR	UMR	Unité mixte de recherche
DPO	Délégation des programmes et des opérateurs – MAEDI (ex-DPR)	VLS-TS	Visa de long séjour valant titre de séjour
DPR	Direction des programmes et du réseau – MAEDI, devenue DPO le 1 ^{er} janvier 2016	ZSP	Zone de solidarité prioritaire
Dreic	Délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération – MENESR		



NOTE LIMINAIRE

Ce document correspond au rapport final définitif de la mission d'évaluation stratégique des Bourses du gouvernement français confiée par le MAEDI au Cota. L'exercice d'évaluation a porté sur la mobilisation de cet instrument entre 2004 et 2014.

Les évaluateurs remercient l'ensemble des contributeurs pour leur disponibilité et la qualité des échanges dans la préparation de ce rapport, notamment les membres du comité de pilotage, les personnes rencontrées sur le terrain et les personnes ressources qui ont accompagné le processus, en particulier au département des études statistiques du ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche et à Campus France.

Concernant les missions de terrain, ils remercient les services de coopération des ambassades et consulats de France concernés pour leur disponibilité, l'aide qu'ils ont apportée dans la facilitation des prises de rendez-vous et parfois la recherche d'archives qui seule permettait de replacer pleinement ces missions dans la perspective historique de l'évaluation.

Pour le questionnaire adressé aux anciens bénéficiaires, ils remercient Susan McCarthy et Sandrine Singleton-Perrin de l'université d'Essex pour avoir relu la traduction en anglais.

Le rapport provisoire a l'objet d'une présentation devant le comité de pilotage élargi le 14 octobre 2016 et les observations formulées à cette occasion ont été intégrées dans cette version.



RÉSUMÉ

OBJET ÉVALUÉ ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

La présente évaluation stratégique des Bourses du gouvernement français (BGF) sur la période 2004-2014 a été lancée fin 2015 par la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI). Elle répondait à un souci de capitalisation des connaissances et bonnes pratiques et de redevabilité vis-à-vis des citoyens en portant un regard rétrospectif sur les actions réalisées. Elle obéissait aussi à un objectif d'apprentissage à visée prospective, afin d'apporter des éléments de réflexion pour définir un cadre stratégique pertinent, clair et lisible, en accord avec les enjeux actuels liés notamment à l'essor de la mobilité étudiante, et en particulier asiatique.

Les BGF sont établies par un arrêté de 1983, qui en prévoit trois types : bourses d'études, de stage et Séjours scientifiques de haut niveau (SSHN), suivant deux sources principales de financement : le programme budgétaire 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » et le 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ». Les bénéficiaires reçoivent une ou plusieurs prestations dont l'arrêté de 1983 spécifie que « l'attribution constitue la [BGF] », même si d'usage, une couverture sociale doit être *a minima* octroyée.

RAPPELS MÉTHODOLOGIQUES

L'évaluation s'est déroulée en suivant quatre phases. La phase de cadrage (novembre-janvier) a permis de délimiter le champ d'évaluation à une partie des BGF figurant dans la classification du MAEDI. La phase de collecte (février-juin) s'est déployée en Europe et lors de quatre missions de terrain : au Canada (Ottawa, Québec et Montréal), en Chine (Pékin, Shanghai et Hong Kong), au Burkina Faso et au Maroc. Avant la phase de finalisation, la phase d'analyse (juin-septembre) a mobilisé les différents collecteurs pour exploiter les données quantitatives et qualitatives, souvent inédites, issues de l'évaluation.

Les outils de collecte incluent des entretiens avec plus de 200 interlocuteurs, des « groupes de consultation » (*focus-groups*) auprès notamment de non bénéficiaires, une enquête en ligne auprès de 12 011 bénéficiaires de BGF, proposée en français ou en anglais, suivant un échantillonnage stratifié aléatoire (avec un taux de réponse de 25 %), une autre auprès du réseau diplomatique (avec un taux de réponse de 65 %), l'exploitation statistique des bases de données des opérateurs et une analyse de « parangonnage » (*benchmark*) de l'univers de concurrence.

La force de l'étude tient à l'ampleur des données qualitatives et quantitatives mises à disposition. La limite principale tient aux déficiences du système de suivi de l'instrument et de ses effets.

ÉLÉMENTS DE BILAN DES RÉALISATIONS SUR LA PÉRIODE

Tous types de bourses confondus, la France a financé sur la période 100 613 bénéficiaires et accordé 41 923 bourses d'études, 47 194 bourses de stage (dont 21 167 bourses linguistiques et stages pédagogiques) et 7 723 SSHN. Le nombre annuel de boursiers a baissé de -40 %, du fait de la diminution des nouveaux arrivants. Les boursiers Eiffel sont les seuls boursiers à être plus nombreux (+12 %). Les pays émergents totalisent 48,1 % des boursiers d'études sur la période et les Pays pauvres prioritaires (PPP) 18,2 %.

La période a connu une baisse continue de la proportion d'étudiants de premier cycle, au profit du second et surtout du troisième, qui a plus que doublé en dix ans. Pour ce qui est des disciplines, 57 % des bourses concernent les sciences humaines et sociales (soit six points de moins que l'ensemble des étudiants étrangers en mobilité). La durée octroyée s'est considérablement réduite sur la période : la proportion de bourses d'études d'un an ou moins est passée de 48 % à 74 %. La part de boursiers bénéficiant d'un cofinancement reste globalement très marginale (5 %).



Considérés de manière globale, les crédits alloués aux bourses (pour un montant total supérieur à un milliard d'euros sur la période) ont baissé de 37,8 % sur la période. La moitié du volume financier effectif est réalisé par un nombre très limité de pays : 16 postes pour les bourses d'études en 2014, 7 pour les bourses de stage et 4 pour les SSHN.

RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

Le dispositif témoigne d'une **pertinence** d'ensemble par rapport aux orientations de la France. L'inflexion progressive en faveur de l'attractivité économique vise en priorité les pays émergents aux dépens des pays développés, tandis que les bourses liées à la solidarité visent en priorité les PPP aux dépens des pays à revenus intermédiaires d'Afrique francophone, à l'Afrique non-francophone et à la zone Afrique du Nord-Moyen Orient. L'attention aux attentes et besoins des boursiers reste cependant centrée sur les publics « classiques » de l'attractivité et insuffisamment connectée aux nouveaux enjeux de l'enseignement supérieur et la recherche (ESR) français, alors que le ciblage des anglophones correspond à l'ouverture voulue par ses institutions.

Hormis sur la primauté à l'excellence, l'outil manque de **cohérence** et de **complémentarités** explicites, même dans les pays en développement, le rapprochement des objectifs assignés aux BGF conduit à une cohérence *a minima*. Les types de bourses répondent à des modalités et objectifs précis mais cette spécification s'affaiblit, alors qu'aucun outil de sélection formalisé et unifié n'est mis à disposition des postes. La complémentarité entre le MAEDI et Campus France est basée sur une répartition explicite des rôles, mais des éléments d'incohérence existent au niveau des postes. Il ne semble pas exister de concertation formelle sur les différents instruments du MAEDI. Pour les autres vecteurs français et européens de mobilité, la cohérence est stratégique mais peu opérationnelle, avec des risques potentiels de chevauchements.

En matière d'**efficacité**, les performances sont contrastées et insuffisamment documentées. S'il permet de prioriser la coopération, en faveur des pays émergents et, dans une moindre mesure, des PPP, l'outil reste focalisé sur un cœur de cible « captif » : l'étudiant étranger attiré par la France. Qui plus est, la gouvernance déconcentrée freine la mise en œuvre d'une stratégie globale. La satisfaction des bénéficiaires est forte mais des marges de progression existent sur les démarches administratives, le logement et l'accompagnement pédagogique. Le taux de réussite, globalement bon, cache également des disparités. Les résultats attendus sont globalement atteints. A 69 %, les boursiers BGF rentrent immédiatement dans leur pays mais 25 % restent en France. Les BGF ont permis un transfert de 74,36 millions d'euros de frais de scolarité vers les établissements français. Cette internationalisation a profité diversement aux territoires.

Le souci de l'**efficience** émerge en fin de période. La dépense moyenne par *nouveau* boursier, tous types de bourses confondus, a diminué de -27 % de 2004 à 2013, ce qui est dû notamment à l'essor du cofinancement et à une réduction de la durée des bourses d'études. La période a été marquée par une volonté de simplification des prestations même si cette démarche demande à être parachevée. Globalement le maintien du volume de bourses prime sur le souci d'efficience et les déficits de traçabilité perdurent.

L'**impact**, lui, reste difficile à évaluer, faute d'indicateurs précis. L'instrument vaut d'abord par la somme d'impacts individuels. L'importance de la BGF dans la carrière du bénéficiaire est jugée « essentielle » pour 44 % des répondants à l'enquête. Les BGF participent de l'attractivité et de l'influence de la France mais sur le programme 209, rien ne vient documenter si et en quoi les BGF contribuent au développement. L'impact des BGF sur l'ESR dépend de la structuration ou non de la politique internationale de l'établissement. Aucune donnée compilée ne permet d'évaluer l'importance des cotutelles de thèses ou de co-signatures d'articles scientifiques. Cependant, 93 % des anciens bénéficiaires résidant à l'étranger se déclarent sensibles aux valeurs que la France veut porter dans le monde.



CONCLUSIONS ET PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

L'étude tire dix-sept conclusions principales parmi lesquelles certains enseignements émergent :

- L'instrument BGF reste un levier de toute première importance pour atteindre les objectifs spécifiques de la politique de coopération (et plus généralement de la politique étrangère) de la France mais il ne sert que partiellement ses objectifs globaux.
- Les bourses des postes reposent sur une stratégie essentiellement locale et presque exclusivement Sud-Nord, plutôt qu'une stratégie globale.
- L'investissement consenti a une tendance à l'éparpillement même si les différentes stratégies à l'œuvre tendent de plus en plus vers la seule attractivité de l'enseignement supérieur et la recherche français.
- La base légale des BGF est ancienne et plusieurs de ses programmes demandent à être actualisés pour être plus en adéquation avec les nouveaux défis de la mobilité ; le souci de simplification et de rationalisation du dispositif nécessite également d'être parachevé.
- Le dispositif conserve peu la mémoire de ses bénéficiaires, ce qui ne facilite guère le pilotage.

PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

Sur la base de ces conclusions, l'étude présente les évolutions souhaitables à apporter ou à poursuivre, sous la forme de dix-huit recommandations interdépendantes organisées suivant la classification suivante :

- sur **la stratégie**, la structuration des BGF selon une approche « programme » devrait être généralisée et la réallocation d'une partie des fonds poursuivie vers les programmes régionaux ou mondiaux ainsi constitués, ce qui permettrait de canaliser plus explicitement l'instrument suivant ses différentes lignes budgétaires tout en poursuivant l'effort de rationalisation. Il serait également souhaitable de mieux articuler les thématiques prioritaires portées par les BGF avec les ambitions d'innovation nationales et de mettre en place une identité commune des BGF et une stratégie de visibilité
- sur **l'identification et la sélection des bénéficiaires**, l'étude préconise de mettre en place des dispositifs cohérents impliquant systématiquement les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.
- sur **la mise en œuvre**, le processus de mise en route des BGF devrait être révisé afin de passer d'une culture de cohortes à une culture de la mise en relation individuelle et les efforts de clarification du rôle des acteurs et de leur articulation parachevés. Renforcer l'acclimatation des bénéficiaires permettrait d'atténuer le choc interculturel. L'intégration des boursiers BGF dans les dispositifs d'incubation de l'innovation devrait également être favorisée, de même qu'un système de retour facilité en France à destinations des anciens bénéficiaires.
- sur **le suivi et l'évaluation**, il conviendrait d'élaborer des critères pertinents propres à chacun des deux programmes budgétaires principaux et de renforcer le dispositif d'évaluation chemin faisant. L'instrument gagnerait à ce qu'une clarification soit apportée à chacune des parties concernées sur la mise en œuvre de la charte de qualité, en proposant notamment sa traduction opérationnelle réaliste. Des réflexions devraient être initiées sur l'articulation de France *Alumni* avec les réseaux d'anciens propres à certains établissements.



1. OBJET ÉVALUÉ ET OBJECTIFS DE L'ÉTUDE

1.1. LE CONTEXTE DE LA MOBILITÉ ÉTUDIANTE INTERNATIONALE

En 2000, on comptait deux millions d'étudiants en mobilité internationale dans le monde. Quinze ans plus tard, leur nombre a doublé et pourrait avoir quadruplé d'ici dix ans selon l'Organisation de coopération et de développement économiques. L'Asie représente à elle seule les deux tiers de cette progression : aujourd'hui, parmi l'ensemble des étudiants en mobilité, plus de la moitié vient de cette région.

Les pays de longue tradition universitaire comme la France disposent encore d'un bénéfice pionnier, qui rend particulièrement attractif son système d'enseignement supérieur. Cette attractivité s'appuie sur la qualité et la réputation de ses établissements, des frais d'inscription extrêmement faibles à l'université et une grande richesse de programmes de mobilité et de bourses d'excellence. La concurrence mondiale s'intensifie cependant avec l'émergence de grandes plateformes de concentration de l'offre (les « hubs » ou les « Academic Cities ») dans les pays émergents du Moyen-Orient et d'Asie par exemple. La diversification des flux de mobilité et le développement du téléenseignement sont deux défis majeurs dans l'évolution des politiques d'offre dans ce secteur².

Jusqu'à cette année, les statistiques de l'Unesco font de la France le troisième pays d'accueil des étudiants étrangers devant l'Australie (qui la dépassait en 2011) et l'Allemagne, et derrière les États-Unis et le Royaume-Uni. Mais ces données concernent l'ensemble des étudiants étrangers – y compris donc ceux déjà présents sur le territoire national – et pas seulement les étudiants en mobilité³.

Au début des années 2010, une dynamique s'est engagée en faveur d'un programme mondial ambitieux et de long-terme pour améliorer la vie des populations et protéger la planète pour les générations futures, qui débouche en septembre 2015 sur des Objectifs du développement durable (ODD). Les ODD incluent deux cibles liées aux bourses dans son objectif 4 : celle d'« augmenter considérablement à l'échelle mondiale le nombre de bourses d'études offertes aux pays en développement, en particulier aux pays les moins avancés, aux petits États insulaires en développement et aux pays d'Afrique » d'ici à 2020 (4b) et, même si cela ne passe pas exclusivement par des bourses, celle d'accroître « le nombre d'enseignants qualifiés, notamment au moyen de la coopération internationale pour la formation d'enseignants » d'ici 2030 (4c).

1.2. LES OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION

La présente évaluation stratégique des Bourses du gouvernement français (BGF) sur la période 2004-2014 a été lancée fin 2015 par la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) du ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI). Elle répondait à un souci de capitalisation des connaissances et bonnes pratiques et de redevabilité vis-à-vis des citoyens en portant un regard rétrospectif sur les actions réalisées. Elle obéissait aussi à un objectif à visée prospective, afin d'apporter des éléments de réflexion pour définir un cadre stratégique pertinent, clair et lisible, en accord avec les enjeux actuels.

La finalité principale de cette évaluation était double : il s'agissait de questionner les raisons qui poussent à retenir l'instrument BGF par rapport à un autre pour atteindre les objectifs de la politique de coopération mais également d'analyser les effets produits par ce choix.

² Voir notamment Charles Nicolas, Delpech Quentin, *Investir dans l'internationalisation de l'enseignement supérieur*, Paris, France Stratégies, janvier 2015.

³ Voir à ce sujet « Pour une société apprenante », propositions pour une stratégie nationale de l'enseignement supérieur, p. 58.



L'objectif n'était donc pas de porter un jugement sur chacun des types de BGF sur la période 2004-2014 ou sur l'action des opérateurs en charge de la gestion de ces BGF, mais bien de capitaliser sur l'instrument « bourse » dans toutes ses composantes en s'attachant à en apprécier la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et l'impact.

Enfin, l'analyse a porté sur les effets perceptibles des bourses tout en prenant en compte la portée du non-recours aux BGF.

1.3. LA « BOURSE DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS » : DÉFINITION

1.3.1. Une base légale ancienne

Les BGF sont un instrument de la politique de coopération française, c'est-à-dire un moyen par lequel vont être atteints des objectifs de cette politique. Il est établi par un arrêté de 1983. Sa base légale est constituée par différents textes compilés en annexe J.

Les arrêtés, très généraux, ont fixé les différentes catégories de bourses, sans véritablement faire émerger de définition claire. Cette base réglementaire a très peu évolué sur la période, en dépit de deux tentatives avortées de réécriture des arrêtés en décrets en 2005 et 2012.

Le dispositif réglementaire prévoit trois types de bourses⁴ relevant des BGF :

- Les **bourses d'études**, accordées pour des formations diplômantes, allant de la licence au doctorat, en passant par les masters 1 et 2.
- Les **bourses de stage**, pour les bénéficiaires de formations qualifiantes (c'est-à-dire non diplômantes), exerçant déjà une activité professionnelle et dont l'objectif est la reconversion, le perfectionnement, le recyclage ou la spécialisation. Les **bourses linguistiques (BLCD) et stages pédagogiques (SPCD) de courte durée** s'apparentent à des bourses de stage⁵, pour une durée maximale de trois mois.
- Les bourses de **séjour scientifique de haut niveau (SSHN)**, attribuées à des bénéficiaires participant à un programme de recherche et d'échanges culturels, scientifiques, techniques ou industriels de haut niveau.

Au fil des années, de nouvelles formes de catégorisation sont cependant apparues, correspondant à des prestations (comme la « bourse de couverture sociale »), à leurs modalités de prise en charge (bourses « à coût partagé »⁶) ou à des mobilités Sud-Sud (« bourses locales » pour des ressortissants de la zone franc d'Afrique sub-saharienne).

Leur durée peut aller de quelques jours (bourses de stage) à quelques années (bourses d'études), ces dernières engendrant d'importantes récurrences budgétaires.

4 Arrêté de 1983, instructions et mode opératoire pour la programmation des Bourses du gouvernement français, MAEDI/DGM/DPR, disponibles pour les années 2010 à 2015 et Notes relatives aux Bourses du gouvernement français, 2014.

5 Ils apparaissent comme « bourses de stage » dans des documents de la fin de la période d'analyse comme par exemple dans les instructions aux postes de 2014 mais apparaissent comme « bourses d'études » dans l'arrêté de 1983.

6 En application d'un accord passé avec ou sans convention avec un partenaire institutionnel public ou privé (gouvernement étranger, collectivité locale française ou étrangère, fondation, entreprise française ou étrangère...). Ces bourses peuvent aussi être cofinancées *via* un EAF, un établissement à autonomie financière (dont le statut permet d'exploiter de nouvelles sources de financement). C'est le cas, par exemple, du programme « France Excellence » en Chine, financé sur fonds propres à partir des excédents de la procédure CEF ou bien du programme Vrika en Grèce, où l'EAF récolte les fonds des partenaires.



1.3.2. Plusieurs lignes de financement

Une autre approche dans la définition des BGF consiste à les identifier suivant leur source de financement. L'avantage consiste à lier les bourses à des objectifs spécifiques, en fonction des programmes, actions et sous-actions auxquels elles se rattachent : la présente évaluation s'est concentrée sur deux programmes budgétaires (le 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » et le 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »)⁷ gérés par la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM). Des BGF sont cependant également octroyées sur d'autres lignes comme la 105 (« Action de la France en Europe et dans le monde ») pour ne rester que dans le cadre de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

Les orientations stratégiques des programmes 185 et 209 assignent un large spectre d'objectifs aux BGF, allant de la diplomatie d'influence et de l'attractivité de la France au renforcement des capacités des Pays pauvres prioritaires⁸ dans le cadre de l'aide au développement, en passant par la promotion du français ou la préservation des biens publics mondiaux.

Le programme 185 regroupe les crédits dédiés à la coopération culturelle et d'influence et ceux destinés au service d'enseignement public français à l'étranger. Les actions financées sur cette ligne s'appuient sur des opérateurs de l'Etat pour leur mise en œuvre et peuvent être cofinancées. L'enseignement français à l'étranger est ainsi suivi et animé par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) tandis que Campus France est chargé, depuis sa création en 2012, de la mise en œuvre des programmes de mobilité. Dans ce cadre, la politique d'allocation de bourses est considérée comme un des vecteurs essentiels de l'attractivité et du rayonnement de la France à l'étranger⁹. Elle vise à soutenir en priorité les partenariats universitaires les plus performants et se veut une incitation au développement de la mobilité encadrée (c'est-à-dire dans le cadre d'un partenariat avec une université étrangère). En 2011, le budget dont la gestion est déléguée à des opérateurs représente près de 67 % des crédits du programme 185¹⁰.

Peu de changements d'orientations stratégiques sont intervenus au cours de la période sous revue, à l'exception d'un changement de nomenclature entre les programmes 185¹¹ et 209 en 2011. Depuis cette date, le programme 209 comprend l'ensemble des bourses relevant de la gouvernance, qu'elles soient issues des lignes « gouvernance et échange technique » du programme 185 d'avant 2011 ou des anciennes lignes « gouvernance et consolidation de l'Etat de droit » du programme 209¹² et inversement un pan du 209 d'avant 2011, les crédits d'influence pour les pays éligibles à l'aide publique au développement, bascule en 185.

1.3.3. Des prestations qui constituent la BGF

Les titulaires d'une BGF peuvent bénéficier d'une ou plusieurs prestations (allocation d'entretien, frais de formation, de voyage, couverture sociale...) dont l'arrêté de 1983 spécifie que « l'attribution constitue la bourse du gouvernement français ». D'usage, une couverture sociale doit être *a minima* octroyée pour ouvrir droit au « statut de BGF », c'est-à-dire à « l'accès à un certain nombre de prestations » qui sont liées à la bourse¹³ et qui sont présentées en *infra*.

7 Suite à la réforme initiée à la fin des années 1990 et notamment la fusion de l'ancien ministère de la Coopération avec le ministère des Affaires étrangères, le pilotage de l'aide relève de la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) du MAEDI. L'objectif était de lier dans une même direction les logiques d'influence et de solidarité.

8 Bénin, Burkina Faso, Burundi, Comores, Djibouti, Ghana, Guinée, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Tchad, Togo et Sénégal selon le relevé de décisions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement du 31 juillet 2013). Les PPP ont succédé à la Zone de solidarité prioritaire (ZSP).

9 PAP 2014, BG, Action extérieure de l'Etat.

10 Cour des Comptes, Analyse de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes, exercice 2011, mai 2012.

11 Sa dénomination antérieure « Rayonnement culturel et scientifique » s'intitule désormais « Diplomatie culturelle et d'influence »

12 La ligne 209 comprend également les crédits alloués à la francophonie multilatérale.

13 Note de la mission du réseau à la directrice générale sur les financements extrabudgétaires des programmes de bourses, 16 juin 2014.



Quant à l'allocation d'entretien, elle est versée « mensuellement » par l'organisme de gestion des boursiers et « peut être, par suite d'accord bilatéral, partiellement ou totalement prise en charge par le pays d'origine du boursier » (article 3).

Les arrêtés qui modifient le texte de 1983 limitent la durée d'octroi et fixent le montant de l'allocation d'entretien¹⁴ en fonction de taux différenciés¹⁵ selon le tableau suivant, valable en début de période d'étude et développé en annexe J :

Tableau 1. –Taux de l'allocation d'entretien, en 2004

Bourses d'études	Bourses de stage	Bourses SSHN
Taux 1 : taux de base 1 ^{er} et 2 ^e cycle Taux 2 : formation à la recherche Taux 3 : fonctionnaires ou professionnels Taux 4 : recherche ¹⁶ (3 ^e cycle) Taux 5 : Eiffel ¹⁷	Taux 1 : taux normal Taux 2 : pour certaines formations en grandes écoles ou des affectations spécifiques DOM-TOM (3/2 du montant de l'allocation de base)	Les taux (de 1 à 4) indiquent des montants d'allocation progressifs. Un taux 5 permet d'aller en deçà et au-delà de ces montants, jusqu'au plafond légal, après visa du contrôleur financier

Au cours de la période d'étude, ces règles ont connu une grande variété d'applications. Hormis l'arrêté de 1983, les instructions de programmation constituent un élément de référence pour en délimiter les différents types.

De fait, une multitude d'autres prestations se sont greffées concernant l'accueil des étudiants ou les prestations culturelles qui n'étaient pas mentionnées dans l'arrêté de 1983. Au début de la période, en 2004, les textes ne comptent pas moins de 46 « droits », dont certains (primes d'installation, appui logistique, allocation de repas...) ne sont déjà plus usités¹⁸. L'ensemble de la période d'étude va être marquée par une volonté de simplification¹⁹, afin d'éviter les redondances et les effets d'aubaines.

14 3 910 F par mois (596 €) pour le taux de base dans l'arrêté du 21 septembre 1999, 3 930 F (599 €) dans celui du 8 juin 2000, 3 979 F (607 €) dans celui du 9 avril 2001 et 615 € dans celui du 31 décembre 2002.

15 Tableau des allocations d'entretien majorées, Sous-direction de la Programmation et des affaires financières, 9 juillet 2003. Les bourses d'études et de stage locales (dans les anciens pays du champ) n'y figurent pas.

16 Arrêté du 9 septembre 1985, article 2. Ce taux a disparu à une date qui n'a pu être retracée.

17 Arrêté du 21 septembre 1999, article 2.

18 *Vade-mecum* des boursiers étrangers du Cnous gérés par le réseau des œuvres universitaires, édition 2004/2005.

19 Après la période sous revue, cette démarche de simplification aboutit à la mise en place, à partir du 1er janvier 2016, d'une « allocation de bienvenue » de 700 euros pour les boursiers d'études (à l'exclusion de ceux qui n'ont qu'une bourse de couverture sociale), en remplacement de six autres prestations jugées obsolètes : l'indemnité pour achat de livres et de matériel pédagogique, les indemnités de thèse ou de mémoire, l'indemnité pour déplacements, les voyages-vacances, l'indemnité compensatrice de la taxe de titre de séjour et les frais de bagages supplémentaires (ces indemnités étant supprimées pour tous les boursiers BGF, quelle que soit leur catégorie).



2. RAPPELS MÉTHODOLOGIQUES

2.1. LES ÉTAPES DU TRAVAIL D'ÉVALUATION

L'évaluation s'est déroulée en suivant quatre phases :

- La phase de **cadrage** (du 20 novembre 2015 au 2 février 2016²⁰), qui a permis de recueillir les documents stratégiques utiles à la définition de la logique d'intervention, de délimiter le champ précis de l'évaluation et la typologie des mécanismes-clés ;
- la phase de **collecte** (du 3 février au 6 juin 2016²¹), qui s'est déployée en Europe et sur le terrain, pour établir le bilan des activités et apporter une réponse provisoire aux questions d'évaluation, afin d'en déduire l'information à collecter sur le terrain ;
- la phase d'**analyse** (du 7 juin au 23 septembre), qui a consisté à exploiter les données collectées par le biais des divers instruments, pour répondre aux questions d'évaluation et formuler conclusions et recommandations, sous la forme d'un rapport d'évaluation provisoire adressé le 20 juin ;
- la phase de **finalisation** du rapport d'évaluation, ouverte depuis le 21 juin, correspond à la phase de clôture et de communication externe de l'évaluation.

La réunion de lancement de l'étude a eu lieu près d'un mois après la date fixée dans le calendrier indicatif des termes de référence.

2.2. LES CHOIX OPÉRÉS

Les entretiens de cadrage ont permis de reconstituer la somme des stratégies à l'œuvre pour les principaux programmes ou dispositifs relevant des BGF, en l'absence d'une stratégie globale de l'instrument en tant que telle. Ils ont également mis en évidence la diversité des attentes des différentes parties prenantes quant à cette évaluation.

A l'issue de cette phase et en concertation avec le comité de pilotage restreint, il a été décidé de délimiter le **champ d'évaluation** à une partie des BGF figurant dans la classification du MAEDI²² et de réaliser une analyse approfondie sur les deux grands programmes de bourses d'études gérés en centrale (Eiffel²³ et Excellence Major²⁴) ainsi que sur le dispositif mis en place par les postes (sur les lignes budgétaires 185 et 209), qui ne constitue pas *stricto sensu* un programme mais que les consultants ont envisagé comme tel en reconstituant les objectifs propres qui le sous-tendent.

20 Dates de la réunion de lancement et de la validation de la note de cadrage, remise le 11 décembre 2015.

21 Le rapport documentaire, livré le 8 février, a été validé le 22 avril ; le rapport des missions a été livré le 29 avril et le rapport de synthèse de la collecte le 6 juin.

22 Cette liste comprend AEF Major, Excellence et Excellence Major, Eiffel master et doctorat, programmes Office méditerranéen de la jeunesse, Quai d'Orsay Entreprise, Profas B (Algérie), Cofecub (Brésil), Haïti, Afghanistan, Syrie, franco-suisse, Université catholique d'Afrique centrale et différents programmes confidentiels. Toutes les bourses à destination de Français à l'étranger (programmes Lavoisier au collège d'Europe, Vents d'Est, Zhang Heng, bourses arabisantes...) ainsi que les PHC ont été sorties du champ. La Bourse de couverture sociale, même si elle ne constitue pas un programme mais une modalité d'octroi d'une prestation, fait en revanche partie du champ, de même que les bourses locales, qui sont accordées à des ressortissants de pays « de la zone franc » en formation en Afrique et les formations dans un pays tiers et en outre-mer, même si ces deux dernières n'ont pas fait l'objet d'un focus particulier en tant que tels dans le cadre de l'évaluation. Les bourses à coût partagé font également partie du champ mais ont été envisagées sur la seule quote-part de la France. Il est parfois fait référence, de manière impropre, à une « bourse de voyage » lorsque le financement se limite à la prise en charge du déplacement, mais cette prestation seule ne peut pas être considérée comme une BGF.

23 Un programme d'excellence lancé en 1999 dans trois domaines d'études (sciences de l'ingénieur (niveau master)/sciences au sens large (niveau doctorat), économie/gestion et droit/sciences politiques.) et destiné à appuyer l'internationalisation des établissements d'enseignement supérieur

24 Créées en 1993 et destinées aux meilleurs élèves étrangers des établissements d'enseignement français à l'étranger.



Tableau 2. – Périmètre de l'évaluation

Programmes inclus dans le champ de l'étude	Programmes hors champ
<ul style="list-style-type: none"> • AEFE Major et Excellence • Eiffel • Office méditerranéen de la jeunesse (OMJ)²⁵ • Quai d'Orsay Entreprise • Profas B (Algérie) • Programmation annuelle • Haïti • Programme Duo (échanges universitaires Europe-Asie) • « Bourses exceptionnelles » et « hors suivi programmation » • MAE-Cofecub (Brésil)²⁶ 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds de solidarité prioritaire (FSP) • Partenariat Hubert-Curien (PHC), ex- Programmes d'actions intégrées (PAI) • Université franco-allemande (UFA) • Agence universitaire de la francophonie (AUF) • Profas C (Algérie) • Stage Français langue étrangère • Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) • Coopération entre l'Europe et la Chine pour la recherche en sciences sociales (programme CO-REACH SSR) • Boursiers français à l'étranger (BFE) : programme Lavoisier au Collège d'Europe, Vents d'Est, Programme Zhang Heng, bourses arabisantes... • Econet²⁷

S'agissant des quatre **missions de terrain**, les consultants ont fait le choix, validé en comité de pilotage restreint :

- d'un pays développé doté d'une francophonie significative (et situé donc dans l'univers de concurrence de la France dans l'accueil d'étudiants), dont le poste dispose d'un petit volume de crédits BGF. Le choix s'est porté sur le **Canada** (avec des étapes à Ottawa, Québec et Montréal) et la mission s'y est déroulée du 21 mars au 1^{er} avril 2016 ;
- d'un pays émergent où le poste est gros pourvoyeur de BGF et qui constitue une alternative croissante dans l'accueil d'étudiants internationaux : la **Chine** (à travers des étapes à Pékin, Shanghai et Hong Kong du 21 mars au 1^{er} avril) ;
- d'un pays du Sud, issu d'un Pays pauvres prioritaires, disposant d'une situation sécuritaire suffisante et n'ayant pas fait l'objet d'une interruption de coopération. Le **Burkina Faso**, en situation de post-crise avec un fort renouvellement de ses élites, a été retenu. La mission s'y est déroulée du 17 au 23 avril ;
- d'un pays intermédiaire du pourtour méditerranéen, en l'occurrence le **Maroc**, qui reste le premier pays de provenance des bénéficiaires de BGF.

Sur chacun de ces terrains, des rencontres ont notamment été ménagées avec d'anciens bénéficiaires de BGF, des représentants de l'ambassade, des enseignants locaux des filières considérées comme prioritaires par le poste mais également des étudiants non-recourants aux BGF.

2.3. LES TECHNIQUES MOBILISÉES

Outre la recherche et l'analyse documentaire traditionnels dans ce genre d'exercice, la démarche méthodologique s'est construite dans l'optique d'embrasser l'ensemble de la période d'étude, à travers les outils de collecte suivants :

- Des **discussions individuelles** avec plus de 200 interlocuteurs, parties prenantes du dispositif (au sein des structures d'enseignement, des opérateurs chargés de la mise en œuvre, des ministères de tutelle, d'entreprises privées/fondations pourvoyeuses de bourses...) sous la forme d'entretiens semi-directifs, en Europe et dans les pays de mission – la liste des personnes contactées figure en annexe 1-E et annexe 2 ;

25 Même si ces bourses bénéficient de plusieurs sources de financement.

26 Sont également inclus les programmes plus marginaux comme Afghanistan, franco-suisse, Bourses d'études en théologie, Université catholique d'Afrique centrale, Syrie...

27 Sont également exclus les programmes plus marginaux comme Bernardo-Houssay (Argentine), AC de La Haye et Vrika (Grèce)...



- Quatre « **groupes de consultation** » (*focus-groups*), réalisés lors des missions de terrain (auprès d'un groupe d'étudiants vietnamiens au Québec et de Marocains en grandes écoles) et en France auprès de boursiers BGF dans une école d'ingénieurs (Eurecom) de Sofia-Antipolis (filiale anglophone) et à Sciences Po (Paris), afin de récolter l'opinion de bénéficiaires (pour réaliser des analyses de trajectoires, sans souci de représentativité statistique) et de non bénéficiaires (non sélectionnés, non recourants ou non ciblés)²⁸.
- Une **enquête en ligne auprès de 12 011 bénéficiaires de BGF, présents en France à partir de 2004 et jusqu'en 2014**, proposée en français ou en anglais, suivant un échantillonnage stratifié aléatoire²⁹ (2 991 répondants). Cette enquête³⁰ s'est déployée du 9 au 25 mai 2016, avec un taux de retour de 25 %. Certaines réponses ont été rapprochées des résultats des deux enquêtes sur les étudiants étrangers en France, conduites par TNS Sofres pour Campus France³¹ en 2011 et 2013.
- Une **enquête en ligne auprès du réseau diplomatique**, comportant une partie rétrospective et une partie prospective, adressée à 146 Conseillers de coopération et d'action culturelle (Cocac) et 9 Conseillers pour la science et la technologie (CST) du 9 au 25 mai 2016, avec un taux de retour de 65 %. L'ensemble des répondants représente une mobilisation de 55 % de l'enveloppe bourse octroyée³².
- L'**exploitation statistique des bases de données** sur les 321 925 dossiers³³ ouverts par Egide, le Cnous et Campus France. Certaines données ont été mises en parallèle des extractions de la base Sise des étudiants étrangers en mobilité en France, transmise par le MENESR le 4 mai. Les consultants ont fait le choix de centrer leur analyse sur les boursiers plus que sur les bourses (n'étant pas en mesure d'affirmer si un cumul de bourses pour un même individu correspond ou non à une simple prolongation de la bourse initiale). Sauf lorsque cela est explicitement mentionné, ils se sont focalisés par ailleurs sur les nouveaux entrants (le « flux ») plus que sur les effectifs globaux (le « flux » et le « stock » des boursiers déjà présents) – les premiers permettant d'évaluer les inflexions stratégiques initiées, dans un contexte lesté par le poids des récurrences.
- Une analyse de « **parangonnage** » (*benchmark*) avec les principaux pays de l'univers de concurrence et des voisins de taille plus modeste : l'Allemagne, la Belgique, le Canada, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas.³⁴

2.4. LES FORCES ET LIMITES DE L'ÉTUDE

De nombreuses données qualitatives et quantitatives ont été mises à la disposition des évaluateurs, notamment pour les dernières années de la période. Un important travail de reconstitution des stratégies et des inflexions de mise en œuvre a dû être entrepris pour la décennie 2000, les interlocuteurs connaissant bien l'historique de l'outil étant rares.

28 Un groupe de discussion à la Cité internationale universitaire de Paris avait été initialement prévu mais n'a pu avoir lieu, faute d'un nombre suffisant de participants, mais les informations attendues ont été collectées par ailleurs.

29 Sur la base de deux variables d'intérêt clés (les zones géographiques et les types de bourses). Les résultats ont été redressés *a posteriori* suivant ces mêmes variables-clés.

30 Qui a fait l'objet d'une déclaration à la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le 3 février 2016.

31 La première enquête a été réalisée du 16 mars au 15 mai 2011 par TNS Sofres pour Campus France : 20 731 personnes y ont répondu. Un redressement a été effectué pour équilibrer le poids des cohortes. Un nouveau poids a ainsi été calculé en fonction de l'année d'arrivée du répondant. Le redressement a également été opéré au sein de chaque cohorte pour obtenir une bonne répartition des étudiants par origine géographique. La seconde vague s'est déroulée du 5 juillet au 16 octobre 2013 auprès de 19 738 étudiants étrangers qui prévoyaient de venir étudier en France prochainement, qui résidaient en France à ce moment pour leurs études ou qui avaient fait des études en France.

32 Sur la base de l'enveloppe de 2013 communiquée par le MAEDI.

33 Un « dossier » compile tous les ans les interventions de l'opérateur dans la mise en œuvre de la bourse, qu'il s'agisse du versement d'une prestation par anticipation, d'un paiement pendant le séjour ou d'une régulation budgétaire après le retour du boursier. Une bourse de quatre ans peut ainsi se traduire par six ou sept « dossiers ».

34 Un atelier stratégique animé par le Cota sous l'égide de la Directrice de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau avait été initialement prévu pour alimenter la réflexion stratégique et opérationnaliser les recommandations.



Le questionnement évaluatif s'est avéré adapté à la spécificité de l'étude qui consistait à évaluer un *instrument*. Tous les interlocuteurs se sont montrés disponibles et ouverts aux échanges. Les discussions n'ont pas donné lieu à une censure apparente et se sont révélées riches et constructives.

Les deux enquêtes auprès des postes et des bénéficiaires ont connu des taux de réponse qui témoignent d'un intérêt et d'une attente importants de ces deux groupes cibles et assurent la robustesse de l'analyse qui en découle. Malgré l'absence de retour de quelques postes qui sont de gros pourvoyeurs de BGF, les zones géographiques des répondants sont relativement conformes à celles de la population de départ même si le plus fort taux de réponses des ambassades européennes et asiatiques (environ 70 %) les surreprésente très légèrement, aux dépens de l'Afrique subsaharienne. Sur le questionnaire aux boursiers, la cause de non-réponse totale la plus fréquemment identifiée tient à un refus de participer de bénéficiaires qui ne s'identifient pas comme tels – essentiellement des titulaires de Bourses de couverture sociale. Lors de la dizaine de tests réalisés avant le lancement de l'enquête, la cause principale de non-réponse partielle³⁵ tenait à l'incapacité de la personne interrogée, notamment les boursiers les plus anciens, à se souvenir des détails du séjour.

Sur les missions de terrain, hormis à Ottawa, et dans une moindre mesure en Chine continentale, où les consultants ont pu disposer d'une documentation embrassant l'ensemble ou la quasi-totalité de la période et recensant de manière plus ou moins systématique les boursiers BGF, il est apparu parfois difficile, voire impossible d'obtenir un historique sur les stratégies et les modalités de sélection des programmes de bourses.

La limite principale de l'étude tient aux déficiences du système de suivi de l'instrument et de ses effets, ce qui a restreint les éléments tangibles permettant d'apprécier en profondeur sa performance. Cette lacune des systèmes d'informations va de pair avec une surabondance d'indicateurs attendus – souvent non-renseignés – issue de la Charte d'accueil des étudiants étrangers et avec des bases de données parcellaires, imprécises et bien souvent inexploitable³⁶. Cela constitue, du reste, une donnée fondamentale de l'analyse et des recommandations. Aucune indication robuste ne peut ainsi être fournie sur la représentativité du champ d'étude retenu dans la mesure où le périmètre global des BGF sur les lignes budgétaires 185, 209 et 105 dépendant du seul MAEDI n'est pas documenté.

Cette carence des systèmes d'information conduit à présenter l'ensemble des données qui en sont issues avec la plus extrême prudence : à titre d'exemple, la mission de terrain au Canada a permis d'avoir accès à une recension exhaustive des bénéficiaires de BGF relevant du Service pour la science et la technologie soit 74 boursiers sur la période. Or, 13 de leurs dossiers ne figurent ni dans la base du Cnous, ni dans la base d'Egide/Campus France. Sans préjuger de ce phénomène plus largement, il n'est pas anodin de souligner que 18 % des bénéficiaires de BGF de ce pays ne figurent pas dans les données de suivi transmises dans le cadre de l'évaluation.

Les réserves présentées ici s'appliquent également aux données globales sur le nombre de boursiers accueillis en France, y compris en fin de période quand la mise en place du dispositif était censée être stabilisée : en 2014, une note de la cellule du contrôle de gestion de la mission des Programmes recense ainsi 9 800 nouvelles BGF octroyées l'année précédente³⁷. L'exploitation statistique que les consultants ont réalisée à partir des données de suivi transmises en fait apparaître 11 % de plus cette même année.

35 Qui s'élève pour l'enquête à 15 %.

36 Voir à ce sujet l'annexe 3 qui détaille les limites de l'exploitation statistique des bases issues du Cnous, d'Egide et de Campus France.

37 Hors bourses terminées avant 2013 et présentant des coûts résiduels postérieurs et dossiers initiés puis annulés.

3. ÉLÉMENTS DE BILAN DES RÉALISATIONS SUR LA PÉRIODE

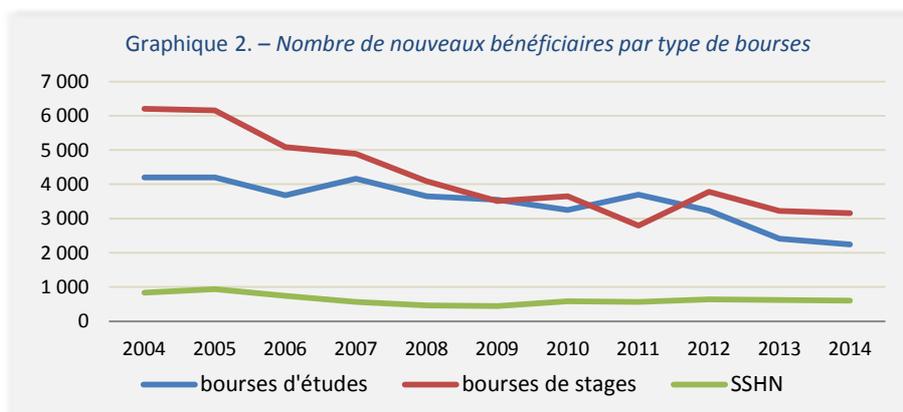
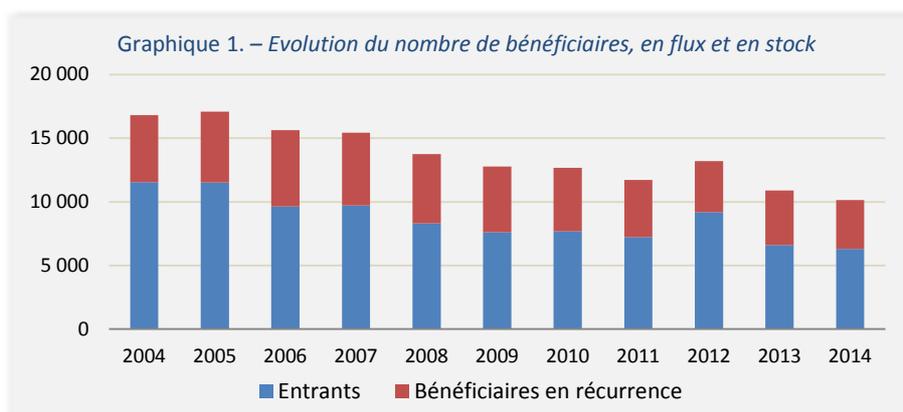
3.1. LES BOURSES ET LES BOURSIERS BGF

3.1.1. Une baisse massive du nombre de bénéficiaires et une prépondérance des pays émergents

L'exploitation statistique des bases de données³⁸ a permis de synthétiser les principales réalisations sur la période 2004-2014 : tous types confondus, la France a financé totalement ou partiellement 150 076 bourses, pour **100 613 bénéficiaires** (soit un « flux » de 95 351 nouveaux boursiers BGF, qui sont venus s'ajouter au « stock » des 5 262 déjà présents et poursuivant leur formation).

Entre 2004 et 2014, le nombre annuel de boursiers a baissé de -40 %, principalement du fait de la diminution des nouveaux arrivants³⁹ (-45 %). Les récurrences annuelles engendrées par des boursiers présents sur plusieurs années ont également diminué, mais dans une moindre mesure. Les réductions les plus importantes ont été enregistrées sur les bourses de stage et d'études (respectivement -49 % et -47 %, contre -28 % pour les bénéficiaires d'une bourse SSHN). Les boursiers Eiffel sont en revanche les seuls boursiers à être plus nombreux en fin de période (+12 %).

Sur l'ensemble de la période, les bénéficiaires représentent **41 923 boursiers d'études**, **47 194 boursiers de stage** (dont 21 167 bourses linguistiques et stages pédagogiques) et **7 723 boursiers en SSHN**. Pour 3 773 boursiers, le type de bourse n'était pas précisé dans la base de données.

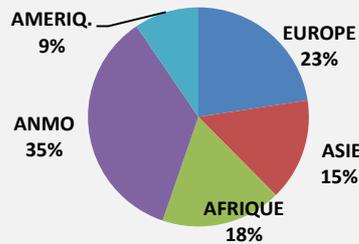


38 Rapport de synthèse de la collecte des données, mai 2015, annexé au présent rapport.

39 Les consultants n'ont trouvé aucun élément de nature à expliquer l'augmentation importante qui se manifeste en 2012 et estiment, comme les responsables de Campus France et de DCERR, qu'il s'agit vraisemblablement d'un artefact produit au moment du transfert des dossiers du Cnous à Egide, bien que la concaténation des données ait prévenu toute prise en compte de doublon potentiel.

Si le nombre de nouveaux boursiers d'études se maintient globalement jusqu'en 2011, il chute à partir de cette date au profit des boursiers de stage, dont le nombre avait fondu de moitié jusqu'ici. En 2009 et 2011, le nombre de nouveaux boursiers d'études était même supérieur à celui des boursiers de stage.

Graphique 3. – Origine des bénéficiaires



Source : Bases de données CF (92 797 bénéficiaires renseignés)

Globalement, les boursiers BGF (toutes bourses confondues) proviennent majoritairement de la région ANMO (35 %), d'Europe (23 %) et d'Afrique (18 %). Mais si on considère la durée cumulée de formation, la **répartition géographique** fait apparaître une deuxième place différente, avec l'apparition de l'Asie (23 %) entre l'ANMO (30 %) et l'Afrique (18 %). Ceci tend à laisser penser que les bourses octroyées aux étudiants asiatiques sont en moyenne plus longues que celles accordées à ceux originaires de l'ANMO.

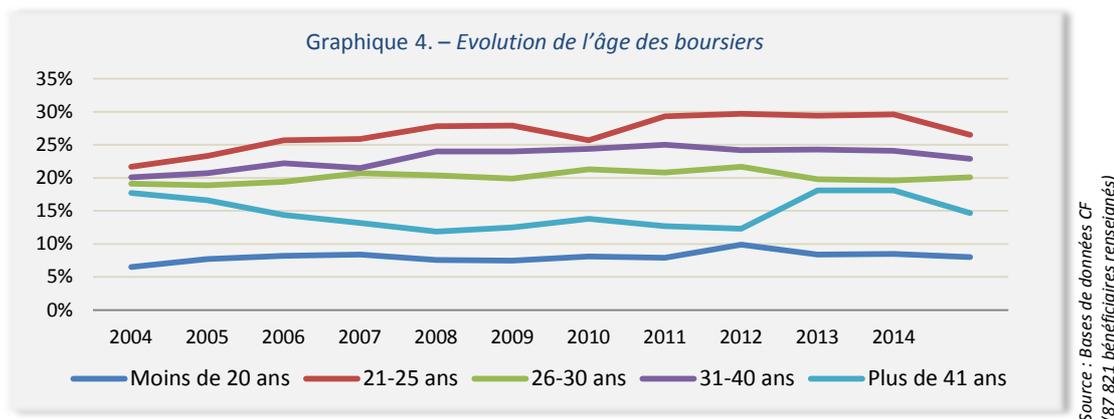
Les **pays émergents**⁴⁰ totalisent 48,1 % des boursiers d'études sur la période et les **Pays pauvres prioritaires (PPP)**⁴¹ 18,2 %. Si on considère l'ensemble des étudiants étrangers en mobilité en France, 17 % sont originaires d'un pays émergent et 13 % d'un pays pauvre prioritaire, proportions quasi constantes depuis 2008.

Les cinq **principaux pays d'origine des bénéficiaires** de bourses d'études sont l'Algérie, la Russie, le Viêt Nam, l'Inde et le Maroc qui pèsent à eux-seuls 26 % des bourses octroyées sur la période. Pour les bourses de stage, les trois pays du Maghreb (dans l'ordre Algérie, Tunisie et Maroc) représentent le même poids et atteignent 58 % des SSHN (dans l'ordre Tunisie, Algérie et Maroc). Trois pays émergents représentent près de la moitié (47,5 %) des bourses Eiffel : la Chine, le Brésil et le Viêt Nam.

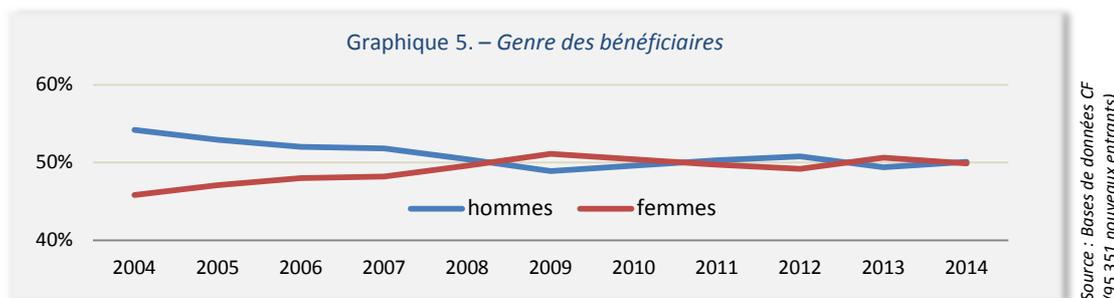
La **moyenne d'âge des boursiers** varie de 18,8 ans (bourses Excellence Major) à 38,7 ans (SSHN). Les boursiers d'études ont en moyenne 26,5 ans, alors que les stagiaires sont un peu plus âgés (32,8 ans). Dans l'ensemble des bénéficiaires de BGF, la répartition par classes d'âge a un peu évolué sur la période d'étude : les 21-25 ans ont gagné près de 5 points, les 31-40 ans 3 points, tandis que les 41-50 ans ont perdu 2 points et demi. Chez les seuls boursiers d'études, la proportion des 21-25 ans a gagné 13 points en dix ans alors que la proportion de moins de 20 ans a baissé de moitié. Dans cette même catégorie, les bénéficiaires des bourses octroyées par les postes ont à l'inverse rajeuni : la proportion des 31-40 ans a perdu 13,5 points sur la période au profit des 21-25 ans qui sont devenus majoritaires en fin de période.

40 Pour définir les « émergents », les consultants ont repris l'acception communément admise « Bric+N11 », établie par Jim O'Neil (*Next Eleven*, 2008), qui inclut le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine, l'Afrique du Sud, le Mexique, l'Indonésie, la Turquie, le Nigeria, les Philippines, l'Iran, l'Arabie Saoudite, la Thaïlande, le Vietnam et le Venezuela.

41 Les PPP regroupent le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, les Comores, Djibouti, le Ghana, la Guinée, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Tchad, le Togo et le Sénégal (relevé de décisions du Cidid 31 juillet 2013).



La **parité** s'est notablement renforcée au cours de ces dix années et particulièrement entre 2004 et 2008, la part des femmes passant alors de 46 % à 50 %. Depuis cette date, cette proportion stagne cependant. Une quasi égalité hommes/femmes est atteinte en 2008, 2010, 2011 et 2014. Globalement, entre 2004 et 2014, les hommes restent cependant majoritaires (51,2 %).



Une analyse par type de bourses permet de constater sur la période une domination masculine sur les bourses d'études (53,5 % contre 46,5 %) mais surtout sur les SSHN où les hommes représentent 59,1 % des bénéficiaires. Les femmes ont plus particulièrement tendance à s'orienter (ou à être orientées) vers les bourses de stage (51,9 % contre 48,1 %).

La distinction de genre demeure également dans certaines disciplines comme les sciences et l'ingénierie (où près des deux tiers des bénéficiaires sont des hommes) et dans certaines zones où les femmes sont surreprésentées (l'Europe) ou au contraire sous-représentées (l'Afrique).

Si on considère l'ensemble des étudiants étrangers en mobilité en France, en revanche, si les hommes restent majoritaires jusqu'en 2007, en fin de période la tendance s'inverse et en 2014, 8 points séparent les femmes (54 %) des hommes (46 %). Globalement, entre 2004 et 2014, les femmes sont majoritaires (51,6 %).

Enfin, si on limite l'analyse aux seuls nouveaux boursiers entrés dans le dispositif⁴², la part de **boursiers ayant bénéficié d'un cofinancement** reste globalement marginale (5 %), même si elle augmente rapidement en toute fin de période : ils représentent 15 % des nouveaux entrants en 2014, soit le double de ce qui était réalisé l'année précédente.

42 Ce qui permet de mesurer les inflexions stratégiques, en dehors du poids des récurrences.

3.1.2. Les sciences humaines et sociales restent plébiscitées

S'agissant du niveau d'étude, la période a connu une baisse continue de la proportion de bac+4 et en dessous qui est passée de 25 % à 3 %, au profit des bac+5, dont la croissance est soutenue jusqu'en 2011, date à laquelle elle s'inverse. Les bac+6 et plus, qui ont jusque-là stagné et même légèrement baissé, partent alors à la hausse et finissent même par dépasser les bac+5 en fin de période, en ayant presque doublé en dix ans.

Pour ce qui est des **disciplines**, reconstituées par grandes thématiques pour les besoins de l'évaluation avec la même catégorisation que le MENESR, 57 % des bourses (et 59,1 % si on ne considère que les seules bourses d'études) concernent la filière SHS⁴³. Pour l'ensemble des étudiants étrangers en mobilité, ce chiffre est cependant encore plus important : 63 %.

Les sciences de l'ingénieur occupent la deuxième place (23,2 % des boursiers d'études soit plus de neuf points de plus que l'ensemble des étudiants étrangers en mobilité), devant les sciences exactes (12,7 % des boursiers d'études, presque autant que les étudiants étrangers en mobilité) et la médecine (5 % des boursiers d'études, soit près de deux fois moins que les étudiants étrangers en mobilité).

3.1.3. Les durées d'octroi des bourses d'études se sont réduites

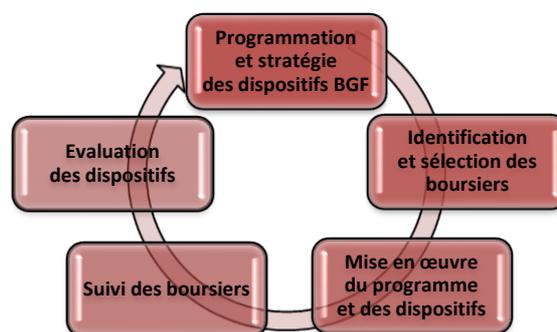
La **durée moyenne d'octroi** est de 16 mois pour les bourses d'études, d'un mois et demi pour les bourses de stage et de trois mois pour les SSHN mais elle atteint 20,5 mois pour les bourses Eiffel et plus de quatre ans (50 mois) pour les bourses Excellence Major. Par ailleurs, les cas de cumuls de bourses de nature différente sont rares (2,2 %) même si cela représente plus de 200 individus chaque année en moyenne⁴⁴.

La durée des bourses d'études octroyées s'est considérablement réduite sur la période : une sur trois durait plus de deux ans en 2004 contre une sur dix seulement en 2014. Parallèlement, la proportion de bourses d'un an ou moins est passée de 48 % à 74 % sur la période.

3.2. LE CYCLE DE MISE EN ŒUVRE DES BGF

Cette partie présente les grandes étapes de mise en œuvre des BGF synthétisées dans le graphique ci-dessous :

Graphique 6. – Cycle de mise en œuvre des BGF



3.2.1. Une programmation au service de stratégies diverses

Les modalités spécifiques à chacun des types de BGF sont détaillées dans le tableau page suivante.

⁴³ La filière SHS regroupe les filières d'architecture, d'urbanisme et d'aménagement du territoire, l'art et le design, la communication et les sciences de l'information, le droit, l'éducation et la formation de formateurs, la géographie et la géologie, la gestion d'entreprises, les langues, les lettres et la philologie et les sciences humaines.

⁴⁴ Le cumul le plus fréquent est celui d'une bourse d'études et d'une bourse de stage.



3.2.2. L'identification et la sélection : 4 logiques coexistent

Le choix des bénéficiaires est guidé par quatre logiques principales et non exclusives les unes des autres :

- l'appel à candidatures, qui vise à toucher un large public ;
- la logique de programmes sectoriels qui fournit des orientations thématiques sur les profils recherchés ;
- la logique de réseaux universitaires ou de recherche qui vise à privilégier la complémentarité avec les coopérations existantes ;
- les cofinancements avec des partenaires institutionnels locaux qui prennent en compte les intérêts réciproques pour telle ou telle thématique.

Un tableau (p. 23) présente les spécificités de procédures en matière d'identification et de sélection des bénéficiaires.



Tableau 3. – Une programmation au service de stratégies diverses

	BGF allouées par les postes	Programme Eiffel	Programme Excellence-Major
PROGRAMMATION	<p>En centrale :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Enveloppe globale déterminée par la Mission des programmes⁴⁵ – Déclinaison opérationnelle de l’enveloppe dans chaque poste, par la Mission du réseau⁴⁶ en lien avec les directions sectorielles – « Instructions générales de programmation » données aux postes avec des objectifs budgétaires et un mémento technique. <p>Dans les postes :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Déclinaison de l’enveloppe en actions et moyens, dont les BGF⁴⁷ – Dialogue de gestion avec le Département centré sur les objectifs des actions et sous-actions des lignes budgétaires + objectif de maintien de l’enveloppe dédiée aux BGF – Programmation des récurrences + choix d’octroyer de nouvelles bourses sur la base des coûts paramétriques (voir annexe J) – La fongibilité des crédits et l’autonomie budgétaire permettent aux postes de définir la part de l’enveloppe réservée aux bourses, en l’ajustant à mi-gestion. 	<ul style="list-style-type: none"> – Crédits de l’administration centrale – Programmation des récurrences + nouvelles bourses sur la base des coûts réels (jusqu’en 2015), après identification et sélection des boursiers. – Durée : 36 mois pour un cycle ingénieur, 24 mois pour master 1 et 2 ; 12 mois pour master 2 ; 10 mois maximum pour les doctorants en cotutelle. – Les orientations sont définies par un comité de pilotage. – Les bourses sont destinées aux étudiants étrangers : <ul style="list-style-type: none"> ▪ aux qualités reconnues par les établissements français d’enseignement supérieur souhaitant les accueillir pour la poursuite de leurs études. ▪ issus de pays émergents⁴⁸, des nouveaux États membres de l’Union européenne, mais aussi, pour le niveau doctorat, des pays industrialisés. 	<ul style="list-style-type: none"> – Programmation établie conjointement par le MAEDI et l’AEFE en tenant compte des apports budgétaires de chacune des parties. – Ce programme permet l’octroi de bourses au niveau du 1^{er} cycle : c’est une contrainte en matière de programmation, ces bourses pouvant être récurrentes sur des périodes de 5 à 6 ans, soit un cycle complet d’études d’ingénieur ou de master. – Jusqu’en 2006, il s’agissait de deux programmes distincts : le programme Excellence, qui correspondait au 1^{er} cycle de l’ES, financé et piloté par l’AEFE, et le volet Major (créé en 2000) financé par le MAEDI et mis en œuvre par le Cnous. Une commission se réunissait pour décider du passage ou non des étudiants sur le volet Major, à l’issue du 1^{er} cycle. – Depuis la fusion des deux volets Excellence-Major en 2006, le MAEDI et l’AEFE signent chaque année une convention déterminant la dotation financière du MAEDI pour sa participation au financement du programme.

45 Par la Délégation des programmes et des opérateurs depuis le 1er janvier 2016.

46 Par la Sous-direction du réseau de coopération et d’action culturelle depuis le 1er janvier 2016.

47 Mais également les « échanges d’expertise », qui comprennent des missions d’experts et des invitations de « personnalités étrangères » en France.

48 En priorité d’Asie, d’Amérique latine, d’Europe de l’Est, du Moyen-Orient.



Tableau 3. – Une programmation au service de stratégies diverses

	BGF allouées par les postes	Programme Eiffel	Programme Excellence-Major
STRATEGIE	<ul style="list-style-type: none"> – Quoiqu'encadrée par le Département⁴⁹, la stratégie sur les BGF est décidée localement par le poste en lien, parfois, avec les autorités locales et sans être forcément formalisée (les bourses ne sont qu'un des instruments de la politique de coopération) – Pas de label unique mais des noms spécifiques dans certains cas (bourses Yersin à Hong Kong, France Excellence en Chine...) 	<ul style="list-style-type: none"> – La stratégie et les objectifs sont structurés et font l'objet d'appréciations régulières. – Le programme vise à accompagner l'internationalisation des établissements supérieurs avec des priorités : <ul style="list-style-type: none"> ▪ au niveau master : sciences de l'ingénieur, économie et gestion, droit et sciences politiques ; ▪ au niveau doctorat⁵⁰ : sciences dures, économie et gestion, droit et sciences politiques. 	<ul style="list-style-type: none"> – Politique d'influence de la France à l'étranger. – Permettre aux anciens élèves internationaux des lycées français à l'étranger de poursuivre des études supérieures de haut niveau en France⁵¹. – Grande majorité des bourses dévolue aux grandes écoles et, au niveau du 1^{er} cycle, aux classes préparatoires. – Ouverture aux universités en 2007, dans une volonté de diversification de l'excellence au sein de l'enseignement supérieur français.

49 La précédente évaluation insistait sur le fait que les fiches de « bonnes pratiques » mises en place sur le réseau intranet du MAEDI Diplonet « constitu[ai]ent progressivement un référentiel sur les attentes stratégiques du Département ».

50 Au niveau doctorat, les bourses ont été mises en place à partir de 2005, d'abord via un programme dédié « Eiffel doctorat », puis au sein d'un programme Eiffel unique depuis 2008.

51 Circulaires AEFÉ, 2004-2016.

Tableau 4. – L'identification et la sélection : 4 logiques coexistent

BGF allouées par les postes	Programme Eiffel	Programme Excellence-Major
<p>Identification</p> <ul style="list-style-type: none"> - Opérée et laissée à l'appréciation des postes, parfois avec les établissements français d'ESR. - La phase d'identification peut comprendre l'accompagnement des candidats dans la construction de leurs projets et dossiers, en lien avec l'Espace Campus-France et le test ou le diplôme de langue. <p>Sélection</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas de procédures standardisées sur la mise en place des jurys et la formation/information de leurs membres. - La « Charte de qualité pour l'accueil des Boursiers du gouvernement français » comprend plusieurs indications et orientations non contraignantes en la matière, relatives à la promotion des bourses, à la composition des jurys et à l'implication du pays partenaire. - Les pratiques sont régulièrement partagées et font l'objet d'un dialogue constant entre le Département et le réseau des attachés de coopération. - Certains postes élaborent des commissions mixtes avec des représentants de l'Etat partenaire, d'autres impliquent les établissements d'ESR locaux ou français, d'autres enfin associent des représentants locaux du monde académique ou de la société civile. <p>Critères</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas de procédures standardisées sur les critères de sélection, hormis les impératifs administratifs et peu d'outils d'aide à la décision⁵². - Principes liés à l'attractivité auprès des élites et futures élites locales mais pas d'outils spécifiques. 	<p>Identification</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pilotée par le MAEDI en liaison avec les établissements chargés de la présélection des candidats <i>via</i> leurs réseaux internationaux et avec les postes. - Pas de candidatures individuelles. Ce sont les établissements d'accueil qui présentent les candidats en master ou en doctorat, en priorité en cotutelle. - Appel à candidatures publié auprès des établissements d'accueil. - Pré-sélection des meilleurs candidats⁵³. - Elaboration des dossiers (fin octobre - début janvier). <p>Sélection :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Depuis 2014, les postes émettent un avis sur la pertinence du projet⁵⁴ des candidats (master). - Trois comités spécialisés (un par domaine d'étude) sont chargés de la sélection. Les membres ne sont pas autorisés à noter les dossiers présentés par les établissements auxquels ils sont liés de manière institutionnelle. - Lauréats annoncés fin mars. Délibérations non publiques, souveraines et non motivées. <p>Critères</p> <ul style="list-style-type: none"> - Excellence du candidat (parcours universitaire antérieur) et caractère innovant du sujet de recherche (note sur 10, coefficient 3). - Politique internationale de l'établissement présentant la candidature, actions menées dans les zones géographiques considérées, excellence de l'unité d'accueil, adéquation avec la candidature présentée (note sur 5, coefficient 3). - Politique de coopération du MAEDI, notamment niveau de priorité du pays (note sur 5, coeff. 1). <p>Modalités d'attribution</p> <ul style="list-style-type: none"> - Détermination d'un seuil d'admissibilité. - Pour un minimum de 70 % des bourses, sur la base des meilleures notes (liste principale). - Pour le reste, répartition entre les établissements ayant placé des dossiers au-dessus du seuil d'admissibilité mais n'ayant pas encore obtenu de bourses. <p>Limites identifiées par le MAEDI sur la période (le programme a été réformé en 2014)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Forte concentration des lauréats au sein de quelques établissements. - Non renouvellement de certains membres du jury. - Priorités insuffisamment prises en compte. 	<p>Identification</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pas de candidature individuelle. - Identification réalisée par l'équipe pédagogique du lycée français à l'étranger. - Dossiers transmis pour étude et avis aux postes. <p>Sélection</p> <ul style="list-style-type: none"> - Commission d'experts issus de l'enseignement supérieur français. <p>Critères</p> <ul style="list-style-type: none"> - Excellence des résultats scolaires. - Projet d'étude, cohérence et pertinence du projet d'étude. - Forte motivation à poursuivre un cursus de haut niveau en France. - Mention « bien » ou « très bien » au baccalauréat. - Confirmation d'inscription dans la filière annoncée dans la candidature.

52 Listes de critères, outils d'analyse des motivations, du potentiel académique ou encore des processus théoriques de sélection, par exemple.

53 Depuis fin 2014, le nombre de candidatures est limité à 40 par établissement.

54 Auparavant, le Département n'intervenait que pour 10 % dans l'évaluation des candidatures (5 points sur 50) et les postes n'étaient pas consultés.



3.2.3. La mise en œuvre marquée par l'émergence d'un opérateur unique

Durant la période couverte par cette évaluation, deux modalités de mise en œuvre se sont succédé, synthétisées dans le tableau ci-dessous. De 2004 à 2012, en vertu de la circulaire du 25 juin 1991 du ministère des Affaires étrangères, toutes les bourses de stage ainsi que les bourses d'études issues de la zone de compétence de l'ancien ministère de la Coopération sont gérées par le centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (Egide), une association sous tutelle du ministère des Affaires étrangères. Il en est de même des étudiants de toutes origines affectés dans des établissements relevant de ministères autres que ceux de l'Education nationale, de la Jeunesse et des sports, de la Culture et de la communication. Quant au Cnous, *via* sa sous-direction des affaires internationales (SDAI), sous tutelle du MENESR, il était en charge de la gestion des autres bourses d'études des pays anciennement hors champ et des bourses AEFÉ.

Tableau 5. – Répartition des attributions entre Egide et le Cnous avant 2012

Avant la réforme effective en 2012	
EGIDE	Sous-direction des affaires internationales du CNOUS
Bourses d'études des étudiants affectés dans des établissements relevant de ministères autres que ceux de l'Education nationale, de la Jeunesse et des sports, de la Culture et de la communication	
Autres bourses d'études des pays anciennement du champ	Autres bourses d'études des pays anciennement hors champ
Bourses de stage + SSHN toutes zones	
	Bourses AEFÉ
	Programmes d'actions intégrées, Fonds de solidarité prioritaire, bourses avec cofinancements...
CAMPUS FRANCE	
Après la réforme effective en 2012	

La loi du 27 juillet 2010⁵⁵ relative à l'action extérieure de l'État a créé une « Agence française pour la promotion de l'enseignement supérieur, l'accueil et la mobilité internationale », Campus France, en regroupant les activités mises en œuvre par le GIP Campus France depuis sa création en 2007⁵⁶ avec celles d'Egide et les activités internationales du Cnous. Le nouvel Epic⁵⁷ est institué le 1^{er} septembre 2012⁵⁸.

La loi vise à créer un dispositif exhaustif d'accueil des étudiants et stagiaires étrangers⁵⁹, dont les missions vont de la promotion de l'enseignement supérieur hors de France au suivi des anciens étudiants étrangers. Le nouvel opérateur s'appuie pour cela sur le réseau diplomatique à l'étranger et notamment les « espaces Campus France »⁶⁰, composantes des ambassades qui assurent notamment l'orientation des étudiants étrangers dans leur pays d'origine.

Cette réforme tend également à accroître la lisibilité des bourses en mettant un terme à la dualité des opérateurs, dont la Cour des comptes et le législateur⁶¹ avaient plusieurs fois souligné le besoin de rationalisation.

55 Les missions confiées à Campus France sont notamment la valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français ; l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, y compris l'aide à la délivrance des visas et l'hébergement, en appui aux universités, aux écoles et aux autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi qu'aux collectivités territoriales ; la gestion de bourses, de stages et d'autres programmes de la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs et la promotion et le développement de l'enseignement supérieur français.

56 Et notamment le dispositif de promotion de l'enseignement supérieur français assuré jusque-là par EduFrance.

57 La convention-cadre de 2013 et ses avenants déterminent et encadrent les activités de Campus France. De plus, un contrat d'objectifs et de moyens pour les années 2013-2015 fixe les objectifs stratégiques et leurs modalités d'application.

58 Rapport sur le transfert des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires à l'établissement public industriel et commercial Campus France, MAEDI-MESR, 2011.

59 Après avoir envisagé en 2008 une « Agence française pour l'expertise et la mobilité internationale » incluant France coopération internationale.

60 Ces centres sont nés de la fusion du réseau des centres pour les études en France (CEF) et des bureaux de l'ancien EduFrance.

61 Communication PA-59327 de la Cour des Comptes à la commission des finances du Sénat et rapport d'information de cette dernière, enregistré le 13 octobre 2010.



3.2.4. Le suivi des bénéficiaires et du dispositif global : une préoccupation accrue

Le suivi envisage à la fois la gestion administrative et le suivi pédagogique du boursier BGF qui permettent de verser les droits, de résoudre les éventuels problèmes apparaissant pendant le séjour et d'élaborer les rapports de suivi pour les « mandants », les donneurs d'ordre de la bourse.

Un important volet lié aux statistiques est aussi à la charge de l'opérateur, sur la base de la mise en place de l'application de programmation budgétaire Prisme⁶² pour la gestion des bourses et l'élaboration de tableaux de bord. Cet appareil statistique est parcellaire pour la période précédant le mandat de Campus France, hormis pour les bourses gérées par le Cnous qui étaient compilées dans une autre base, Magellan, dont a hérité Campus France.

Le suivi des boursiers après l'obtention de leur diplôme et leur mise en réseau est l'étape qui fait suite au séjour en France, au cours de laquelle les anciens boursiers BGF sont fédérés pour continuer à être informés et valoriser cette expérience dans un cadre professionnel.

La Charte d'accueil des boursiers de 2006 préconise que ce suivi des anciens boursiers soit essentiellement du ressort des postes qui doivent pratiquer une politique de réseaux d'anciens boursiers, étudiants et stagiaires étrangers. Il s'agit en effet de valoriser l'investissement français et de constituer des réseaux d'influence actifs et visibles. Quant aux organismes d'enseignement, il leur est recommandé de garder le contact avec les anciens boursiers et, le cas échéant, de les associer aux actions de promotion de l'ESR mises en œuvre dans leur pays d'origine.

Jusqu'en 2014, les initiatives de suivi des anciens boursiers étaient essentiellement du ressort des postes, certains mettant en place, par exemple, des sites internet, des clubs ou des événements spécifiques aux anciens boursiers.

En novembre 2014, Campus France, à la demande du MAEDI, a lancé la plateforme numérique « France Alumni⁶³ ».

Cette plateforme a pour vocation de devenir un instrument de l'animation des réseaux et, plus généralement, de la politique d'attractivité et des diplomaties économique et d'influence. Elle s'organise autour d'un site central et de sites locaux animés respectivement par Campus France et les postes.

L'évaluation couvrant les années 2004-2014, la mise en place de cet outil en toute fin de période a été appréhendée à la lueur des activités spécifiques des postes en la matière, lors des missions de terrain. Cette initiative comble en effet un vide important dans la gestion du cycle des BGF qui ne disposait pas d'outil de suivi des anciens boursiers⁶⁴.

3.2.5. L'évaluation, un champ qui reste très largement inexploité

En matière d'évaluation du dispositif, la Charte d'accueil des boursiers de 2006 précise que le MAEDI « *procède à une évaluation annuelle des conditions de sélection, d'accueil et de formation des boursiers au travers d'enquêtes de satisfaction et par sondages, et transmet les résultats de cette évaluation au Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants et au ministère chargé de l'Enseignement supérieur* ». En outre, ce même document propose une batterie de 74 indicateurs, dont 36 à destination du ministère. Les données transmises et les entretiens n'ont pas permis de documenter l'effectivité de cette évaluation annuelle ni du suivi de ses indicateurs dédiés.

62 Programmation et instrument de suivi des modes d'exécution. Cette application, qui s'inscrit dans la stratégie globale de modernisation du système d'information financière de l'Etat, remplace notamment le logiciel Scop (Saisie et contrôle des opérations de programmation) utilisé en ambassades et Exepro, l'application informatique de suivi de l'exécution de la programmation de la coopération.

63 Note diplomatique du 7 novembre 2014 et ses 6 fiches techniques.

64 Hormis le portail « France contact », créé en 2001 (et inactif au moment de l'évaluation) et son annuaire, mentionnés dans la Charte de qualité pour l'accueil des boursiers du gouvernement français.



Par ailleurs, dans le cadre du Projet annuel de performance (PAP), une série d'indicateurs a été constituée pour apprécier l'atteinte des objectifs des programmes 185 et 209, dont certains se rapportent directement ou indirectement au dispositif des bourses. Il en va ainsi des indicateurs liés aux objectifs suivants : « Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde » et « Augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères (indicateur de mission 185-1.3) » ou l'objectif « Mettre en œuvre les partenariats différenciés et promouvoir nos priorités géographiques » au sein du programme 209. Quatre indicateurs se rapportent ainsi, au moins indirectement, aux BGF.

Enfin, le contrat d'objectifs et de moyens de Campus France pour la période 2013-2015 comporte également des indicateurs de performance et d'activités-cible.

3.3. BILAN FINANCIER : PLUS D'UN MILLIARD D'EUROS ALLOUÉS AUX BGF EN DIX ANS

La documentation financière disponible est très partielle. Les données transmises proviennent de la « passerelle Prisme »⁶⁵ et non du logiciel Chorus⁶⁶ et concernent uniquement les années 2012 à 2014. Elles correspondent aux montants programmés, définis en coûts paramétriques, actualisés chaque année (le tableau de l'année 2014 figure en annexe J).

Elles comportent qui plus est des biais significatifs, liés notamment au périmètre des BGF (certaines bourses sont considérées comme des BGF dans Prisme mais pas par le MAEDI⁶⁷ et inversement⁶⁸) et à l'absence de consolidation des crédits effectivement consommés en fin d'exercice 2014. De fait, sur la période 2013-2014, toutes les BGF n'ont pas été opérées par Campus France et toutes n'ont pas été enregistrées sous Prisme⁶⁹.

3.3.1. Une baisse des crédits de -38 % sur la période

Pour établir un bilan financier plus cohérent et sur la totalité de la période, les consultants ont compilé l'ensemble des projets annuels de performance⁷⁰ annexés aux projets de loi de finances des dix années en revue. Là-encore, ces données ne sont pas exemptes de biais, sur leur champ essentiellement : elles incluent en effet l'ensemble des bourses d'Etat à destination des étrangers et pas uniquement les BGF du champ⁷¹. Ce périmètre a cependant le mérite de la constance.

Le changement de maquette budgétaire de 2011 est manifeste dans l'inversion des courbes des programmes 185 et 209. Avant cette date, **la baisse des crédits apparaît plus marquée sur le programme 209**⁷² (les crédits bourses sur le 209 baissant de -26 % de 2006 à 2010, ceux du 185 de -22 %). Il s'agit plus d'une érosion ensuite (de -5 % sur les crédits du programme 185 et de -7 % sur ceux du 209).

Cette rupture marque un **changement de paradigme** : d'instrument au service d'une politique de coopération visant à renforcer les capacités, la principale fonction des BGF passe à celle d'outil d'attractivité de la France.

65 Application informatisée de programmation des crédits budgétaires

66 Qui permet de mettre en paiement les dépenses de l'Etat et « alimente » donc Prisme.

67 Comme les bourses sur FSP par exemple.

68 Comme les bourses MAE-Cofecub (Brésil), considérées comme des bourses relevant du Partenariat Hubert-Curien.

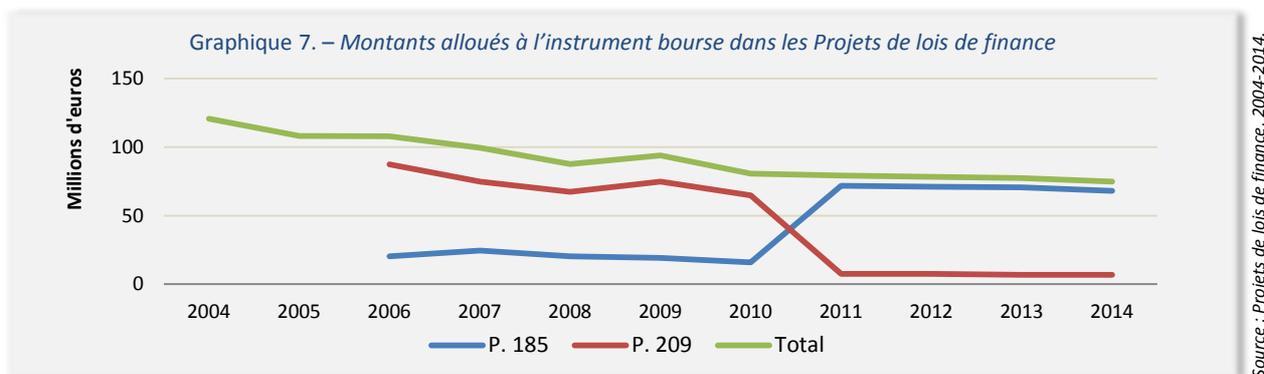
69 Alors que 16 pays mobilisant l'instrument bourse n'ont pas utilisé cette passerelle en 2014, selon Campus France et que les bourses sur crédits centraux n'ont été directement saisies dans Prisme qu'à partir de 2015.

70 Conformément à la loi organique du 1er août 2001, ce document développe en effet l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et alloués à une politique publique. Les crédits, constitués d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP), sont détaillés selon la nomenclature par destination (programmes et actions) et par nature (titres et catégories). Les bourses apparaissent dans la catégorie « transfert aux ménages ».

71 Ce qui inclut par exemple des BGF qui ne seront jamais concrétisées en bourses mises en œuvre par Campus France mais exclut les mobilités qui ne passent pas par Campus France et les bourses financées en partie par la subvention à l'AEFE comme une partie des Excellence-Major.

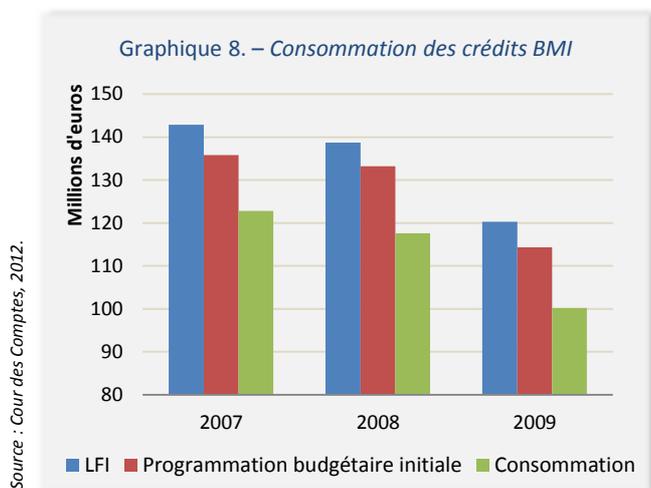
72 Du fait notamment de la création du programme 301 (développement solidaire et migrations) qui a entraîné en 2008 le transfert vers ce nouveau programme de crédits provenant du 209.

Considérés de manière globale, **les crédits alloués aux bourses (pour un montant total supérieur à un milliard d'euros sur la période) ont baissé de -37, 8 % entre 2004 et 2014**⁷³, ce qui correspond à la même baisse que celle du nombre de boursiers : dans la première partie de la période d'étude, la baisse des volumes financiers a été répercutée en diminuant le nombre des bénéficiaires, alors qu'à partir de 2010, elle s'atténue en réduisant les durées d'octroi notamment.



Pour évaluer les crédits effectivement consommés, les lois de règlement (qui arrêtent, en fin d'exercice, le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État) ont été compulsées mais les dépenses par catégories ne permettent pas de tracer de manière systématique les crédits dédiés aux bourses, comme c'est le cas dans les lois de finances initiales.

3.3.2. Dans les postes, les BGF représentent en moyenne 27 % de la programmation



Dans une communication, la Cour des Comptes a cependant reconstitué pour trois années la différence entre le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour les bourses, missions et invitations (BMI) et leur consommation effective, synthétisée dans le graphique ci-contre qui montre l'importante sous-consommation.

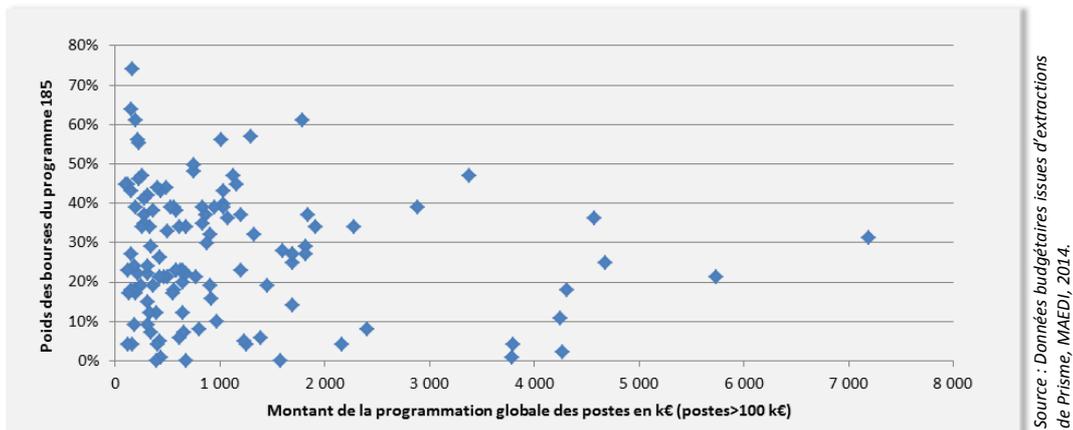
La différence entre le montant des crédits ouverts en LFI et la programmation initiale s'explique principalement par l'application de la réserve de précaution. Entre 2007 et 2009, **la différence entre crédits ouverts et consommés varie entre 14 % et 17 %**.

La consolidation des données du pôle financier aurait été complexe à mener pour une période aussi limitée. Les consultants ont préféré en faire l'estimation : **le budget effectivement consacré aux BGF peut être évalué** entre 840 et 870 millions d'euros sur la période, hors montant des bourses Excellence Major sur fonds propres de l'AEFE et des bourses sur financement du Département.

⁷³ Ces montants ne tiennent pas compte des bourses de mobilité AUF-DGCID programmées au profit des étudiants de 3e cycle, des enseignants et des chercheurs (9,2 M€ en 2007, 9 millions en 2008, 8 en 2009 et 7,87 en 2010), qui ont été fondues dans un soutien à l'AUF à partir de 2011, dont il est précisé qu'il « comprend la contribution française aux bourses octroyées par l'AUF ».

Les bases de données disponibles, plus récentes, ont donc été utilisées pour réaliser des instantanés sur la période d'étude, par exemple sur le poids des enveloppes BGF dans les postes en 2014⁷⁴. Ainsi aucune corrélation entre les montants dédiés aux BGF et le montant global des enveloppes ne se dessine : autrement dit, ce n'est pas parce qu'un poste à une programmation financière importante qu'il dépense un gros volume de BGF et réciproquement. La mobilisation du dispositif représente 27 % de l'enveloppe des postes, en moyenne.

Graphique 9. – Corrélation du poids des BGF dans l'enveloppe du poste en 2014



3.3.3. La majorité de la réalisation est le fait d'un très faible nombre de pays

Le bilan financier des remontées des postes en 2014 permet de dresser le tableau sur, d'une part, l'utilisation des différentes bourses et, d'autre part, la concentration sur un faible nombre de pays qui totalisent à eux seuls la moitié du budget BGF :

Tableau 6. – Nombre de postes mobilisant l'instrument

	Nombre de bourses	Nombre de postes mobilisant l'instrument	Nombre de postes réalisant 50 % des bourses	Proportion de bourses à coût partagé
Bourses d'études	8 443	137 ⁷⁵	16 ⁷⁶ (et 6 seulement réalisent 25 % des bourses)	36,7 % (42,3 % hors BLCD et SPCD)
Bourses de stage	1 741	97	7 ⁷⁷	5,5 %
SSHN	758	40	4 ⁷⁸	0,4 %

Source : MAEDI, 2014.

En fin de période, 16 pays sur les 137 qui mobilisent l'instrument réalisent à eux-seuls 50 % du volume financier des bourses d'études des postes. Pour les bourses de stage, il s'agit de 7 pays sur 97 et pour les SSHN de 4 pays seulement sur 40.

Pour les seules bourses Eiffel, trois pays émergents représentent près de la moitié (47,5 %) de la réalisation : la Chine, le Brésil et le Viêt Nam. Pour les bourses linguistiques et stages pédagogiques de courte durée, seize pays totalisent la moitié de la réalisation.

Sur la base de la seule année 2014, à partir des fichiers de l'ensemble des boursiers Excellence-Major communiqués par l'AEFE, 8 des 86 pays dont sont originaires les bénéficiaires (dans l'ordre le Maroc, Madagascar, le Mexique, l'Espagne, le Liban, l'Algérie, la Bolivie et Maurice) totalisent 50 % des bourses, deux seulement 25 % et le Maroc à lui seul représente un boursier sur cinq.

74 Et sur l'importance de la fongibilité de l'enveloppe à mi-gestion, qui n'a pas été inclus dans ce rapport.

75 Dont 121 qui ont utilisé la passerelle Prisme en 2014, selon Campus France.

76 Respectivement Russie, Viet Nam, Inde, Maroc, Syrie, Tunisie, Irak, Indonésie, Gabon, Chine, Thaïlande, Egypte, Mali, Turquie, Angola et Pologne (bourses d'études programmes 185 et 209 cumulés, récurrences comprises).

77 Respectivement Tunisie, Maroc, Algérie, Chine, Tchad, Madagascar et Cameroun.

78 Respectivement Algérie, Japon, Israël et Tunisie.



4. RÉPONSES AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES

4.1. UNE PERTINENCE D'ENSEMBLE PAR RAPPORT AUX ORIENTATIONS DE LA FRANCE

- La France a progressivement infléchi son approche pour mettre l'accent sur l'attractivité économique, qui vise en priorité les pays émergents aux dépens des pays développés ;
- Les bourses liées à la solidarité visent en priorité les PPP aux dépens des pays à revenus intermédiaires d'Afrique francophone, de l'Afrique non-francophone et de la zone ANMO ;
- L'attention prêtée aux attentes et besoins des boursiers reste centrée sur les publics traditionnels alors que le ciblage des anglophones correspond à l'ouverture voulue par les institutions d'ESR françaises ;
- L'attention accordée aux attentes et besoins des pays partenaires est difficile à évaluer, d'autant que la mobilité individuelle reste importante ;
- L'instrument BGF envisage uniquement la mobilité entrante ; la mobilité sortante, autre outil d'influence, étant mobilisée par d'autres canaux (MENESR, Erasmus...)

La pertinence s'attache à déterminer dans quelle mesure le dispositif, tel que mis en œuvre, répond aux besoins et attentes des publics cibles, de manière globale et selon les zones géographiques privilégiées par le MAEDI (pays développés, pays émergents ou néo-émergents, pays du Sud et zone ANMO). Le terme de « public cible » comprend les bénéficiaires directs (les boursiers), les bénéficiaires potentiels (non-sélectionnés, non-recourants ou non-ciblés⁷⁹) mais également les États d'origine, les entreprises et pôles de compétitivité et enfin les institutions françaises d'enseignement supérieur et de recherche, qui ont été identifiés au sein du dispositif comme vecteurs d'attractivité et d'influence.

4.1.1. Un changement de paradigme pour répondre aux enjeux de l'économie de la connaissance

Au cours de la période d'étude, l'Etat français a fait évoluer très sensiblement sa stratégie en matière de coopération. Pendant longtemps, son objectif prioritaire était celui d'une « compréhension mutuelle »⁸⁰, telle que définie par l'OCDE, valorisant le rayonnement de la culture et des savoirs français dans les pays avec lesquels il entretient des relations de longue date. Au regard notamment de l'évolution de son contexte économique, de l'entrée de nouveaux acteurs et d'une concurrence accrue en matière de mobilité internationale, la France a progressivement infléchi son approche, manifeste depuis la fin des années 1990, pour **mettre l'accent sur l'attractivité économique** qui est même promue comme l'une des principales finalités de la politique étrangère⁸¹ en 2003.

La mise en place en 2006 de la nouvelle nomenclature des programmes issue de la Lof de 2001 voit ainsi la montée en puissance du programme 185 qui vise à conforter et promouvoir les positions économiques, politiques et culturelles françaises, aux dépens du programme 209, dédié à l'Aide publique au développement (APD). Au cours de la période sous revue, la part des bourses dédiées à la coopération culturelle et d'influence a donc augmenté régulièrement au détriment des bourses « APD » dont la part a été en diminution constante. Cette rupture marque un changement de paradigme : d'instrument au service d'une politique de coopération visant à renforcer les capacités des pays partenaires, la principale fonction des BGF est passée à celle d'outil d'attractivité de la France.

79 Les non-sélectionnés ont postulé aux BGF mais n'ont pas été retenus ; les non-recourants connaissaient le dispositif mais n'ont pas postulé ; les non-ciblés ne connaissaient pas le dispositif.

80 Avec des objectifs politiques, culturels, universitaires et d'aide au développement, souvent dictés par des liens historiques avec un certain nombre de pays. Cf. L'internationalisation de l'enseignement supérieur. Synthèses de l'OCDE. Septembre 2004.

81 Premières « Rencontres de l'investissement international » à La Baule de juin 2003. Le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin y déclarait que « la France doit devenir le premier pays d'accueil en Europe des étudiants étrangers, en particulier de ceux des 2e et 3e cycles dans les domaines scientifiques, techniques, financiers et managériaux ».



Ce changement a eu pour effet, notamment dans la zone Afrique et dans les PPP, que des bourses dont l'objectif est clairement lié au développement international et au renforcement des capacités soient financées par le programme 185 dont l'objectif est lié à l'attractivité de la France. Près de trois postes sur quatre utilisent fréquemment ou très fréquemment l'outil bourse dans le cadre de leurs programmes de coopération, voire 92 % dans la zone Afrique. **Ces bourses ne répondent donc plus, formellement, aux objectifs du programme dont elles relèvent.**

Cette inversion du recours aux programmes 185 et 209 est manifeste au Burkina Faso, par exemple. Jusqu'en 2010, la totalité des bourses du poste sont inscrites sur la ligne budgétaire 209. De 2011 à 2014, par contre, cette ligne ne représente plus que 15 % des bourses, contre 85 % pour la ligne 185.

Face à cette rupture, de nombreuses interrogations ont émergé au sein du poste sur la pertinence du programme au regard des objectifs affichés de la ligne budgétaire 185, l'objectif de solidarité étant jugé prioritaire par rapport à celui de l'attractivité de la France⁸².

Il convient de rappeler ici que les BGF ne contribuent pas à l'atteinte des objectifs d'un « programme d'actions » en tant que tel mais qu'elles sont considérées avant tout comme un outil, un instrument de mise en œuvre de politiques que l'on retrouve au sein de plusieurs actions et sous-actions d'un « programme budgétaire », selon la répartition décrite ci-dessous⁸³ pour le programme 185 :

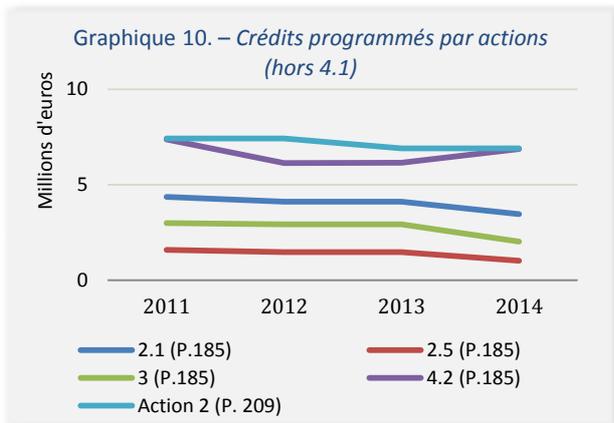
Tableau 7. – Actions et sous-actions du programme 185

Actions	Objectifs des actions	Sous-actions avec un budget BGF
Action 2 : Coopération culturelle et promotion du français.	Elle vise à conforter et valoriser la position de la langue française ainsi qu'à promouvoir la créativité culturelle et intellectuelle de la France auprès des pays étrangers.	Sous-action 1 : Langue française et diversité linguistique Sous-action 5 : Coopération et diffusion culturelle
Action 3 : Enjeux globaux	Il s'agit de renforcer les activités de préservation des biens publics mondiaux tels que le climat, les ressources naturelles (biodiversité, eau, sols) ou la santé et de répondre aux crises sectorielles liées, notamment, à l'accès aux ressources énergétiques ou aux matières premières.	
Action 4 : Attractivité et recherche	Cette action vise à mobiliser à l'étranger l'expertise des établissements d'enseignement supérieur, à les accompagner dans leur politique d'ouverture, à promouvoir le modèle français auprès des milieux académiques internationaux et à soutenir l'internationalisation de la recherche.	Sous-action 1 : Attractivité et enseignement supérieur. Sous-action 2 : Recherche scientifique.

Dans le programme 209, une seule action (« coopération bilatérale ») concentre la totalité des budgets relatifs aux BGF, avec deux sous-actions : 2.1 « Gouvernance démocratique et consolidation de l'État de droit » et 2.2 « Soutien aux processus de décentralisation et de déconcentration, et à l'intégration régionale ».

82 Rapport de mission au Burkina Faso, avril 2016, cf. annexe 2.

83 Ces budgets « bourses » au sein des actions du programme 185 comprennent l'ensemble des financements fléchés, qu'il s'agisse ou non de BGF, sachant qu'une partie des bourses Excellence Major est prise en charge par la subvention à l'AEFE (action 5).



Analysés de manière globale, les crédits alloués aux bourses sur l’action 4.1 du 185 (attractivité et enseignement supérieur) constituent la **majeure partie des financements**⁸⁴. Les budgets des programmes de bourses d’excellence y sont notamment inscrits, qu’il s’agisse d’Eiffel, d’« Excellence Major » ou encore de « Quai d’Orsay-Entreprises », créé dans la foulée du séminaire gouvernemental sur l’attractivité de la France de mai 2006. La baisse des autres sous-actions s’accroît en fin de période, hormis la recherche scientifique qui atteint presque le niveau de l’action 2 du 209.

4.1.2. Des inflexions géographiques et thématiques

Le changement de paradigme a engendré des inflexions dans la répartition géographique et les thèmes prioritaires des BGF.

Excellence et émergence

La stratégie initiée dès 1998 avec la création des bourses Eiffel et Excellence Major a été confortée au fil des ans : **les bourses liées à l’attractivité visent aujourd’hui en priorité le développement des relations avec les pays émergents**⁸⁵ (Chine, Inde, Russie, Brésil) et les pays méditerranéens, mais également avec les « nouveaux » émergents (Afrique du Sud, Indonésie, Viêt Nam, Colombie...).

Ce « boom des émergents » parmi les bénéficiaires de BGF s’est faite notamment au détriment des boursiers issus des **anciennes zones prioritaires de la France et notamment des pays développés** hors d’Europe. Pour la seule dernière année d’étude, les crédits BGF du Canada ont baissé de -53 %.

Les priorités thématiques de ces bourses soutiennent cette stratégie en ciblant des disciplines considérées comme prioritaires pour ces pays : sciences de l’ingénieur, économie, gestion, droit et sciences politiques pour le programme Eiffel et, de manière tacite, les grandes écoles pour Excellence-Major.

Aide au développement et Pays pauvres prioritaires

L’autre partie des budgets, qui provient du programme 209, relève de l’APD⁸⁶. Selon la définition de l’OCDE, il convient d’entendre par APD « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires d’APD », ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants :

- Émaner d’organismes publics, y compris les États et les collectivités locales, ou d’organismes agissant pour le compte d’organismes publics ;
- Sachant que chaque opération doit en outre :
 - o « avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l’amélioration du niveau de vie des pays en développement et

84 Entre 77 % et 80 % sur la période 2011-2014.

85 On peut dater ce phénomène après la publication du rapport « Un nouvel usage du monde, pour une France plus active dans les pays émergents » sous la direction d’Hervé Gaymard, en mars 2007. Auparavant, comme le mentionne le PAP 2006, le programme Rayonnement culturel et scientifique vise explicitement les trois catégories de pays suivantes : 1. les pays membres de l’Union Européenne, la Bulgarie et la Roumanie, partenaires privilégiés et prioritaires de nos actions ; 2. nos autres partenaires du G8 : Etats-Unis, Canada, Japon et Russie et 3. les pays développés d’Asie, d’Océanie et du Moyen-Orient, ainsi que l’Ukraine et la Biélorussie.

86 Selon l’acception du Comité d’aide au développement (CAD) de l’Organisation pour la coopération et le développement économiques.



- être assortie de conditions favorables et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % ».

La priorisation des PPP (programmes 185 et 209 confondus) s'est faite **aux dépens du reste des pays d'Afrique (pays à revenus intermédiaires et pays non-francophones) et plus encore de la zone ANMO** qui a vu son nombre de boursiers diminuer de moitié sur la période. Pour 2014, les crédits BGF de l'Ethiopie, où la diplomatie économique française est intense⁸⁷, ont baissé de -12 % et ceux du Nigéria de -69 %. Dans le Maghreb, l'Algérie affiche -20 % et la Tunisie -30 %. Seul le Maroc gagne +6 %.

Solidarités et pays fragiles

Au sein de cette mission, le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » participe à la mise en œuvre de la politique d'aide publique au développement de la France, conjointement avec le programme 110 « Aide économique et financière au développement » mis en œuvre par le ministère de l'Economie et des finances. Le MAEDI met en œuvre les orientations fixées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid). Ce comité, réuni par le Premier ministre, est chargé de la définition des axes prioritaires de la politique française d'APD et, d'une manière plus générale, fixe la doctrine française en matière de coopération⁸⁸.

Une attention particulière est portée aux pays en crise et en sortie de crise ou en situation de fragilité, qui ne font pas partie des pays pauvres prioritaires, ce qui a été le cas au cours de la période d'étude avec le programme des « bourses Haïti », après le tremblement de terre de 2010, ou « Syrie », quand la guerre a éclaté dans ce pays. Cette dimension humanitaire des BGF, avec des sommes engagées relativement modestes (moins de 500 000 euros pour des boursiers syriens en 2014, même si ce montant a augmenté pour atteindre 6 millions d'euros pour la période 2016-2018), s'intègre dans le dispositif global du MAEDI. Elle s'exprime notamment à travers son centre de crise et de soutien dans un *continuum* entre des interventions en période de crise, des soutiens à la stabilisation post-crise et celles en sortie de crise, en amont des interventions de développement mises en œuvre par l'AFD.

4.1.3. Une attention accrue aux attentes et besoins des bénéficiaires

L'enquête conduite à l'occasion de l'évaluation confirme que pour 90 % des postes, l'instrument bourse reste globalement un outil d'attraction pour choisir la France comme destination d'étude.

Un outil d'attraction qui vise de nouveaux publics

Afin de renforcer l'attractivité de l'enseignement supérieur français, plusieurs postes ont créé une identité spécifique pour leurs programmes de bourses, mettant davantage l'accent sur leur aspect prestigieux que sur leur intérêt économique. A titre d'exemple, c'est notamment le cas à Hong Kong, où un programme de bourses d'études, les « bourses Alexandre-Yersin » est reconnu pour son niveau d'exigence.

L'ouverture aux pays émergents s'est conjuguée à un **ciblage des étudiants anglophones**, que les établissements d'enseignement supérieur français souhaitaient plus facilement attirer à la faveur des lois Libertés et responsabilités des Universités de 2007 et Enseignement supérieur et recherche de 2013. L'article 2 de cette dernière, stipule en effet que « la langue de l'enseignement, des examens et concours, ainsi que des thèses et mémoires dans les établissements publics et privés d'enseignement est le français » mais élargit les exceptions où l'enseignement peut avoir lieu en anglais. De fait, les enseignements et les filières anglophones se sont multipliés et sont régulièrement mis en avant par l'établissement et par l'opérateur de promotion de l'enseignement supérieur français.

87 Voir le web-documentaire du MAEDI, <http://bit.ly/1NULdjX>

88 Ce processus de concentration sectorielle et géographique a été précédé d'une réforme structurelle fondamentale du dispositif français de coopération au développement avec le transfert, à partir de 2009, de nombreuses compétences opérationnelles à l'Agence française de développement, opérateur pivot de l'État en matière d'aide publique au développement. Cependant, cette réforme fondamentale n'a pas eu d'incidences sur les bourses qui ne font pas partie du champ d'attribution de l'AFD.



Cependant, l'attention aux attentes et besoins des bénéficiaires individuels reste centrée sur les publics « classiques ». Les différents groupes de discussion conduits en France ont insisté sur la difficulté de communication entre l'opérateur de gestion et les boursiers anglophones, qui continuaient en 2016 à recevoir des courriers électroniques à leur intention, entièrement rédigés en français.

Des espaces de concertation avec les États partenaires

Les postes entretiennent généralement des **liens assez étroits avec leurs partenaires locaux**. Ceux-ci sont notamment impliqués dans la définition de la stratégie et des publics cibles (notamment les ministères en charge de l'enseignement supérieur et les établissements d'enseignement supérieur), dans l'identification des candidats (88 % des postes affirment s'appuyer pour ce faire sur les établissements d'enseignement supérieur locaux dans l'enquête réalisée dans le cadre de l'évaluation) et dans leur sélection (72 % en moyenne et 79 % en Afrique).

Selon les pays, d'autres espaces de concertation sont également ménagés pour mieux cerner les attentes des États partenaires : ce peut-être une commission mixte qui élabore des documents cadre de partenariat (DCP)⁸⁹ dans le cas des anciens pays de la ZSP ; des commissions permanentes qui se réunissent périodiquement comme au Québec tous les deux ans ; ou encore des dialogues de haut niveau sur des thématiques particulières comme en Chine⁹⁰. La mobilisation de l'outil bourse se fait « très fréquemment » pour 50 % des postes (et pour 79 % en Afrique) dans le cadre des programmes de coopération⁹¹.

Il demeure cependant difficile de savoir si ces échanges conduisent à prendre en compte les recommandations éventuellement formulées par les partenaires ou si les enjeux pour la France prédominent dans les orientations des BGF. De même la difficulté à suivre les boursiers à l'issue de leur formation ne permet pas toujours de vérifier si l'instrument est adapté aux enjeux des États partenaires. Si la probabilité de retour du boursier dans son pays d'origine est pourtant très largement intégrée par les postes (84 %) et si 81 % des postes (95 % parmi les principaux pays pourvoyeurs et jusqu'à 100 % en Afrique) estiment que les BGF doivent se concentrer sur le renforcement des compétences en faveur du développement du pays partenaire, peu d'éléments permettent de valider que l'instrument remplit au final ces objectifs et de quelle manière.

D'autant que si deux tiers des postes affirment privilégier la mobilité encadrée, **la part de mobilité individuelle reste cependant conséquente**. Il est dès lors difficile de savoir dans quelle mesure les stratégies individuelles des étudiants s'inscrivent dans un projet collectif de développement.

4.1.4. Une pertinence globale qui s'adapte aux spécificités locales

Depuis la réalisation de la précédente évaluation, l'environnement législatif a renforcé l'attractivité du système d'enseignement supérieur français et notamment des universités. Les évolutions du dispositif de coopération ont répondu à la fois à un souci de s'adapter aux enjeux actuels et, au niveau du MAEDI, au besoin d'améliorer le dispositif d'identification, de sélection, d'accueil et de suivi des bénéficiaires des BGF. Ces démarches s'appuient sur les recommandations de l'étude mais sont également liées à l'évolution du contexte à la fois national (en lien avec la stratégie gouvernementale et celle du MENESR) et international (l'accroissement de la mobilité internationale et la concurrence croissante des pays d'accueil).

89 Programme conjoint sur 4 ans.

90 Depuis mars 2014, un dialogue de haut niveau sino-français sur les échanges humains a été mis en place. Il vise notamment à encourager les échanges en matière d'éducation, de science et de culture afin d'élaborer un agenda commun sur ces questions.

91 Mais la mobilisation de l'outil ne se fait que peu fréquemment (48 %), voire jamais pour 20 % des postes suite à une demande de partenaires locaux qui le cofinancent.



L'internationalisation de l'enseignement supérieur français **bute cependant parfois sur des spécificités locales** qui tiennent principalement à la vigueur de l'univers de concurrence, à un souci de focaliser la stratégie d'intervention sur le seul volume de boursiers et, enfin, à la déconnexion entre la mobilité entrante (les étudiants d'un pays qui viennent étudier en France) et la mobilité sortante (les étudiants français qui partent étudier dans ce pays).

Les initiatives fortes de l'univers de concurrence

Certaines zones de la sphère d'influence française ont, au cours de la période, fait l'objet d'une **véritable compétition internationale** pour courtiser leurs jeunes élites. A la faveur des printemps arabes, le Maroc est par exemple aujourd'hui l'une des régions du monde qui accueille le plus grand nombre de campus délocalisés d'établissements⁹², notamment anglo-saxons mais également français, comme a pu le montrer la mission de terrain sur place. Dans cette même zone ANMO, en Tunisie, l'Allemagne a prévu d'ouvrir une université germano-tunisienne et le Département d'Etat offre une centaine de bourses pour les Etats-Unis chaque année depuis 2013.

Ces initiatives, à forte portée symbolique, témoignent de l'importance de se doter de stratégies régionalisées afin que la France ne perde pas les bénéfices de s'être positionnée tôt sur ces nouveaux marchés. Ainsi, en fin de période, l'Algérie ne fait pas partie des quinze pays les plus pourvoyeurs de bourses d'études BGF, nonobstant une coopération universitaire intense. Cela ne signifie pas que la France y a perdu son « **avantage pionnier** », pour emprunter au vocabulaire du « *marketing* » qui désigne ainsi le bénéfice que tire le premier entrant pour développer plus facilement la relation à sa clientèle. Mais la mobilité d'étudiants algériens en France, qui reste forte (il s'agit de la troisième communauté estudiantine étrangère après les Marocains et les Chinois), a pris assurément d'autres formes, moins subventionnées et sans doute plus autofinancées.

Des stratégies qui restent parfois centrées sur le volume

La question de la mobilité subventionnée est souvent liée à la question de la mobilité entrante au sens large : **une politique du chiffre, qu'elle soit tacite ou affichée, s'est parfois installée** au cours de la période d'étude. Certains postes ont vu en effet dans l'augmentation du nombre de visas étudiants un indicateur objectif de l'attractivité de la France, au point d'encourager la multiplication du *nombre* des bourses, pour des durées plus courtes dans un contexte budgétaire contraint, dans le but de lancer une dynamique. Lors de la mission de terrain au Canada, les agents de l'ambassade de France à Ottawa se souviennent que la consigne avait été explicite pour les bourses Chateaubriand.

Cette politique suppose qu'à partir d'un certain seuil, les BGF peuvent avoir **un effet levier sur la mobilité globale** et que la mobilité subventionnée peut initier un cycle vertueux de mobilité autofinancée. Rien n'est moins sûr pourtant. Certes, certains postes ont pu le constater, comme le consulat général de France au Québec, où le soutien à la mobilité dans les années 2000 s'inscrivait dans le cadre d'échanges dissymétriques avec une forte demande d'accueil des étudiants français au Québec et une faible offre de départ de Québécois vers la France. Vingt ans après la création du programme Frontenac⁹³, les cotuelles de thèses ont été multipliées par 10, dans une quasi-parité Canada/France et 90 % sont aujourd'hui réalisées sans subvention.

Mais la mobilité subventionnée engendre-t-elle assurément de la mobilité autofinancée ? Le postulat de la masse critique pour espérer un tel changement – une cinquantaine de bourses dans le cas québécois – n'est que rarement questionnée : à partir de quel volume de bourses le processus vertueux espéré est-il susceptible de s'initier ? Et quelles sont les autres conditions nécessaires, si ce n'est suffisantes ?

92 France Stratégies a mis en place en février 2016 un groupe de travail sur l'« Offre d'enseignement supérieur à l'étranger », présidé par Bernard Ramanantsoa, *Dean Emeritus* d'HEC Paris.

93 Programme qui ne mobilise pas l'outil BGF mais offre un soutien au surcoût international de la cotuelle.



Les quatre missions de terrain montrent, dans des contextes fort différents, que **la pertinence de la stratégie repose aussi sur sa formalisation**, seule à même d'en partager les objectifs et les contraintes, en interne au sein du poste ou en externe auprès des partenaires.

En poste, la pertinence du dispositif repose sur :

- une stratégie d'influence, dont les commentaires ouverts de l'enquête en ligne déplorent qu'elle ne soit « *jamais vraiment définie par le ministère* », et que chaque attaché universitaire interprète et adapte ;
- une stratégie scientifique de renforcement de l'enseignement supérieur et de la recherche français, même si les objectifs d'influence et les objectifs scientifiques ne coïncident pas toujours ;
- et une stratégie de volume, déjà évoquée plus haut.

La quasi-totalité des postes ayant répondu à l'enquête (95 %) déclarent avoir établi une stratégie pour l'octroi des BGF mais celle-ci reste majoritairement tacite (52 %) même si elle est plus fréquemment formalisée chez les plus gros pourvoyeurs de BGF (douze points de plus que la moyenne). Une écrasante majorité des postes concentre les bourses sur les hauts potentiels et les décideurs de demain (92 % et même 100 % en Afrique) ou sur les filières d'excellence (86 %) et affirme utiliser les BGF pour « soutenir l'enseignement supérieur et la recherche français » (88 %).

Les agents en postes se retrouvent donc soumis à une **double tension** : celle d'une mobilité de masse, qui concerne principalement le niveau licence⁹⁴ (la majorité des demandes soumises aux Espaces Campus France sur le terrain) et celle d'une mobilité d'excellence, par essence plus sélective, sur les 2^e et 3^e cycles. Les deux ne sont pas forcément contradictoires mais elles ne sont pas automatiquement concordantes non plus. Si le public-cible de la première est sans doute plus captif – à la différence de leurs homologues européens, les Espaces Campus France sont généralement situés au sein même des services culturels dont ils font partie – celui de la seconde n'a pas forcément baigné dans la sphère française ou francophone et suppose, qui plus est, d'être convaincu.

Le « continuum » entre mobilité sortante et entrante

Même si cette pratique ne concerne pas avec la même acuité tous les pays, la question de la mobilité subventionnée n'est qu'un des pans de la **mobilité au sens large, entrante et sortante**. L'une et l'autre sont tellement interconnectées qu'au Québec, par exemple, les institutions provinciales ont choisi de financer le même nombre de bourses pour les doctorants québécois que la France en offre à ses propres étudiants, ce qui favorise l'idée d'un *continuum* de mobilité : des allers-retours se sont ainsi mis en place entre les deux pays, au gré des programmes de recherches. Au-delà du cas québécois qui reste lié au poids de l'histoire, de nombreux exemples cités par la Stratégie nationale de l'Enseignement supérieur, soulignent cette porosité : la mobilité d'étudiants français à l'étranger peut constituer un levier d'influence au moins aussi important que la mobilité d'étudiants étrangers en France, au moment où se bâtissent les accords de co-diplomation et les mesures de soutien aux programmes de recherche conjoints.

La période d'étude a vu aussi la **quasi-disparition des bourses BGF au bénéfice de Français** (comme les bourses Vents d'Est pour des doctorants en Asie par exemple), qui relèvent désormais du MENESR. Le « *continuum* » de la mobilité a donc été scindé au cours de la période d'étude entre le MAEDI pour les bourses entrantes et le MENESR pour les bourses sortantes, même si les exceptions restent nombreuses.

Or, la politique d'attractivité de la France va de pair avec le renforcement de la mobilité internationale des étudiants et des personnels de l'Enseignement supérieur et de la recherche français. La stratégie du MENESR, formalisée dans la Stranes, a donc préconisé le lancement d'un « grand programme de mobilité sortante sur critères sociaux » destiné à doubler le nombre d'étudiants français ayant effectué un séjour international d'au moins deux mois au cours de leur cursus, objectif identique à celui proposé par le rapport « Quelle France dans dix ans ? » élaboré par France Stratégie.

⁹⁴ Selon les données du MENESR, le niveau L représentait en 2014 57 % des effectifs du supérieur, le niveau M 39 % et le doctorat 4 %.



4.1.5. Des situations spécifiques où l'ambiguïté reste de mise

Les bénéficiaires de BGF jouissent d'un dispositif d'accueil spécifique, compris dans une acception large comme l'ensemble des services qui concourent à créer les conditions les plus favorables pour un séjour d'études et qui, de ce fait, contribuent à son succès.

Un cadre légal propice aux bénéficiaires des BGF, quoique tiraillé entre souci d'attractivité et contrôle de l'immigration

Tout au long de la période d'étude, **les bénéficiaires des BGF ont été relativement peu impactés par les différentes inflexions** qui ont concerné les étudiants étrangers en matière d'accès aux droits d'entrée ou de séjour sur le territoire français. Le statut de « boursier du gouvernement français » constitue en effet un élément de facilitation dans les démarches administratives en octroyant de nombreux avantages⁹⁵ aux bénéficiaires qui les exemptent de problèmes constatés en matière d'accès aux droits.

Le contexte général régissant le droit des étudiants étrangers constitue cependant un signal qui doit être pris en compte dans l'analyse des facteurs d'attractivité ou de « répulsivité » de la France comme destination d'études des postulants potentiels aux BGF.

Bien que l'évolution des flux d'étudiants étrangers en mobilité vers la France repose sur la conjonction de plusieurs facteurs, la politique d'attribution des visas apparaît comme l'un des tout premiers⁹⁶. La volonté de « maîtrise des flux migratoires », renforcée par la suppression de l'obligation de motiver les refus qu'introduit la loi en 2003, a conduit à une **baisse du nombre de visas de long séjour pour étudiants de 13 % entre 2003 et 2006**, leur nombre passant de 69 658 à 60 522. Dans les années qui suivent, les assouplissements législatifs se répercutent sur les chiffres : le nombre de premiers titres de séjour délivrés aux étudiants étrangers est en **constante augmentation de 2006 à 2011, passant de 47 398 à 65 471, soit une hausse de 36 %**.

Cependant, en 2012, le flux d'entrées diminue de 10 % par rapport à 2011. La circulaire du 31 mai 2011, dite « circulaire Guéant », a en effet rendu plus difficile la procédure de changement de statut des étudiants demandant un titre de séjour professionnel en appelant les préfetures à les soumettre à un « contrôle approfondi ». Suite à l'élection présidentielle de mai 2012, la circulaire est abrogée le 31 mai 2012 et remplacée par un nouveau texte qui vise à assurer l'égalité de traitement sur le territoire, faciliter les démarches des étudiants et apporter une réponse rapide à leur demande de changement de statut⁹⁷.

95 Un accès systématique à une couverture sociale ; un accès privilégié au dispositif d'hébergement proposé par les différents opérateurs en charge des boursiers, les BGF y étant prioritaires ; les facilitations de procédure administrative avec un appui et un travail de plaidoyer spécifique du MAEDI auprès des services consulaires ; l'exemption enfin de l'obligation de ressources lorsque la bourse comprend une allocation d'entretien.

96 Dans l'enquête de TNS Sofrès pour Campus France de 2013, auprès des étudiants qui ont prévu de venir en France étudier prochainement, près d'un sur six se fait une idée « plutôt » ou « très » négative de « l'accueil des étrangers en France » et un sur quatre des « procédures administratives ». Seuls le coût de la vie et la possibilité de travailler après ses études recueillent plus d'avis négatifs.

97 L'article 86 de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche institue qu'une autorisation provisoire de séjour d'une durée de validité de douze mois non renouvelable est délivrée à l'étranger qui, ayant achevé avec succès dans un établissement d'enseignement supérieur habilité au plan national, un cycle de formation conduisant à un diplôme au moins équivalent au master, souhaite compléter sa formation par une première expérience professionnelle sans limitation à un seul emploi ou à un seul employeur. À l'issue de cette période de douze mois, l'intéressé pourvu d'un emploi ou titulaire d'une promesse d'embauche est autorisé à séjourner en France pour l'exercice de l'activité professionnelle correspondant à l'emploi considéré.



Tout au long de la période, la politique des visas a par ailleurs fait l'objet d'aménagements en direction de certaines catégories spécifiques d'étudiants fortement ciblés dans le cadre de la politique d'attractivité⁹⁸. La circulaire de janvier 2006 visant à faciliter la procédure d'instruction des demandes de visa de long séjour pour études mentionne notamment qu'« *un traitement prioritaire sera assuré aux boursiers du gouvernement français* »⁹⁹.

De manière plus générale, les boursiers BGF bénéficient d'une procédure administrative gratuite¹⁰⁰ et facilitée qui les dispense notamment de l'obligation de ressources¹⁰¹ mais également d'un appui et d'un travail de plaidoyer spécifique du MAEDI auprès des services consulaires, afin d'**accompagner avec bienveillance le traitement de leurs dossiers**.

Reste la question du délai d'instruction : la durée légale est de deux mois mais dans les faits, le délai moyen constaté de délivrance d'un visa de court séjour est de 2,3 jours¹⁰² lorsqu'aucune consultation n'est requise¹⁰³. La plupart des entretiens menés auprès des institutions d'enseignement supérieures françaises ont cependant souligné que cette moyenne recouvre des réalités très disparates d'un consulat à l'autre, certains ne délivrant les visas que plusieurs mois après le dépôt, ce qui rend parfois difficiles l'organisation d'un séjour en France et l'aménagement de la scolarité le cas échéant.

Une pertinence qui peut se révéler relative en Afrique

Ce rapport ambigu à la migration étudiante se déploie de manière sans doute plus aiguë encore sur le continent africain où ce que les Québécois nomment la « rétention » des talents est souvent perçue comme un exode des cerveaux.

Rien ne permet de documenter l'adéquation entre la formation des anciens boursiers et les besoins prioritaires de leur pays. Les BGF sont centrées sur les individus plus que sur des institutions (d'origine pour les stagiaires ou de destination pour les boursiers d'études) et leur venue en France répond au mieux à l'incapacité du pays à fournir une formation technique de qualité équivalente. **Le retour au pays est rarement anticipé ou accompagné dans un cadre formel**, de sorte que la pertinence de la bourse à cette aune apparaît comme une qualité qui reste optionnelle. La mission de terrain au Burkina Faso a permis de constater par exemple que les bourses de stage liées aux activités de gouvernance, si elles sont conçues en appui aux ministères et services publics burkinabè, sont surtout appréhendées comme un outil complémentaire aux activités des experts techniques internationaux. Les anciens boursiers ne reviennent pas avec un projet pour consolider leur institution d'origine et le rapport de stage ou le travail de fin d'études est bien souvent le seul contact entre le boursier et le poste lors du retour au pays.

98 Voir notamment le rapport sur L'accueil des talents étrangers (2013), page 23 sur le télégramme diplomatique de juin 2011 en direction des services consulaires.

99 La circulaire du 27 janvier 2006 relative à la procédure d'instruction des demandes de visa de long séjour pour études, adressée aux chefs de postes diplomatiques et consulaires, précise les critères d'instruction à mettre en œuvre. La priorité est donnée aux étudiants de master et aux doctorants, aux bacheliers du réseau de l'AEFE, aux étudiants de première année universitaire venant dans le cadre d'un programme universitaire de coopération, aux candidats aux classes préparatoires aux grandes écoles et aux filières sélectives courtes. L'un des critères porte sur le cadre institutionnel dans lequel les étudiants organisent leur projet de mobilité.

100 Les boursiers BGF sont exemptés des frais de visas, de même que les professeurs étrangers enseignant le français, à l'exclusion des membres de leur famille.

101 Conformément à la directive 2004/114/CE, les étudiants étrangers doivent justifier de conditions minimales de ressources. Le décret du 6 septembre 2011 a procédé à un relèvement du niveau de ressources exigé, désormais aligné sur le taux 1 de l'allocation d'entretien de 615 euros par mois.

102 Indicateurs du projet annuel de performance du PLF 2010.

103 Et de 12,3 jours lorsque son instruction nécessite une consultation des services administratifs français ou d'un autre pays Schengen.



Dès lors, **le renforcement institutionnel en faveur du pays partenaire constitue souvent un résultat secondaire et non un objectif en soi**. C'est moins le cas lorsque la BGF s'inscrit dans un programme plus large de renforcement de l'offre locale de formation ou de partage des connaissances¹⁰⁴. Dans cette configuration, le projet collectif dépasse le cadre individuel des mobilités et permet d'envisager une prise en compte plus durable des effets de l'action.

Un déficit de pertinence dans les contextes de délocalisation de l'enseignement supérieur français

La décennie écoulée a été marquée par la diversification de l'offre d'enseignement supérieur à l'étranger, qui elle-même devient mobile. **Ces « délocalisations » d'établissements, sous des modalités parfois très différentes, n'ont été intégrées que très marginalement à la stratégie de l'outil**. Les « BGF locales », héritées du ministère de la Coopération, sont rarement mobilisées pour financer la mobilité d'un étudiant africain en Afrique, restent par ailleurs très onéreuses pour la mobilité d'un étudiant étranger en outre-mer et, enfin, ne sont pas adaptées pour les étudiants d'un pays qui n'appartient pas à la « zone franc ». Elles ciblent les ressortissants de douze pays¹⁰⁵, qui seuls peuvent postuler pour étudier dans un autre pays de la zone. Les montants de l'allocation d'entretien n'ont pas été réévalués depuis 2001¹⁰⁶ et atteignent en moyenne 115 000 FCFA/mois (175 euros) pour des études en 1^{er} ou 2^e cycle.

La procédure de simplification qui a débouché en 2016 n'a pas touché le mode de gestion des bourses locales, qui (malgré de timides aménagements en 2006) continuent de mobiliser de nombreux droits liés. Lestée d'une image passéiste, la bourse locale est apparue déclassée et peu usitée au cours de la période alors que jusque 6 000 boursiers en bénéficiaient dans les années 1970.

Un postulant étranger qui voudrait bénéficier d'une BGF pour étudier dans un établissement de la France d'outre-mer ne peut prétendre à aucun dispositif spécifique. Les bourses « métropolitaines » restent onéreuses et les universités et écoles ultramarines ont peu ou pas bénéficié de l'outil, alors que dans des zones comme Haïti ou les Comores, par la proximité de la géographie et du contexte d'exercice, des bourses locales dédiées vers la Martinique, la Guadeloupe ou la Réunion auraient pu se révéler particulièrement pertinentes.

Enfin, un étudiant qui n'appartient pas à la zone franc n'est pas concerné par ces bourses locales alors que là-encore, ce dispositif pourrait permettre à un étudiant du Burundi d'aller étudier dans une école française au Maghreb ou à un Thaïlandais de postuler à une école française en Chine...

4.2. UN DISPOSITIF QUI MANQUE DE COHÉRENCE ET DE COMPLÉMENTARITES EXPLICITES

- Le dispositif ne présente pas de cohérence interne robuste même si, dans les pays en développement, le rapprochement des objectifs assignés aux BGF conduit à une cohérence *a minima* ;
- Les différents types de bourses répondent à des modalités et objectifs précis même si cette spécification s'affaiblit ;
- Aucun outil de sélection formalisé et unifié n'est à disposition des postes pour choisir les bénéficiaires ;
- La complémentarité entre le MAEDI et Campus France est basée sur une répartition explicite des rôles, mais des éléments d'incohérence existent au niveau des postes ;

104 En Afrique de l'Ouest, un projet d'exploration des ressources géologiques réunit ainsi des entreprises minières et des institutions académiques, dont l'Institut de recherche pour le développement. Cette initiative témoigne du renouveau de la science africaine. En 2016, le premier *Next Einstein Forum* a notamment mis l'accent sur les *African Institute for Mathematical Sciences*, des centres d'excellence basés en Afrique du Sud, au Sénégal, au Ghana, au Cameroun et en Tanzanie, où la scolarité d'un an est gratuite pour une cinquantaine de bénéficiaires sélectionnés chaque année, issus de tout le continent.

105 Bénin, Burkina, Cameroun, Centrafrique, RDC, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo. Un pays anglophone, le Ghana et deux pays lusophones, la Guinée Bissao et Cap Vert, l'ont également mobilisé, quoi que ne relevant pas de la zone franc.

106 Une augmentation de 400 FCFA/mois (0,6 euros) a alors été consentie aux boursiers du Gabon et de 1 300 FCFA (2 euros) à ceux du Sénégal.



- Il ne semble pas exister de concertation formelle sur les différents instruments de coopération du MAEDI. La cohérence avec les autres outils de mobilité est stratégique mais peu opérationnelle. Des risques de redondances existent pour les ressortissants européens.

4.2.1. Un dispositif sans véritable cohérence interne dans le contexte de la période d'étude

S'agissant d'un instrument au service d'une politique de coopération, la « polysémie » des objectifs est inscrite dans la nature même des BGF et ne constitue pas une incohérence en soi, à partir du moment où il existe une cohérence avérée entre l'utilisation de l'instrument et l'atteinte de l'un ou l'autre des objectifs.

Le changement de nomenclature intervenu en 2011 entre les programmes 185 et 209 a eu des répercussions sur la cohérence stratégique de l'instrument BGF dans la mesure où il est intervenu sans que les objectifs globaux de ces programmes ne soient réorientés ou adaptés¹⁰⁷.

Cependant, en matière d'Aide publique au développement, le seul domaine encore géré directement par le MAEDI est celui de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Dans ce cadre, les objectifs divergents entre les lignes 185 et 209 sur les PPP s'estompent donc aujourd'hui puisqu'ils sont tous focalisés sur les thématiques de l'enseignement supérieur et de la recherche : de fait, lors des missions de terrain, il a pu être constaté que les postes affectent les bourses à telle ligne ou telle autre, de manière interchangeable et *de facto*, l'action 3 du 185 (les enjeux globaux) s'est fondue dans le 209, alors qu'au moins partiellement, sur l'action 2 (la coopération culturelle et la promotion du français) et sur l'action 4 (attractivité et recherche), la divergence d'objectifs est plus manifeste.

Cependant, **dans le contexte de l'époque, le dispositif n'a pas présenté de cohérence interne robuste** même si, au moins tacitement, le rapprochement des objectifs propres aux BGF a conduit le législateur à une organisation provisoire qui lui semblait plus homogène.

Des catégories de bourses de moins en moins explicites dans leurs objectifs

Globalement, les trois types de bourses relevant des BGF prévus par le dispositif réglementaire¹⁰⁸ sont **correctement définis** et répondent à des modalités et objectifs bien spécifiés, à savoir les bourses d'études (formations diplômantes), les bourses de stage (formations qualifiantes), les bourses de séjour scientifique de haut niveau (SSHN, programme de recherche et d'échanges de haut niveau), associées aux bourses linguistiques (BLCD) et stages pédagogiques de courte durée (SPCD), qui permettent de renforcer, entre autres, l'accès aux autres catégories de bourses. Il s'agit d'un dispositif cohérent, explicite dans ces objectifs et ciblant des bénéficiaires bien déterminés.

On constate cependant un affaiblissement progressif de ces catégories et une moindre spécification de leur nature, notamment à partir de 2010, à mesure que les durées d'octroi diminuent. Ainsi, par exemple, 11 % des doctorants sont financés sur des bourses de stage, notamment pour les bénéficiaires d'ANMO et d'Amérique. Il en va de même de bénéficiaires potentiels de bourses SSHN auxquels, selon plusieurs témoignages, sont attribués des bourses de stage pour des raisons budgétaires, le coût paramétrique des SSHN étant nettement plus élevé.

107 Le transfert au 1er janvier 2016 de la coopération dans le domaine de la gouvernance du MAEDI vers l'Agence française de développement (AFD) dans le cadre du plan MAEDI 21, peut être de nature à renforcer ces éléments d'incohérence, dans la mesure où la coordination de cette compétence se répartit désormais entre les postes, le MAEDI et son agence. Le rapport de janvier 2016 au président de la République, « Rapprocher l'AFD et la CDC au service du développement et de la solidarité internationale », souligne cette nécessaire coordination en précisant que « le partenariat avec le monde de la recherche, de l'enseignement supérieur et de l'innovation pourrait être stimulé par le nouvel ensemble, pour peser sur le débat international et auprès des organisations multilatérales et faire émerger des initiatives innovantes ».

108 « Instructions et mode opératoire pour la programmation des Bourses du gouvernement français », MAEDI/DGM/DPR, disponibles pour les années 2010 à 2015 et « Notes relatives aux Bourses du gouvernement français », 2014.



Le choix des différents taux mobilisés demanderait également à être réinterrogé. Les bases de données actuelles sont très parcellaires à cause du manque d'informations renseignées mais soulignent là-encore la caducité de la typologie : la bourse d'études de taux 1, censée s'adresser « à titre indicatif » à des étudiants jusqu'au master 1, concerne en fait aux deux tiers des étudiants d'un autre niveau. A l'inverse, le taux 3, qui cible théoriquement des doctorants, touche très majoritairement (60 %) d'autres étudiants. Les entretiens en France et lors des missions de terrain ont montré que la détermination du taux était surtout perçue aujourd'hui soit comme une variable d'ajustement budgétaire dans la programmation, soit comme une revalorisation de la bourse d'entretien qui lui est liée.

L'excellence, une cohérence par défaut des BGF

Au-delà de ces éléments relativement ponctuels, il y a lieu de considérer la cohérence d'ensemble entre les BGF attribuées et gérées par les postes et celles dépendant du niveau central, essentiellement les bourses « Excellence-Major » et surtout « Eiffel ». Ainsi, 75 % des postes estiment que les bourses pilotées par le Département ne sont pas du tout ou peu coordonnées avec les bourses des ambassades. Les témoignages des postes lors des missions de terrain vont dans le même sens, soulignant un manque d'information sur les processus de sélection, les candidats sélectionnés et sur le suivi du parcours des boursiers relevant des programmes centraux¹⁰⁹, même si le calendrier des bourses Eiffel est contraint par le souci de ne pas perturber celui des bourses des postes.

De fait, le modèle des bourses Eiffel – un « programme » homogène et spécifique plutôt qu'un instrument en appui à la mise en œuvre de politiques spécifiques – s'est progressivement décliné dans les postes, qui ont pour beaucoup adopté ce *leitmotiv* de l'excellence et de la détection des « hauts potentiels ».

Cette course aux « meilleurs » affaiblit cependant la cohérence et la complémentarité nécessaires entre les bourses des postes et les bourses du Département. **Jamais réellement définie et donc jamais réellement avérée, l'excellence, dès lors, fait plus office de cohérence par défaut des BGF.** Elle est explicitement promue sur certaines thématiques essentiellement scientifiques, mais les sciences humaines et sociales (6 bourses d'études sur 10) restent globalement le domaine d'études dominant.

Un dispositif classique de mise en œuvre, qui pêche encore sur la sélection

L'ensemble des bourses répond au dispositif classique de mise en œuvre d'une formation avec les étapes de programmation, d'identification, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation.

Au niveau de l'identification et de la sélection des boursiers, on observe cependant de grandes différences dans les dispositifs mis en place au sein des programmes « Eiffel » et « Excellence-Major » d'une part, et dans les bourses des postes, d'autre part. Dans le premier cas, la sélection implique des établissements d'enseignement (lycées français pour les Excellence-Major et établissements d'enseignement supérieur pour les « Eiffel ») alors que les modalités d'identification et de sélection des bourses des postes sont laissées à l'appréciation de ceux-ci.

Le processus de sélection des bourses Eiffel est structuré, répondant à des objectifs et critères précis, énoncés et faisant l'objet de supports. La Commission de sélection est composée d'universitaires réputés, travaillant sur base d'une grille de sélection explicite.

109 Depuis 2014, des courriers formels sont désormais adressés aux postes pour les informer.



Par contre, au niveau des bourses des postes, seuls 39 % des postes réunissent un comité scientifique mixte, après appel à candidature dans le cadre des bourses d'études et 36 % effectuent eux-mêmes la sélection, sur base d'un appel à candidatures. Pour les bourses de stage, 21 % des postes (mais le double en Afrique) procèdent eux-mêmes à la sélection, sans appel à candidature. Ce mode de sélection n'est en revanche pas ou plus pratiqué dans les 20 postes les plus pourvoyeurs de BGF. En outre, **aucun outil de sélection formalisé et unifié (grilles, critères, méthodologies, notes...)** n'est mis à disposition des postes afin de les appuyer dans l'élaboration d'un dispositif d'identification et de sélection des bénéficiaires. Cette absence de cohérence est dommageable pour l'atteinte des objectifs et constitue un risque d'iniquité potentiel dans l'accès aux BGF.

Une clarification progressive des rôles au cours de la période

Pour ce qui est des acteurs explicitement impliqués dans le processus de mise en œuvre global des BGF, 80 % des postes estiment que les rôles entre les différentes parties françaises sont clairement définis et 87 % sont satisfaits des relations avec ces parties prenantes directes.

En premier lieu, il s'agit de Campus France depuis 2012 et du duopole Egide/Cnous auparavant. L'ancien dispositif ayant été abandonné en 2011, notamment pour des raisons d'efficacité et de cohérence, l'étude se focalise ici uniquement sur Campus France. On constate une **bonne complémentarité entre le MAEDI et Campus France dans les différentes étapes du cycle de la bourse, basée sur une répartition explicite des rôles** : stratégie et sélection, évaluation et suivi des *alumni* pour le MAEDI et les postes ; communication, visibilité, conseils, mise en œuvre et suivi des bourses pour Campus France, délimitant bien les rôles stratégiques d'une part et de mise en œuvre et de support, d'autre part. Dans les questions ouvertes du questionnaire aux postes, la « délégation de mise en œuvre à Campus France » est considérée comme un des points forts du dispositif BGF. Toutefois, les mandats semblent moins nettement identifiés au niveau du suivi et de l'évaluation qui ne semblent être attribués à aucune des parties, comme en attestent les déficiences dans ce domaine. Dans les postes, les Espaces qui portent le nom de Campus France dans un souci d'homogénéisation des marques (même s'ils n'ont pas de lien organique ou fonctionnel avec l'opérateur¹¹⁰) ne participent pas à la gestion des programmes de bourses.

Les institutions françaises d'enseignement supérieur et de recherche sont, elles-aussi, associées ponctuellement au dispositif des BGF, tant dans la procédure de sélection des bourses « Eiffel », par exemple, par leur implication dans certains comités locaux de sélection ou encore par leurs activités d'inscription, d'accueil et de suivi des boursiers. Plus structurellement, beaucoup d'entre elles sont impliquées dans le « Forum Campus France », prévu par l'article 2 du décret qui a créé l'opérateur¹¹¹, qui émet des recommandations au conseil d'administration de l'établissement public sur les questions de promotion à l'international de l'enseignement supérieur français.

Ces institutions font également partie des comités de pilotage des programmes Eiffel et Excellence Major, avec le MAEDI, ce qui favorise la mise en cohérence du dispositif avec leurs attentes.

110 Ils sont pris en charge par les postes par le biais des EAF, les établissements à autonomie financière (les Instituts français essentiellement) qui en assument le budget et logent l'espace au sein de leurs locaux. Le personnel Campus France est en outre sous contrat avec les EAF et payé par ceux-ci, à l'exception des volontaires internationaux et des agents du ministère, pris en charge par le MAEDI.

111 Des liens entre les établissements et l'opérateur de mobilité avaient été initiés dans le cadre de l'assemblée générale du GIP Campus France.



Des synergies à développer avec les autres instruments du MAEDI et de ses opérateurs

Les partenariats Hubert-Curien (PHC) consistent en un autre instrument de mobilité lié à la recherche scientifique au sein du MAEDI, qui ne fait pas partie du champ de l'évaluation. Sur base d'accords bilatéraux et dans le cadre de projets de recherche conjoints entre des établissements de recherche français et du pays lié par ce partenariat, ce dispositif finance, entre autres, des séjours doctoraux et des mobilités de chercheurs étrangers en France¹¹². Même si l'objet de ces financements peut être identique à celui des BGF « traditionnelles », comme les doctorats ou les séjours scientifiques de recherche, le cadre réglementaire des PHC, ses objectifs et ses articulations avec les centres de recherche en font un instrument complémentaire, sans contradiction avec le reste des instruments, favorisant essentiellement les recherches collaboratives dans le cadre de partenariats bilatéraux.

Cependant, l'articulation spécifique et les potentielles synergies entre les deux dispositifs, tiennent essentiellement à leur mise en œuvre par un opérateur identique, à savoir Campus France, qui est ainsi à même d'assurer à tout le moins un suivi unifié.

Certains organismes de recherche de l'Etat, sous une tutelle conjointe du MAEDI, financent également des dispositifs de mobilité et de bourses. Il en va ainsi de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) qui disposent de budgets pour la prise en charge de doctorants et de post-doctorants.

Il ne semble exister aucune concertation formelle sur les objectifs, les modalités d'octroi et la mise en œuvre de ces différents instruments. En outre, tant les Unités mixtes de recherche impliquant l'IRD que le Cirad reçoivent des doctorants titulaires de BGF et des bénéficiaires de SSHN¹¹³.

Cependant, dans certains postes, comme au Burkina Faso par exemple, des représentants du Cirad et de l'IRD siègent au sein de la commission de sélection des BGF du poste¹¹⁴. Il existe donc au niveau opérationnel certaines articulations et complémentarités entre ces instruments, sans pour autant que celles-ci soient pensées de manière stratégique au niveau global de ces dispositifs.

L'Agence Française de Développement (AFD) est un opérateur essentiel de mise en œuvre de la politique de coopération du MAEDI depuis la réforme de 2004¹¹⁵. Depuis 2012, elle a développé un partenariat avec la *Paris School of International Affairs* (PSIA) de Sciences Po qui s'étend jusqu'en 2016. Une cinquantaine de bourses AFD-PSIA financées par le MAEDI sont offertes pour prendre en charge (totalemment ou partiellement) les frais de scolarité¹¹⁶ des étudiants africains¹¹⁷ admis au master en pratiques du développement (*Master of Development Practice* - MDP) en un an ou au master en développement international (*Master of International Development* - MID) en deux ans.

A l'exception de l'offre de bourses spécifiques liée à ce partenariat et de quelques bourses de formation ou de stage dans le cadre de la mise en œuvre des projets, l'AFD n'est pas impliquée dans les dispositifs de bourses, dont les BGF, que ce soit au niveau de la stratégie, de la sélection (centrale ou dans les postes) ou de leur suivi, alors même qu'il s'agit aujourd'hui de l'acteur principal de mise en œuvre du programme 209 en matière de coopération bilatérale. A l'inverse, le MAEDI n'est ni impliqué ni consulté dans l'attribution des bourses de son opérateur.

112 Campus France, *Les partenariats Hubert Curien*, 2016.

113 Voir Les établissements d'accueil des BGF, annexe 3.

114 Voir Annexe 2.

115 Le Cidid a décidé en juillet 2004 de déléguer à l'AFD les opérations de dons, notamment dans les secteurs de la santé, de l'éducation, du développement rural, des infrastructures, y compris en matière d'assistance technique.

116 21 000 euros/an en 2016.

117 Les pays prioritaires sont le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, la République d'Afrique centrale, le Tchad, les Comores, la République Démocratique du Congo, Djibouti, le Ghana, la Guinée, Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Rwanda, le Sénégal, le Togo ainsi que l'Erythrée, l'Éthiopie, la Gambie, la Guinée-Bissau, la Côte d'Ivoire, le Kenya, le Malawi, le Mozambique, le Libéria, Sao Tomé et Príncipe, la Sierra Leone, la Tanzanie, l'Ouganda et le Zimbabwe.



4.2.2. Une mise en cohérence attendue avec les autres dispositifs français

Un rapport interministériel¹¹⁸ de 2013 définit les publics que la France souhaite attirer, au nombre desquels figurent tant les étudiants titulaires d'un diplôme sanctionnant au moins cinq années d'études supérieures que les scientifiques et chercheurs étrangers ayant souscrit à une convention d'accueil avec un organisme français, qui sont aussi une des cibles des BGF.

Une cohérence stratégique avec les autres vecteurs français de mobilité...

S'agissant du public-cible de l'attractivité visé par les BGF, la priorité donnée « à l'excellence académique des étudiants » et au niveau d'études « master/doctorat » est en cohérence avec cette approche¹¹⁹. Il en va de même pour les thématiques privilégiées par le MAEDI, à savoir « *les filières scientifiques et sciences de l'ingénieur, d'économie, de gestion, de management, de droit et de sciences politiques* »¹²⁰.

Cette approche est en outre cohérente avec les objectifs explicites des BGF tels que contenus dans les projets annuels de performance du MAEDI où les bourses relèvent de la « diplomatie culturelle et d'influence » en visant à mobiliser à l'étranger l'expertise des établissements d'enseignement supérieur, à les accompagner dans leur politique d'ouverture et à promouvoir le modèle français d'enseignement supérieur¹²¹ ».

Cependant, de tels objectifs ne dépendent pas uniquement de la mise en œuvre de l'outil BGF mais aussi du contexte économique, de la qualité du cadre de vie et de l'attractivité culturelle, de la politique d'immigration et des conditions de séjour ou des infrastructures d'accueil¹²². Ainsi, ces politiques d'attractivité de l'ESR en France impliquent un nombre conséquent d'acteurs (MAEDI, MENESR, ministères de la Culture, de l'Ecologie, de l'Intérieur... ; établissements d'enseignement et de recherche ; collectivités locales, régionales et territoriales ; opérateurs d'accueil etc.). La circulation de l'information s'en ressent et les besoins exprimés de coordination accrue, de suivi et d'évaluation se retrouvent au niveau de ces différents protagonistes¹²³.

Les enjeux traditionnels de rayonnement culturel et linguistique et de coopération universitaire ont en outre été doublés d'enjeux d'attractivité du territoire, liés à la vitalité des entreprises et du secteur productif, à la pérennité et la qualité des emplois offerts par l'économie nationale¹²⁴.

La mobilité internationale des étudiants et chercheurs a ainsi été également envisagée comme un instrument destiné à équilibrer le marché du travail des personnels – notamment scientifiques et techniques¹²⁵.

118 Rapport sur l'accueil des talents étrangers. Ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Economie et des finances, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Avril 2013.

119 En 2005, le rapport Buhler rappelle ainsi l'enjeu que représente l'accueil de « tous les « cerveaux » qui produisent ou produiront de la haute valeur ajoutée dans la sphère intellectuelle », « fondement du potentiel de croissance des pays développés ».

120 Cf. les projets annuels de performance 2010 à 2014 pour l'identification des objectifs. Cf. également « La coopération française dans l'enseignement supérieur », MAEDI, 2012.

121 Programme 185, action 4 des PAP 2010 à 2014, BG, Action extérieure de l'Etat. Le Plan MAEDI 21 confirme ces options stratégiques.

122 Rapport sur l'attractivité internationale des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Jean-Pierre Gesson. Ministère des Affaires étrangères et ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Juin 2013. Plus ancien, mais toujours pertinent sur ces aspects : Etudiants et chercheurs à l'horizon 2020. Rapport du Commissariat général au plan. Septembre 2005.

123 Voir notamment « La coordination de l'action internationale en matière d'enseignement supérieur et de recherche ». Ministère des Affaires étrangères et ministère de l'Education nationale et de la recherche. Janvier 2014 ; « Evaluation de l'attractivité des établissements d'enseignement supérieur du ministère de la Culture et de la communication pour les étudiants des pays asiatiques ». IGAC. Septembre 2013 ; « L'action internationale des écoles liées au ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de la mer ». Conseil général de l'Environnement et du développement durable. Novembre 2010 ; « L'ouverture internationale et européenne dans les politiques académiques ». Rapport de l'IGAENR, Septembre 2008.

124 Stratégie de développement de la mobilité internationale des étudiants et attractivité de l'enseignement supérieur français. Rapport du Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants. Sept. 2004. Plus récemment : Investir dans l'internationalisation de l'enseignement supérieur. Nicolas Charles, Quentin Delpech, avec la contribution de Julian Michelet. France stratégie. Janvier 2015.

125 Etudiants et chercheurs à l'horizon 2020. Rapport du Commissariat général au plan. Septembre 2005.



... mais qui peine à trouver une traduction opérationnelle

La stratégie du MAEDI a suivi cette évolution et, à la formation des élites étrangères, a été adjoint un objectif d'ouverture des établissements français d'ESR à l'international afin de renforcer leur compétitivité : « *L'enjeu est d'accompagner la nécessaire ouverture des établissements d'enseignement supérieur français à l'international, gage de reconnaissance et de qualité sur un marché mondial des formations de plus en plus concurrentiel* »¹²⁶.

Néanmoins, tout en reconnaissant que les migrations constituent un potentiel important tant pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil, le MAEDI affirme clairement que « *l'objectif de la politique française est de renforcer la contribution de la mobilité et de la migration au développement des pays et territoires d'origine* »¹²⁷. Le questionnaire aux boursiers fait cependant apparaître que près de 25 % de ceux-ci restent en France après la fin de leur bourse et/ou de l'obtention de leur diplôme¹²⁸, cette proportion montant à 40 % pour les boursiers Eiffel.

S'il n'a pas été possible de renseigner dans le cadre de cette étude la durée moyenne de prolongation du séjour en France, on peut noter, à titre de comparaison (et même si le public considéré n'est pas exactement le même) que parmi les anciens boursiers interrogés qui séjournaient en France au moment de l'enquête, 42 % étaient en formation et 49 % exerçaient une activité professionnelle.

On constate une évolution progressive et cohérente des objectifs de l'instrument BGF en fonction de l'évolution stratégique dans le domaine de l'ESR, comme le démontre une analyse comparée de la stratégie du MAEDI (sur base du plan MAEDI 21), avec les stratégies nationales de l'Enseignement supérieur (Stranes) et de la Recherche (SNR) et avec le rapport de « France stratégie » : « Investir dans l'internationalisation de l'enseignement supérieur ». Ces trois documents d'orientation s'accordent sur la nécessaire cohérence des dispositifs et s'agissant de la mobilité entrante sur des objectifs d'attractivité. L'accueil, au sens large, y est aussi au centre des préoccupations, de même que le suivi-évaluation et l'importance à accorder au numérique.

Enfin, on constate **une absence de cohérence avec les nombreux dispositifs de bourses qui coexistent en France**, qu'ils soient publics (émanant d'initiatives de ministères, de collectivités locales, régionales et territoriales) et/ou privés (bourses d'entreprises, fondations)¹²⁹. Un besoin d'information et de coordination est exprimé par toutes les parties. Les postes estiment ainsi à 61 % qu'il n'existe aucune coordination avec les bourses des collectivités territoriales et à 53 % avec les bourses des universités et des Comue (35 % estimant en outre qu'elles sont peu coordonnées). C'est moins le cas cependant pour les bourses privées, où le dispositif Quai d'Orsay entreprises permet des synergies¹³⁰.

Les établissements français estiment, eux-aussi, ne pas être suffisamment informés sur les BGF¹³¹. Une réflexion interministérielle est ainsi suggérée visant à optimiser « *les moyens consacrés aux bourses internationales dans une logique de compétitivité de la France* »¹³². A l'exception de certaines concertations ponctuelles au niveau des postes, il ne semble pas exister de lieux structurés favorisant les complémentarités ou les synergies entre ces différents dispositifs de bourses.

126 La coopération française dans l'Enseignement supérieur, MAEDI/DGM, 2012.

127 Mobilité, migrations et développement : orientations de la politique française. Ministère des affaires étrangères et du développement international. Rapport de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats. P.6. Septembre 2013.

128 Ce résultat comprend des personnes qui peuvent choisir de continuer leurs études en France sans bourse, par leurs propres moyens.

129 Stratégie de développement de la mobilité internationale des étudiants et attractivité de l'enseignement supérieur français. Rapport du Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants. Sept. 2004.

130 Ainsi 75 étudiants iraniens ont été formés par Total, pendant la période des sanctions pour anticiper la réouverture du pays. En fin de période, le groupe pétrolier avait 300 boursiers en gestion, dont 120 nouveaux arrivants et 62 boursiers « Quai d'Orsay entreprises ».

131 *Op. cit.* Evaluation de l'attractivité des établissements d'enseignement supérieur du ministère de la Culture et de la communication pour les étudiants des pays asiatiques. IGAC. Septembre 2013.

132 *Op. cit.* Rapport sur l'accueil des talents étrangers. Ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Economie et des finances, ministère de l'Intérieur, ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. p. 35. Avril 2013.



Cette situation est d'autant plus marquante qu'un certain nombre de bourses du MAEDI (comme celles de la Direction de la coopération de sécurité et de défense en matière de police et de sécurité civile) ou même d'autres ministères, relèvent de fait du statut « BGF » : bourses de stage du Centre national du livre ou de la Bibliothèque nationale de France (ministère de la Culture), bourses du ministère de la Défense dans le domaine de la santé des armées ou du ministère de la Jeunesse et des Sports...

4.2.3. Une harmonisation modérée avec les autres pays et des risques potentiels de chevauchements

Que ce soit à Paris ou lors des missions de terrain, les études *ex-ante* publiées notamment par Campus France ont rarement été mentionnées comme outils d'appui à la décision, au niveau central et au sein des postes.

Les analyses comparatives sont peu mobilisées

Même s'il est vrai que certaines études comparatives des bailleurs de fonds existent et que des réunions d'échanges, régulières et formalisées ont lieu dans plusieurs postes (comme au Vietnam) avec les autres ambassades, **la connaissance des stratégies, des dispositifs et des pratiques des principaux concurrents de la France en matière d'attractivité de l'enseignement supérieur reste à parachever**. Les bonnes pratiques et les stratégies mises en œuvre par d'autres bailleurs de fonds permettraient pourtant d'alimenter la réflexion stratégique sur les BGF.

Ces analyses comparatives permettent en effet de replacer les BGF dans le contexte international des bourses et des mobilités et d'identifier les pratiques, les différences et les innovations en matière de stratégies, de dispositifs de mise en œuvre et de politiques d'accueil et d'attractivité par l'analyse des cas de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, du Canada, des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Union Européenne¹³³.

La plupart de ces pays ont été identifiés par les postes et par les bénéficiaires eux-mêmes comme les principaux concurrents en matière de mobilité, à savoir les Etats-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Canada pour les postes et le Royaume-Uni, les Pays-Bas et, à égalité, la Belgique, le Canada et l'Allemagne pour les bénéficiaires.

De manière générale, les dispositifs de bourses des Affaires étrangères de ces différents pays affichent des objectifs liés à la coopération internationale et d'autres relatifs à l'attractivité et à l'excellence du système éducatif. Contrairement aux BGF, les bourses ne sont pas considérées comme des dispositifs en appui à d'autres programmes, mais sont structurées en programmes, répondant aux objectifs spécifiques repris ci-dessus.

De façon classique, l'offre de bourses se répartit entre bourses d'études, bourses de stage et bourses de doctorat/post-doctorat qui sont en général considérées comme une catégorie différente des bourses d'études.

Au sein des bourses d'études, aucun des pays analysés ne dispose d'une offre de premier cycle, pour des questions de coûts (réurrence sur 4 à 5 ans) et pour des raisons liées à l'attractivité : ce niveau ne permet pas l'identification des futurs « meilleurs étudiants ». Les offres se focalisent donc sur les programmes de masters en deux ans et sur une offre d'études en un an correspondant à des formations « post-graduées ». Il s'agit généralement de programmes en un an, destinés à des détenteurs de master ayant un minimum d'expérience professionnelle. Ces programmes sont conçus de manière spécifique pour attirer les décideurs et futures élites de demain.

133 Pour les analyses transversales : British Council et DAAD, *The rationale for sponsoring students to undertake international study: an assessment of national student mobility scholarship programmes*, 2014; L. Dureuil et M. Saada, *Etude comparative sur l'attractivité de l'enseignement supérieur : analyse de la concurrence des positions respectives de nos partenaires européens et de la Chine*, Campus France, 2012 ; Forces et diversité de la mobilité des étudiants européens, Notes de Campus France, mai 2014.



L'offre des bourses de stage est en général moins développée que dans les BGF. Il s'agit plutôt d'un outil spécifique lié à des programmes de développement ou de renforcement des capacités. Enfin, les bourses de doctorat, en général dans le cadre de cotutelles, et surtout les bourses de post-doctorats prennent une place de plus en plus importante. Par exemple, en Allemagne, 40 % de l'ensemble des bourses d'études concernent les doctorats et post-doctorats et en Grande-Bretagne, 60 % des bourses du programme des bourses du *Commonwealth* concernent les doctorats.

Dans la plupart des pays étudiés, les programmes de bourses financés par les Affaires étrangères sont sous la responsabilité d'organismes chargés de la gestion de l'ensemble du processus, depuis l'identification des boursiers jusqu'à la gestion des anciens bénéficiaires, en passant par la mise en œuvre de la bourse, y compris les activités d'identification et de sélection des boursiers. En outre, sauf aux Pays-Bas, l'ensemble de ces organismes publics sont intégrés au sein des conseils et associations d'universités, les ministères des Affaires étrangères et/ou de la coopération finançant ces programmes et assurant le pilotage politique et stratégique.

Au niveau des prestations prises en charge, l'ensemble des pays offrent des services relativement similaires, globalisés au sein de sommes forfaitaires regroupant l'ensemble des prestations. Enfin, de nombreux pays ont mobilisé d'importants moyens dans le suivi des anciens, à l'image du DAAD et d'EP-Nuffic, les opérateurs de mobilité allemand et néerlandais.

L'ensemble de ces pays ont enfin mis en place des politiques volontaristes d'attractivité de l'enseignement supérieur, basées sur des outils de gestion de la compétitivité (*marketing*) et de visibilité, incluant d'ailleurs les programmes de bourses. L'offre de formation en Allemagne, au Pays-Bas et en Belgique propose des programmes principalement en anglais en direction des publics étrangers.

Des risques de redondances pour les ressortissants européens

Au niveau européen, le programme *Erasmus+*, doté d'un budget équivalent aux BGF pour la période 2014-2020 (en mobilité sortante) et de 1,73 milliard d'euros pour des activités hors de l'Union européenne sur la même période (essentiellement vers les pays du voisinage de l'Est et du Sud) permet à la France de maintenir sa place de *leader* européen pour la mise en place de masters *Erasmus Mundus*.

Certains volets du programme sont gérés par un autre opérateur de mobilité, l'Agence *Erasmus+*, qui organise régulièrement, avec le soutien de la Commission européenne, du MENESR et du MAEDI, des journées spécifiques dédiées à la dimension internationale du programme.

En développant des liens au plus près des opérateurs de terrain, *Erasmus+* est aujourd'hui inscrit dans les politiques territoriales et, tant les collectivités et administrations déconcentrées de l'État que les entreprises s'impliquent comme porteurs de projets ou comme catalyseurs au sein des Comités régionaux de la mobilité internationale (Coremob) ou des « développeurs *Erasmus+* », qui accompagnent le montage de projets.

Même si l'offre peut être perçue comme complémentaire, les risques de redondances existent, bien que relativement limités, dans la mesure où le cœur de cible du programme n'est ouvert qu'aux pays participants de l'Union européenne et à l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège, la Turquie et l'Ancienne république yougoslave de Macédoine¹³⁴. Ils ont toutefois été mentionnés à plusieurs reprises lors des entretiens avec les institutions françaises d'enseignement supérieures qui y ont été confrontés¹³⁵.

134 Cependant le programme de renforcement des capacités d'*Erasmus+* s'ouvre à d'autres zones, et notamment aux pays en voie de développement.

135 Certains établissements sollicitent également les postes pour des échanges dans le cadre du programme européen Erasmus Mundus.



Au cours de l'année universitaire 2013-2014, 29 621 bénéficiaires ont choisi la France¹³⁶. Les cinq pays les plus pourvoyeurs de mobilité *Erasmus+* en France étaient l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Pologne¹³⁷. Aucun document n'étaye la manière dont cette réalité est prise en compte dans l'attribution de BGF dans les pays éligibles d'une manière générale, et dans ces cinq pays en particulier. Les instructions 2016 qui ont fait suite à la démarche de simplification de l'outil (et donc postérieures à la période d'études) rappellent que « la bourse attribuée par le MAEDI ne peut être cumulée ni avec une bourse attribuée par un autre ministère français, ni avec une bourse *Erasmus+*, ni avec une bourse de l'Agence universitaire de la Francophonie » mais l'application de cette règle est soumise à un régime déclaratif émanant du seul boursier et les bases de données des bénéficiaires ne sont pas croisées entre les délégations de l'Union européenne, les postes et les équipes *Erasmus+*, comme la mission au Maroc a pu le montrer.

Dans le même ordre d'idée, les bourses sur critères sociaux du MENESR sont ouvertes aux ressortissants de moins de 28 ans de nationalité de l'un des Etats membres de l'Union européenne¹³⁸, d'un autre Etat membre de l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse¹³⁹. En plus de l'aide financière, les bénéficiaires sont en théorie exonérés de droits universitaires et de cotisations à la sécurité sociale étudiante.

Il n'a pas été possible dans le cadre de cette évaluation de documenter les cas de double bénéficiaire entre BGF et « bourse de l'enseignement supérieur » mais lors des entretiens en France, plusieurs responsables d'établissements et des étudiants étrangers eux-mêmes ont mentionné leur effectivité. Là encore, la manière dont cette réalité est prise en compte dans l'attribution de BGF n'est pas documentée.

4.3. EFFICACITÉ : DES PERFORMANCES CONTRASTÉES ET INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉES

- Les boursiers BGF ont un profil spécifique qui les distingue dans la mobilité entrante et permet des priorités de coopération nettes en faveur des pays émergents et, dans une moindre mesure, des PPP ;
- L'attention reste focalisée sur le cœur de cible « captif » de l'attractivité : l'étudiant étranger attiré par la France. Les motifs de non-recours sont peu explorés ;
- Le « désir de France » est marqué : un tiers de boursiers d'études serait quand même venu s'il n'avait pas obtenu une BGF. La possibilité d'un critère social reste à clarifier face à la prééminence de l'excellence ;
- La satisfaction des bénéficiaires de BGF est forte mais des marges de progression existent sur les démarches, le logement et l'accompagnement pédagogique ; le taux de réussite, globalement bon, cache des disparités ;
- A 69 %, les boursiers BGF rentrent immédiatement dans leur pays après leurs études mais 25 % restent en France et la même proportion y réside aujourd'hui ;
- Le dispositif BGF a permis un transfert de 74,36 millions d'euros de frais de scolarité vers les établissements français d'ESR. Cette internationalisation a profité diversement aux territoires ;
- La gouvernance déconcentrée offre souplesse et adaptabilité mais limite la mise en œuvre d'une stratégie globale.

136 Troisième destination préférée derrière l'Espagne et l'Allemagne.

137 *EC Erasmus Statistics 2013-14*.

138 En application des articles 7 et 10 du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

139 A la condition qu'ils puissent « attester d'un certain degré d'intégration dans la société française, apprécié notamment au vu de la durée du séjour, de la scolarité suivie en France ou encore des liens familiaux en France ». La circulaire du MENESR qui en précise les modalités d'attribution spécifie que « le degré d'intégration est apprécié notamment au vu de la durée du séjour (un an minimum), de la scolarité suivie en France ou encore des liens familiaux en France. Cette condition n'est en tout état de cause pas exigée si l'étudiant justifie de 5 ans de résidence régulière ininterrompue en France ». Les étudiants de nationalité étrangère sont éligibles à la condition d'être réfugiés ou bien d'être domiciliés en France depuis au moins deux ans et d'attester d'un foyer fiscal de rattachement (père, mère, tuteur légal ou délégataire de l'autorité parentale) en France depuis au moins deux ans. L'étudiant doit par ailleurs suivre des études supérieures à temps plein relevant de la compétence du ministère chargé de l'Enseignement supérieur ou du ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (le ministère de la Culture et de la Communication disposant de son propre dispositif par ailleurs).



4.3.1. Le dispositif BGF détecte et attire parmi les meilleurs postulants

Le profil des boursiers est conforme aux orientations stratégiques

Qu'il s'agisse du niveau d'études ou des disciplines, comme il a été vu en *supra*, le profil des lauréats de BGF correspond aux orientations stratégiques de la France, notamment sur les **pays émergents**. Cette dernière catégorie totalise 48,1 % des boursiers d'études sur la période et les **Pays pauvres prioritaires** 18,2 %¹⁴⁰. Si on considère l'ensemble des étudiants étrangers en mobilité en France, les moyennes sont respectivement de 17 % et de 13 %, en quasi constance depuis 2008.

Il apparaît donc très clairement que les boursiers d'études BGF ont un profil singulier dans l'ensemble de la mobilité entrante en France, qui permet d'afficher des priorités de coopération très nettes.

D'une manière générale, d'après les entretiens réalisés, les institutions françaises d'enseignement supérieur estiment que le dispositif, pour lequel elles sont souvent chargées de la pré-sélection des candidats, est jugé capable de **détecter et attirer parmi les meilleurs postulants possibles**.

Cependant, la plupart des grandes écoles rencontrées dans le cadre des missions de terrain en France et à l'étranger ont déjà connu des failles dans la sélection des bénéficiaires, aussi bien sur le niveau académique réel d'un candidat préalablement contacté par téléphone, sans vérification d'identité que sur les compétences linguistiques de tel autre, une fois arrivé en France. Cela concerne notamment la Chine où des circuits opaques d'inscription en France ont prospéré au cours de la période, notamment pour les recalés du système universitaire chinois¹⁴¹.

Des enquêtes plus systématiques restent par ailleurs à lancer pour évaluer si toutes les filières considérées comme prioritaires, en centrale ou en poste, arrivent à honorer cette exigence d'excellence ou si certaines, sur des niches ultra-concurrentielles, peinent au contraire à faire coïncider leur recherche des meilleurs candidats et leur offre de formation.

Les motifs de non-recours restent insuffisamment questionnés

L'attention des parties prenantes, qu'il s'agisse du MAEDI et bien souvent des établissements, **reste focalisée sur le cœur de cible « captif » de l'attractivité, l'étudiant étranger attiré par la France**. A moins d'avoir développé une politique volontariste en matière de démarchage des étudiants étrangers, peu d'établissements français sont en mesure de détecter de manière proactive les meilleurs postulants et s'en remettent donc en priorité à celles et ceux qui les sollicitent et qui postulent directement. Cependant, les missions de terrain ont confirmé que de plus en plus d'établissements français investissent les salons et forums internationaux de l'étudiant, au point qu'à Casablanca, le groupe *L'Etudiant* qui l'organise a été contraint de mettre en place une politique de quotas.

L'attrait pour la France tient en effet à une bonne connaissance du pays : 22 % des boursiers d'études¹⁴² avaient en effet déjà suivi une formation dans ce pays. Au niveau doctoral, le taux atteint 28 %. Le « désir de France » est donc particulièrement marqué : 34 % des boursiers d'études déclarent ainsi qu'ils seraient quand même venus se former en France s'ils n'avaient pas obtenu la BGF. En Asie, le taux atteint 42 % et chez les répondants de l'enquête en anglais, 45 %.

140 En revanche, sur les bourses de stage, les émergents ne représentent plus que 24,8 % des effectifs et les PPP 16,2 %.

141 En 2009, une note du Centre international d'études pédagogiques aux universités françaises relevait que « des dysfonctionnements ont été constatés lors des sessions du test de connaissance du français » et que « des fraudes ont pu, de ce fait, avoir lieu ».

142 25 % des boursiers de stage et même 32 % des SSHN mais 13 % seulement des répondants en anglais.



Les motifs de non-recours restent peu explorés. Les missions de terrain en Afrique ont montré pourtant qu'une proportion importante d'étudiants des filières locales d'excellence ne connaissait pas les opportunités offertes par l'éventail de BGF ou n'osait pas postuler en surestimant le niveau effectif attendu. Dans d'autres cas, et le questionnaire aux postes l'a confirmé, les étudiants installés en province, fût-ce dans de gros centres urbains, se retrouvent déconnectés des centres de décision impliqués dans l'identification des bénéficiaires. Le maillage des territoires constitue un défi pour près d'un poste sur trois (et deux sur cinq en Afrique) qui admet ne pas être vraiment (26 %) ou pas du tout (4 %) en capacité d'identifier des bénéficiaires potentiels dans les principales villes de province.

Enfin, les entretiens menés lors des missions de terrain ont indiqué que les étudiants ayant déjà postulé mais n'ayant pas été sélectionnés sont rarement recontactés ultérieurement alors qu'ils constituent, pour peu que l'échec ne s'explique pas par un écart trop important avec les prérequis, des cohortes potentiellement plus éclairées et mieux préparées. Quand c'est le cas, ce suivi des non-admis relève d'une politique propre aux établissements auxquels ils ont postulé.

Le vecteur d'attractivité émane principalement du milieu d'études, soit parce que l'établissement de formation dans le pays d'origine a un accord avec un établissement français (réponse la plus citée par les boursiers d'études, dans un quart des cas), soit parce qu'un professeur a évoqué cette opportunité (23 % et même 26 % dans le cas des répondants en anglais, ce qui en fait le principal facteur de prescription). L'ambassade de France ou les Espaces EduFrance/ Campus France arrivent en troisième position (17 %¹⁴³). L'information par internet totalise moins de 10 % des cas (12 % pour les répondants en anglais), essentiellement en Europe et en Asie, même s'il faut relativiser ces chiffres par la durée du champ de l'étude, au cours de laquelle la connectivité n'a cessé de s'accroître.

4.3.2. La mise en œuvre du dispositif a eu un rôle d'adjuvant pour l'attractivité

Les processus de sélection ont gagné en transparence et en efficacité

Comme déjà signalé, dans 6 % des cas, les postes choisissent eux-mêmes les bénéficiaires des BGF, sans appel à candidatures. Si cette modalité a totalement disparu parmi les principaux pourvoyeurs de BGF, elle concerne encore plus d'une bourse d'études sur six en Afrique (17 %)¹⁴⁴.

Les entretiens menés auprès des postes lors des missions de terrain ont confirmé qu'une préoccupation de la transparence avait émergé au cours de la période, à la faveur notamment des printemps arabes au cours desquels avaient pu se faire jour des suspicions de favoritisme.

La mise en place de comités scientifiques, parfois conjoints, capables de documenter la sélection sur des critères précis, est également perçue comme un gain d'efficacité dans la mesure où elle objective la décision et réduit les opportunités d'appels ultérieurs.

Le « *marketing* » de l'offre ne sert cependant pas pleinement cette ambition scientifique et le dispositif pêche encore par la notoriété de ses « marques » : 51 % des anciens boursiers BGF interrogés ne connaissent pas la dénomination « bourses Eiffel », 63 % « France Alumni » et 91 % les « partenariats Hubert-Curien ». Deux contre-exemples se distinguent : l'expression « Bourse du gouvernement français » (61 % des répondants la connaissent « bien », même si le chiffre est bien moindre chez les répondants en anglais : 51 %) et le nom « Campus France » (61 % et 58 % chez les répondants en anglais).

143 Ils sont cependant en tête en Asie avec 27 % et très bien situés sur le continent américain, Nord et Sud confondus (25 %).

144 Et 41 % des bourses de stage. Dans le même temps, 86 % des répondants estiment que le processus de sélection des bénéficiaires s'est « tout à fait » ou « plutôt » amélioré au cours des dernières années.



La sélectivité s'est renforcée dans le principal programme d'excellence

Les bourses gérées en Centrale sont censées avoir d'autres objectifs que les instruments de coopération des postes. Afin d'accompagner l'internationalisation des établissements supérieurs dans le cadre de l'attractivité, **le processus de sélection est structuré**, répondant à des objectifs et critères précis, énoncés et faisant l'objet de supports. La Commission de sélection est composée d'universitaires réputés, travaillant sur base d'une grille de sélection explicite.

L'implication des établissements d'ESR est importante, comme en témoigne la progression du nombre d'institutions impliquées dans le dispositif Eiffel dans le tableau suivant¹⁴⁵, qui montre l'accroissement de la sélectivité :

Tableau 8. – Sélectivité du dispositif Eiffel entre 2012 et 2014

	Nombre d'établissements	Nombre de dossiers de candidatures	Lauréats (nouvelles bourses)	Ratio candidatures/bourse
Session 2012	135	1 491	482	3,09
Session 2013	139	1 569	480	3,26
Session 2014	153	1 631	420	3,88

Source : DCERR

Le chiffre de 4 candidatures pour 1 lauréat en fin de période peut sembler faible¹⁴⁶, mais la sélection de l'école a déjà eu lieu en amont et le dispositif Eiffel surajoute en quelque sorte de la sélection à la sélection.

Les bénéficiaires de BGF sont satisfaits de la plus-value de leur formation au regard de leur projet professionnel

Les indicateurs de satisfaction du séjour sont massivement positifs : 91 % des boursiers (et 96 % des répondants en anglais) sont « tout à fait » ou « plutôt » satisfaits de l'accompagnement pour préparer leur candidature, de la clarté de la sélection (90 %), du délai entre la candidature et l'annonce des résultats (92 %), de leur couverture sociale (89 %), des démarches pour obtenir leur visa (73 %). Globalement, 89 % se déclarent satisfaits des contacts avec l'organisme de gestion des BGF (Egide, le Cnous ou Campus France). Les différences de perception entre les différents types de boursiers sont marginales mais il convient cependant de noter que 19 % des boursiers d'études (23 % des bac+3) n'ont pas été satisfaits de l'accueil en France, 25 % de l'accompagnement dont ils ont fait l'objet pour trouver un logement et pour favoriser leur réussite en formation et 30 % des démarches pour obtenir ou renouveler leur titre de séjour.

Analysée dans le détail, la part de satisfaction des boursiers d'études sur la qualité de la formation (95 %) est plus importante que celle des étudiants interrogés par Campus France en 2011 (87 %) et 2013 (89 %). Il en va de même pour les possibilités d'emploi à l'issue de la formation (22 % d'opinion négative contre 55 % en 2013). Elle est en revanche plus nuancée sur le montant de l'allocation de bourse (25 % se déclarent « plutôt pas » ou « pas de tout » satisfaits) et encore plus mesurée sur les possibilités d'emploi pendant la formation (40 % « plutôt pas » ou « pas de tout » satisfaits).

La couverture sociale est plébiscitée par les postes comme principal point fort des prestations offertes¹⁴⁷ aux bénéficiaires des BGF de taux plein, même si l'accueil à l'arrivée en France et l'accompagnement durant les études sont cités en priorité parmi les principaux pourvoyeurs de BGF. Le montant de l'allocation est en revanche le principal point faible pour 36 % des répondants, hormis dans la zone Afrique où c'est l'accompagnement qui est d'abord cité (38 %).

145 Données DGM/ DCERR.

146 A titre de comparaison, même s'il s'agit d'un stage, la Total Energy Summer School a reçu 6 700 candidatures en 2015 pour 80 places.

147 Même si les entretiens avec les boursiers ont montré que cette offre était très méconnue avant l'arrivée en France.



La différence de traitement constitue un risque de tension

Si l'instrument bourse reste globalement perçu par les postes comme un outil d'attraction pour choisir la France comme destination d'études (pour 90 % des répondants), 50 % estiment cependant que les BGF sont parfois accordées à des personnes qui pourraient financer elles-mêmes leur formation en France. Cette perception des postes recoupe une suspicion d'iniquité souvent exprimée par le public-cible des BGF sur le terrain, qui constitue une fragilité d'autant plus forte que les processus de sélection restent parfois opaques. **Il conviendrait d'interroger cette dimension sociale de la BGF afin de donner des consignes claires aux postes** : le fait de pouvoir auto-financer une formation en France doit-il constituer un frein à l'octroi d'une bourse ou bien la compétition internationale doit-elle conduire à privilégier de manière exclusive la détection des hauts potentiels quelle que soit par ailleurs leur capacité de financement ? Certes la France n'a pas mis en place de « super-bourses » comme les dispositifs Vanier-Banting au Canada, qui n'hésitent pas à s'attacher des profils prometteurs de doctorants avec des allocations d'entretiens qui peuvent atteindre 70 000 CAN\$/an (48 500 €) sur deux ans. Mais les entretiens menés auprès d'anciens bénéficiaires, notamment non francophones, ont montré que l'octroi d'une bourse récurrente à taux plein pouvait tout de même constituer un élément de gratification suffisamment motivant pour attirer un public-cible *a priori* non captif. L'investissement consenti suppose donc de minimiser l'effet d'aubaine qu'une BGF peut représenter pour des étudiants qui seraient de toutes façons venus en France pour étudier.

Dans les établissements de formation en France, la différence de traitement peut également constituer un facteur de tension, entre les étudiants cette fois. De fait, le bénéfice de la bourse, tous dispositifs confondus, varie avec une amplitude de 1 à 22 : de 222 euros/mois (pour une bourse Excellence Major taux 1) à 1 467,49 euros par mois pour un stagiaire du cycle international de l'Ecole nationale d'administration ou même jusqu'à 4 920 euros pour un SSHN taux 5 hors échelon¹⁴⁸. Un même étudiant en licence pourra toucher mensuellement 222 euros s'il bénéficie d'une bourse Excellence Major et 615 euros s'il est titulaire d'une bourse d'ambassade. Un doctorant peut espérer 1 060 euros avec une bourse d'études d'ambassade, 1 400 euros avec une bourse Eiffel et 1 704 euros avec un SSHN taux 2. Ce montant peut même grimper jusqu'à 2 046 euros pour un SSHN taux 4¹⁴⁹, ce qui entame quelque peu la compétitivité du dispositif Eiffel (voir annexe J).

4.3.3. L'accompagnement et le suivi des boursiers BGF pendant leur séjour en France est très variable

Le taux de réussite, globalement bon, cache de grandes disparités

Les boursiers BGF réussissent leur parcours de formation à 92,6 % mais ce chiffre est sujet à caution dans la mesure où l'information est essentiellement déclarative et où la variable n'est pas renseignée dans 59 % des cas. De fait, les taux affinés font apparaître d'importantes disparités : les boursiers d'études en bac+3 affichent ainsi un taux d'échec de 23 % (alors que la variable est renseignée dans une proportion de 57 %), les étudiants en médecine de 15 %.

Les taux de validation de la formation sont l'une des données les plus complexes à interpréter : si 93 % des répondants boursiers d'études déclarent avoir obtenu un diplôme, un certificat ou une attestation¹⁵⁰, 9,5 % des répondants en anglais ont abandonné avant la fin ou bien connu un échec mais la base de données ne permet pas de savoir s'ils étaient engagés dans une filière francophone ou anglophone. Chez les bac+3 et au niveau doctoral, ce taux atteint 11 %. Autre donnée intéressante : le taux d'échec déclaré varie peu (deux points seulement) en fonction des zones géographiques.

148 Environ 350 personnes ont bénéficié de ce statut dérogatoire au cours de la période d'étude.

149 237 personnes ont bénéficié de ce taux au cours de la période d'étude, pour une durée d'octroi moyenne de dix mois.

150 Le taux est similaire pour les boursiers Eiffel et correspond au taux observé dans l'analyse des bases de données de Campus France.



À titre de comparaison, 28 % des étudiants (français et étrangers confondus) à l'université obtiennent leur licence trois ans après leur première inscription en L1 et 40 % après trois ou quatre ans, ce qui témoigne globalement d'une plus grande réussite des boursiers BGF, dans un système français marqué par la non-sélection très majoritaire à l'entrée dans le supérieur. Ces taux évoluent peu au cours des dernières années. La réussite en master a fortement progressé depuis 2007 ; près de 54 % des étudiants obtiennent désormais leur diplôme en deux ans et 65 % en deux ou trois ans¹⁵¹.

Une étude de Campus France sur les raisons des défections et renoncements des boursiers Eiffel en 2012, 2013 et 2014 portant sur 104 cas a déterminé qu'il s'agissait de « raisons personnelles ou familiales » dans 31 % des cas et d'une décision d'aller dans un autre pays dans 27 % des cas. La raison financière est explicite dans seulement 7 % des explications données. Dans au moins 6 % des cas, la défection a eu lieu en cours de scolarité¹⁵².

L'accompagnement pédagogique pêche encore techniquement

Outre sa fonction informative sur le parcours des boursiers, le suivi pédagogique du boursier BGF est un outil de gestion administrative qui permet de suspendre le versement des droits, de résoudre les éventuels problèmes apparus pendant le séjour et d'élaborer les rapports de suivi pour les « mandants », les donneurs d'ordre de la bourse. Ce dispositif essentiel dans le cycle de mise en œuvre de la bourse a beaucoup reposé au cours de la période d'étude sur un système déclaratif, où les responsables des services pédagogiques et des relations internationales des établissements se contentaient de fournir des documents écrits, transmis par voie postale. En fin de période, Campus France a nourri la **réflexion autour d'un outil plus efficace** en optant pour une transmission plus simple, plus traçable et plus rapide, par voie électronique, tout en respectant la confidentialité des données personnelles. La mise en place de ce nouveau mécanisme de dialogue pédagogique devait aboutir au second semestre 2016.

4.3.4. La France ne garde que peu de liens avec les boursiers au-delà de la période d'octroi de la bourse

Un système de suivi formalisé n'émerge qu'en toute fin de période

En novembre 2014, à la demande du MAEDI, Campus France a lancé la plateforme numérique « France Alumni¹⁵³ », qui vient combler une lacune importante soulignée de manière récurrente d'évaluation en évaluation et de rapport en rapport. Jusqu'ici, seul existait un portail France contact, créé en 2001¹⁵⁴. La nouvelle plateforme en ligne, déployée en dehors de la période d'étude, est censée devenir un instrument de l'animation des réseaux et, plus généralement, de la politique d'attractivité et des diplomatie économique et d'influence.

A l'exception d'analyses statistiques sur les mobilités globales réalisées par Campus France, **il n'existe pas de processus systématique de suivi et d'appréciation de l'impact de l'instrument BGF**, malgré les recommandations en ce sens dans la Charte de qualité d'accueil des boursiers et dans la précédente évaluation.

De fait, les différentes missions de terrain ont confirmé que le renouvellement fréquent des agents en poste entravait largement la transmission de la mémoire des boursiers, alors même que l'impact d'une bourse se mesure à dix ou vingt ans de distance. D'une manière générale, les services culturels se sont montrés très demandeurs de ce type d'information à forte valeur ajoutée en termes d'affichage et d'influence.

151 Etat de l'enseignement supérieur et de la recherche 2016, MENESR/DGESIP/DGRI-SIES. Les indicateurs sont réalisés à partir des données issues du Système d'information sur le suivi de l'étudiant (SISE), qui recense les inscrits (SISE-Inscrits) et les diplômés (SISE-Résultats). Ils sont calculés sur la base des inscriptions administratives et non d'une présence effective de l'étudiant. Les données présentées ici couvrent l'ensemble des universités françaises (y compris le grand établissement de Lorraine et les CUFR et y compris en Nouvelle-Calédonie et Polynésie française).

152 La mention n'apparaît pas de manière explicite dans le document.

153 Note diplomatique du 7 novembre 2014 et ses 6 fiches techniques.

154 Ce réseau fonctionnait comme un portail donnant notamment accès à l'information scientifique et technique française et internationale en fonction des centres d'intérêts des membres. La dimension de « club » y était déjà affichée.



4.3.5. Le dispositif BGF a globalement atteint les résultats attendus

Les étudiants à fort potentiel peuvent être attirés

Comme il a été signalé, les publics ciblés sont prioritairement les étudiants de deuxième et troisième cycle (et inversement en Afrique où l'on privilégie les grades les plus élevés), puis les post-docs et chercheurs et les étudiants de premier cycle¹⁵⁵. Pour les bourses de stage, les enseignants de français arrivent en tête, suivis par les post-docs et les fonctionnaires. Les jeunes professionnels du secteur privé arrivent dans les dernières positions, quel que soit le type de bourse.

A une écrasante majorité (96 % pour les bourses d'études, 93 % pour les bourses de stage), les postes estiment arriver à recruter ces publics cibles. **Les deux principaux freins perçus sont le manque d'attractivité** d'une part du système d'enseignement supérieur et de recherche français et d'autre part, des BGF comparées aux bourses d'autres pays¹⁵⁶.

La compétition internationale se fait en effet sentir, même si c'est encore de manière très modérée sur la période : **près d'un boursier sur cinq (et un sur quatre s'agissant des boursiers d'études) postulait en effet à une autre bourse** au moment où il était candidat.

Le marché français reste cependant relativement captif : les bourses pour étudier dans un autre pays ne totalisent chacune qu'entre 6 % et 8 % des répondants, même si la concurrence internationale est plus marquée dans le cas des bourses d'études (entre 11 et 16 %).

Dans l'univers de concurrence de ces dernières, cinq pays principaux totalisent 40 % des citations : dans l'ordre **le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Belgique, le Canada et l'Allemagne**.

La décision de venir en France constitue le premier choix dans 90 % des cas, notamment dans la zone ANMO (93 %). En Afrique (87 %), en Asie (87 %), dans le cas des répondants en anglais ou des boursiers Eiffel (88 %), la prééminence de ce choix est à peine moins marquée.

Au total, seulement 12 % des boursiers d'études¹⁵⁷ avaient déjà postulé à une BGF avant d'être sélectionnés.

Les anciens boursiers retournent en majorité dans leur pays

A l'issue de leur bourse, plus des deux tiers des boursiers BGF rentrent immédiatement dans leur pays (69 %), mais un quart reste en France. Les boursiers d'études ont **une propension à rester en France** plus manifeste que les autres (38% prolongent leur séjour en France et 54 % retournent dans leur pays)¹⁵⁸.

Globalement, les deux tiers des anciens bénéficiaires de BGF, quel que soit le lieu où ils résident, ont démarré ou repris une **activité professionnelle** à la fin de leur bourse (66%). Ceux qui restent en France à l'issue de leur bourses suivent la même tendance, mais dans une moindre proportion (46%), car ils sont plus nombreux à poursuivre leurs études (45 %).

155 La promotion de l'instrument mobilise l'essentiel de l'éventail proposé hormis l'achat de publicité (17 % des répondants seulement y ont recours mais 25 % pour les pays les plus pourvoyeurs). Le vecteur le plus partagé reste traditionnellement la visite aux bénéficiaires potentiels dans leurs établissements.

156 Dans l'univers de concurrence, les pays traditionnels émergent : Etats-Unis, Allemagne et Royaume-Uni en tête. Dans les pays du « Top 20 », les Pays-Bas, l'Australie et le Japon qui n'étaient pas spontanément proposés apparaissent. Le facteur incitatif apparaît d'abord comme étant le niveau financier plus élevé des prestations, une politique de promotion des bourses plus importante et une meilleure réputation académique.

157 Pour les boursiers Eiffel, le taux n'est que de 7 %.

158 Globalement, la localisation actuelle des boursiers qui ont répondu à l'enquête est identique à celle observée en fin de bourses : un quart d'entre eux résidaient en France, sachant que la proportion est de 32% pour les boursiers issus de pays émergents et 40% pour les boursiers Eiffel. Parmi les répondants qui déclarent résider dans un autre pays que la France ou leur pays d'origine (11%), les destinations les plus citées sont les Etats-Unis (10 %), l'Allemagne, le Canada et le Royaume-Uni (9 % chacun).

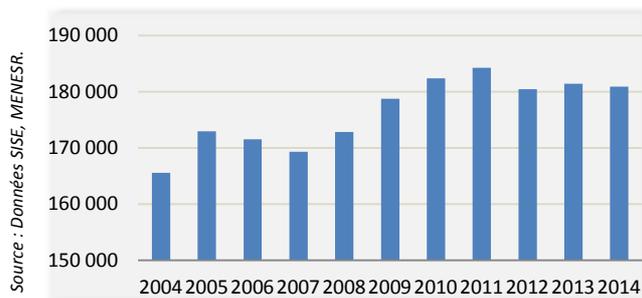
Les trois quarts des anciens boursiers sont **aujourd'hui en activité**, principalement pour un employeur public dans leur pays d'origine (50 % des boursiers et 58 % pour les boursiers de stage), pour un employeur privé dans leur pays d'origine (16 %) ou pour un employeur privé en France (11 %). Les boursiers d'études travaillent globalement moins pour le secteur public que les anciens boursiers de stage (respectivement 49 % contre 65 %). Lorsque les anciens boursiers travaillent ou sont en formation, c'est très majoritairement dans le domaine dans lequel ils ont été formés (87% dans l'ensemble, mais 71% pour les seuls boursiers d'études).

L'impact de la BGF sur la carrière a été jugé « essentiel » par 44 % des répondants (56 % lorsqu'on ne considère que les boursiers d'études). L'influence de la formation et du séjour en France est également manifeste puisque 93 % des anciens bénéficiaires résidant à l'étranger se déclarent plus sensibles aujourd'hui aux valeurs que la France veut porter dans le monde.

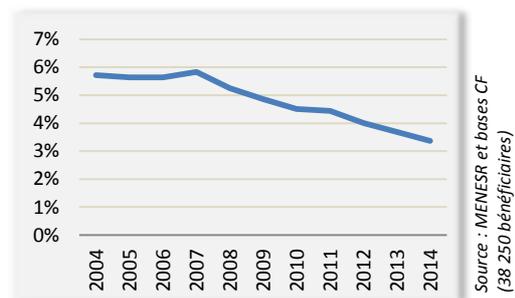
L'instrument a indéniablement contribué à internationaliser le système d'ESR français

L'université française a produit peu d'études sur son internationalisation mais les données collectées dans le cadre de la présente étude sur les étudiants étrangers en mobilité permettent de constater que le processus, qui s'initie après la loi Liberté et responsabilité des universités de 2007¹⁵⁹ coïncide avec un décrochage de la part des BGF dans la mobilité.

Graphique 11. – Etudiants étrangers en mobilité dans l'université française



Graphique 12. – Ratio des boursiers d'études BGF sur l'ensemble des étudiants étrangers en mobilité



Les grandes écoles, elles, réalisent des enquêtes biennales sur la mobilité étudiante. Celle datant de décembre 2015¹⁶⁰ notait une double hausse d'une part du nombre d'étudiants internationaux (+21 % en deux ans) pour atteindre 23 % des effectifs et d'autre part, plus modestement, de la mobilité sortante. En fin de période, les grandes écoles, principales bénéficiaires du dispositif des BGF les plus sélectives, représentaient 20 % de la mobilité entrante de la France alors qu'elles ne regroupent que 16,6 % des effectifs étudiants.

Les établissements bénéficiaires du dispositif en France sont de nature très diverse, avec des grandes écoles, des universités de recherche et des établissements de formation linguistique. L'Ecole nationale d'administration a accueilli plus de 400 stagiaires par an en moyenne et une quinzaine de SSHN ; l'ESCP Europe une trentaine d'étudiants par an, presque autant que l'université de Strasbourg.

159 La LRU en son article 1 confie aux universités une mission de coopération internationale (qui était déjà mentionnée dans la loi Savary de 1984) et, ce qui est nouveau, de participation à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche.

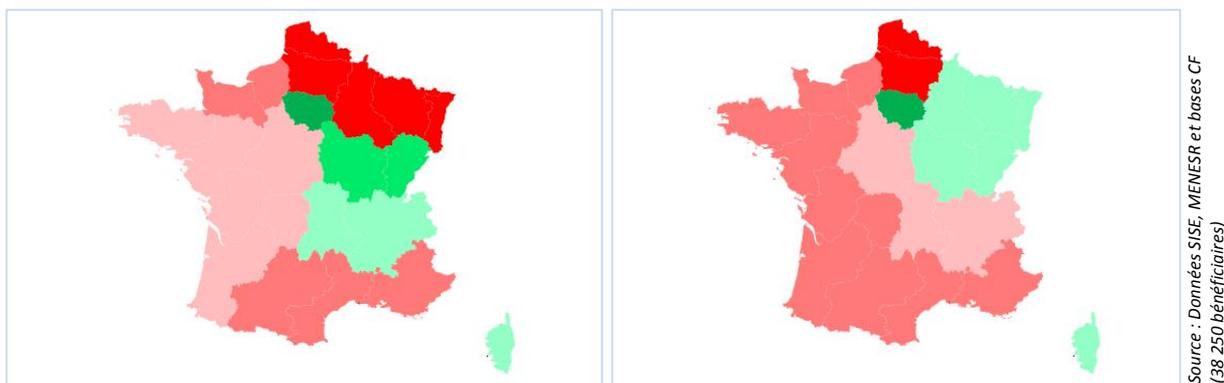
160 « Enquête mobilité 2015 : l'internationalisation des Grandes écoles françaises se poursuit », Conférence des grandes écoles, décembre 2015

Au total, le dispositif BGF a permis un transfert de 74,36 millions d’euros de frais de scolarité vers les établissements français sur la période¹⁶¹, selon les bases de données transmises par Campus France. Là encore, la répartition s’est effectuée de manière très différenciée mais le traitement anonymisé des fichiers empêche les comparaisons entre établissements. Dans une note de septembre 2016 de Campus France, l’opérateur explique cependant que quatre « établissements concentrent [l]e bénéfice [de la réglementation actuelle] avec des frais de formations supérieurs à 5 000 € : Science Po (46 [étudiants]), ESSEC (15), Polytechnique (14) et ESCP Europe (10) ».

Cette internationalisation a profité diversement aux territoires. Comme le montrent les graphiques ci-dessous, les principales régions françaises bénéficiaires du dispositif sont l’Île-de-France (45 % des BGF y étudient soit douze points de plus que pour l’ensemble des étudiants étrangers en mobilité en France), Auvergne Rhône-Alpes et l’Occitanie. Hormis l’Île-de-France et Auvergne Rhône-Alpes, la Corse et la Bourgogne-Franche-Comté apparaissent comme plus attractives que les autres régions pour les BGF. A l’inverse, les Hauts-de-France et Grand Est attirent moins (respectivement -3,4 et -3,9 points).

Graphique 13. – Comparatif d’implantation territoriale BGF/étudiants en mobilité

Graphique 14. – Comparatif d’implantation territoriale BGF/tous étudiants



Plus la région est verte et foncée et plus les BGF y sont surreprésentés, plus elle est rouge et foncée, plus les BGF y sont sous-représentés

4.3.6. Le pilotage du dispositif a une influence sous-estimée sur l’atteinte des résultats

La gouvernance déconcentrée éclate la stratégie globale

Le pilotage du dispositif est partagé à un triple niveau : le montant global de la programmation est déterminé par la Délégation des programmes et des opérateurs de la DGM puis sa déclinaison dans chaque poste par la sous-direction du réseau de coopération et d’action culturelle, en lien avec les directions sectorielles et enfin chaque poste décline l’enveloppe en actions et moyens et choisit le volume consacré aux BGF, conformément aux directives du ministère.

Quoiqu’encadrée par le Département, **cette gouvernance déconcentrée s’apparente plus à une somme de stratégies locales** – et parfois de micro-stratégies quand un poste attribue une ou deux bourses par an, qui plus est lestée du poids des récurrences – qu’à la déclinaison d’une stratégie globale.

L’avantage de ce mode de pilotage tient au fait qu’il garantit la souplesse et l’adaptabilité aux situations locales. Les entretiens menés dans les postes ont souligné l’attachement à cette autonomie qui fait de l’instrument BGF **un outil politique**, qui bénéficie de la force du réseau français à l’étranger.

¹⁶¹ Pour être exhaustif, il conviendrait de comparer ces sommes avec la totalité de frais payés par les étudiants étrangers pour chaque établissement.



Au niveau sectoriel de la coopération universitaire française, le levier principal tient à la **clef de répartition** de la sous-direction du réseau de coopération et d'action culturelle, en amont. L'absence d'information sur les enveloppes communiquées aux postes sur l'ensemble de la période ne permet pas de déterminer dans quelle mesure et sur quelles bases ce levier est actionné pour procéder aux inflexions stratégiques voulues par la France.

Sur la période étudiée, le maintien à un haut niveau de l'enveloppe des bourses Eiffel dans un environnement budgétaire parfois très contraint en postes témoigne cependant de l'importance du rôle assigné aux bourses attribuées en centrale.

Le suivi et évaluation du dispositif ne permettent de nourrir la réflexion sur la stratégie qu'à la marge

Les résultats de l'enquête auprès des postes montrent que la mobilisation de l'outil correspond le plus souvent à une mobilité individuelle (74 % mais 54 % seulement en Afrique), ce qui ne facilite pas la modélisation des leçons tirées de l'expérience. Elle peut s'inscrire également dans un programme de coopération (73 % et 92 % en Afrique). Elle intervient un peu moins souvent dans le cadre d'échanges inter-établissements ou de programmes de recherche conjoints (63 % mais 88 % en Afrique) mais fait rarement (48 %) ou jamais (20 %) suite à une demande de partenaires locaux cofinanceurs.

En matière de suivi des bénéficiaires, 58 % des postes estiment que le dispositif actuel permet « tout à fait » ou « plutôt » d'avoir accès à des informations sur les itinéraires mais cette connaissance n'autorise pas vraiment (52 %) ou pas du tout (6 %) l'ajustement de leur politique d'attribution des bourses. Un tiers seulement des postes se déclare systématiquement informé de la réussite des boursiers à l'issue de leur formation (61 % pour les cas d'abandon en cours de formation) et 14 % déclarent ne « jamais » l'être.

Du reste, seuls les dispositifs envisagés comme des programmes à part entière – avec une stratégie, des objectifs, des indicateurs et une gouvernance dédiée – réunissent des comités de pilotage qui peuvent passer en revue les réalisations et les résultats atteints. C'est le cas notamment des deux programmes gérés par le Département. Toutefois, **les déficiences des différents systèmes d'information font que les remontées ne permettent des inflexions qu'à la marge.**

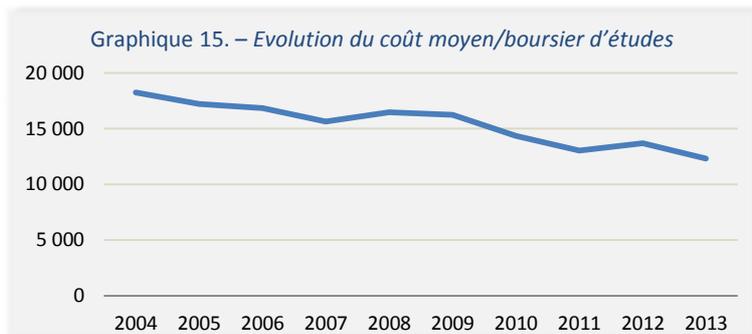
4.4. UN SOUCI DE L'EFFICIENCE QUI ÉMERGE EN FIN DE PÉRIODE

- La dépense moyenne par nouveau boursier, tous types de bourses confondus, a diminué de -27 % de 2004 à 2013 ;
- Une grande part des gains d'efficacité en 2014 provient de l'essor du cofinancement et de la réduction de la durée des bourses d'études ;
- La période a été marquée par une volonté de simplification des prestations même si cette démarche demande à être parachevée et, certains points, comme la période de césure, clarifiés ;
- Un effort notable de rationalisation a été réalisé par la fusion des opérateurs mais le maintien du volume de bourses prime sur le souci d'efficacité ;
- Les déficits de traçabilité perdurent sur la capacité des postes à financer des bourses sur les ressources propres de leurs EAF ;
- Un poste sur quatre affirme qu'il lui est déjà arrivé de ne pas passer par Campus France pour la mise en œuvre de ses mobilités subventionnées ; le nombre de bourses concernées n'est en revanche pas connu.

4.4.1. La dépense moyenne par nouveau boursier a baissé de -27 % sur la période 2004-2013

Au cours de la période, un souci de rationalisation a permis des gains d'efficacité notables. Globalement, **la dépense moyenne par nouveau boursier, tous types de bourses confondus et tous types de dépenses pris en charge, a diminué de -27 % uniquement de 2004 à 2013**, selon les données de Campus France¹⁶². La baisse est continue à partir de 2009 – et particulièrement marquée entre 2012 et 2013 – après trois années de hausse de 2006 à 2008 : la dépense moyenne annuelle est ainsi passée de 9 336 € en 2004 à 6 813 € en 2013, après avoir culminé à 13 080 € en 2008.

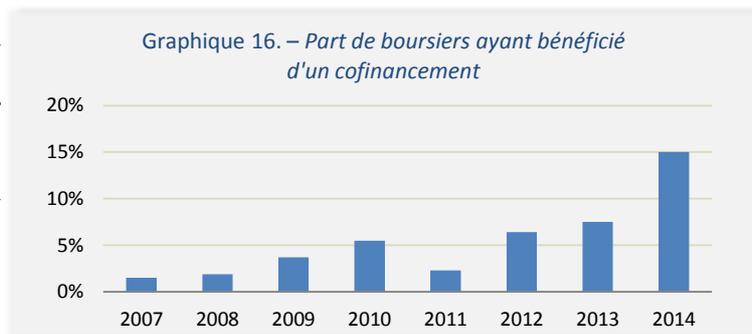
Source : Bases CF (88 311 bénéficiaires).



Le phénomène est encore plus marqué pour les bourses d'études, dont le coût individuel a baissé de -32,5 % entre 2004 et 2013.

Le coût moyen par nouveau boursier d'études atteint 14 500 € sur la période¹⁶³, avec une baisse quasiment continue (sauf en 2008 et 2012) et proche ou supérieure à -10 % par an en 2010-2011 et à partir de 2013.

Source : Bases CF (59 150 bénéficiaires).



L'évolution de la part de cofinancement (considérée sur la période où l'information manquante n'obère pas la représentativité des données) peut être mise en parallèle : une part des gains d'efficacité en fin de période peut être attribuée à l'essor du cofinancement alors que cela n'a guère d'incidence en 2009.

Cela laisse penser que la maîtrise des coûts a été alors le moteur principal des gains d'efficacité. La période correspond en effet à une première série de simplification des prestations.

Face à la baisse de l'enveloppe budgétaire, **une maximisation des effets à coût constant a été recherchée notamment par le biais de ces bourses à coûts partagés**. La majorité des postes interrogés (53 %) affirme aujourd'hui que le cofinancement des bourses est « tout à fait prioritaire » ou « plutôt prioritaire » (25 %). Ces chiffres sont cependant moins importants en Afrique, mais les possibilités y sont également plus limitées. De fait, dans les extractions budgétaires du MAEDI concernant la programmation 2014, si l'on considère les 10 pays qui octroient le plus de bourses sans coûts partagés (hors récurrences), la proportion de bourses cofinancées qui viennent éventuellement s'y adjoindre varie entre 0 % (le Sénégal) et 38 % (la Tunisie).

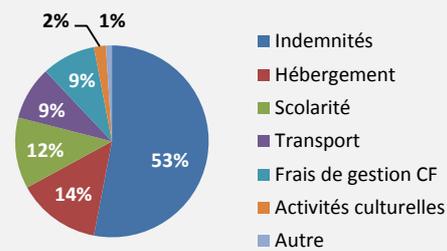
162 Sur la base des seules données d'Egide et de Campus France.

163 15 406 euros si on retire l'année 2014.

Pour 93 % des postes interrogés, le cofinancement permet de démultiplier le nombre de bourses mais 35 % estiment que les cofinancements font aussi courir un risque pour l'enveloppe BGF en cas de désistement ou d'arrêt du financement des partenaires¹⁶⁴. Les bourses à coût partagé peuvent effectivement entraîner des dépenses plus conséquentes en cas de déficience ou de désistement du partenaire, sans même évoquer les risques de judiciarisation liés à l'engagement des parties.

4.4.2. Des actions de nature à maximiser l'efficacité ont commencé à être mises en œuvre

Graphique 17. – Structure des coûts réels



Source : Bases de données CF
91 770 bénéficiaires renseignés

La structure des coûts témoigne de la faible marge de manœuvre pour gagner en efficacité : les indemnités représentent à elles seules plus de la moitié des dépenses sur la période, suivies par l'hébergement (14 %) et la scolarité (12 %). Mais l'opérateur n'a pas le même degré de maîtrise sur chacun de ces leviers.

En conséquence, c'est sur l'ensemble des postes de dépenses principaux que l'effort a porté pour maximiser l'efficacité.

La période a été marquée par une volonté de simplification des prestations, afin d'éviter les redondances, les effets d'aubaine

mais aussi de diminuer les coûts paramétriques gonflés par certaines prestations incluses sans être forcément utilisées par les bénéficiaires. A titre d'exemple, le programme Chateaubriand à Washington a supprimé en cours de période les frais « optionnels » liés à certains de ces droits intégrés dans les coûts paramétriques dans le cadre des séjours de mobilité doctorale.

A *contrario*, durant la période sous revue, le **montant des allocations d'entretien a été maintenu au taux de 2003**¹⁶⁵, sans tenir compte de l'inflation, essentiellement pour des raisons budgétaires. Le tableau ci-dessous présente une projection de ces allocations d'entretien pour 2014 tenant compte de l'inflation depuis 2003¹⁶⁶.

Tableau 9. – Montant théorique des allocations d'entretien en tenant compte de l'inflation

	Montant effectif en 2014	Montant théorique 2014 en tenant compte de l'inflation
Etudes Taux 1	615 €	727 €
Etudes Taux 2	767 €	907 €
Etudes Taux 3	1 060 €	1254 €
Stage Taux 1	795 €	940 €
Stage Taux 2	920 €	1 088 €

Source : Campus France et Insee.

En ce qui concerne les taux mobilisés sur l'instrument BGF, le taux 2 est utilisé pour 47 % des bourses d'études, la bourse de couverture sociale pour un peu moins de 20 % et le taux 1 pour 18 %¹⁶⁷.

164 En Afrique, 21 % des postes sont tout à fait d'accord avec cette affirmation et 42 % plutôt d'accord et dans le Top 20 (les vingt postes parmi les répondants identifiés dans les bases de données financières du MAEDI comme ayant le plus fort montant révisé de BGF programmées en 2013), 16 % tout à fait d'accord et 42 % plutôt d'accord

165 Et au taux de l'an 2000 pour les bourses locales dans les pays de la zone franc par décision du 17 juillet 2000.

166 Campus France, Simplification des prestations BGF, Propositions 2015, avril 2015.

167 Sur les bourses de stage, le taux 2 représente 38 % des recours et le taux 1, 20 %. Les Stages pédagogiques de courte durée et les Bourses linguistiques de courte durée pèsent à eux seuls 39 % des bourses de stage, tandis que les bourses locales (0,5 %) sont tout à fait marginales. Sur les SSHN, le taux 1 est mobilisé dans 43% des cas, le taux 2 dans 32 %. Sur la période, 223 personnes (3 % des boursiers SSHN) ont bénéficié du taux 5 spécifique, hors échelon.



Parallèlement, les possibilités de redoublement (limitées à un par cycle d'études) sont limitées et soumises à un examen au cas par cas, à partir de 2007. Les « **années de césure** », qui correspondent à une mobilité incluse dans le cycle de formation pour un nombre croissant de cursus, ont été soumises de la même façon à une interprétation très limitative : en théorie, les prestations sont en effet gelées pour le bénéficiaire (sans possibilité de report de la bourse) quand le cursus prévoit un échange universitaire international ou quand la période de césure est effectuée « sur la base d'un strict volontariat de l'étudiant qui s'y engage ».

Mais les étudiants rencontrés ont reconnu que beaucoup des boursiers concernés om

ettaient de signaler leur départ pour ne pas perdre les prestations et notamment la couverture sociale, dont leurs collègues français en mobilité sortante continuent de bénéficier. Du reste, il ressort des entretiens menés dans le cadre de l'évaluation que l'application des consignes est plus permissive pour les bénéficiaires en stage rémunéré¹⁶⁸, ce qui témoigne de l'absence d'une ligne de conduite unique et cohérente sur le sujet¹⁶⁹.

Le **processus de simplification** initié en fin de période d'étude a abouti au 1^{er} janvier 2016 avec l'octroi d'une indemnité de formation unique en début de cycle, mais il ne concerne pas les bourses locales¹⁷⁰. De même, certains cursus continuent de bénéficier d'un régime dérogatoire : indemnité forfaitaire qui s'ajoute aux bourses de stage à l'Ecole nationale d'administration¹⁷¹ ou passage d'une bourse d'études taux 1 à une bourse de stage taux 2 pour les étudiants de Polytechnique, six mois après leur arrivée.

Au niveau des prestations prises en charge, l'ensemble de l'univers de concurrence (Allemagne, Belgique, Canada, Grande-Bretagne, Pays-Bas) offre des services relativement similaires : prise en charge des voyages, couverture sociale, allocations mensuelles, frais de formation et frais pédagogiques. A l'exception de la Grande-Bretagne où près d'une vingtaine de prestations spécifiques peuvent être identifiées, la plupart des organismes de gestion ont prévu des sommes forfaitaires regroupant plusieurs prestations sociales ou liées aux frais pédagogiques. Même s'il conviendrait de comparer à périmètre de prestations constant, le montant des allocations d'entretien peut varier dans de grandes proportions d'un pays à l'autre, comme en témoigne le tableau suivant, compilé par les consultants sur la base des documents des différentes agences nationales chargées de la mobilité :

Tableau 10. – Montant comparé des allocations de vie en Grande-Bretagne, Allemagne et Pays-Bas

Prestations	Grande-Bretagne	Allemagne	Pays-Bas
Allocation de vie	£1,034 ou £1,268 à Londres (1 350 à 1 650 €)	650 € (master), 750 € (postgraduat) et 1 000 € (doctorat)	970 € (master) et 1 190 € (doctorat)
Prise en charge conjoints/enfants	Oui pour séjour > 18 mois	Oui séjour > 6 mois	Donnée non disponible
Allocation complémentaire de logement	Non	Non	Oui selon les cas

Source : ACU, DAAD et Nuffic.

168 Les instructions officielles précisent que « si le lauréat bénéficie d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation ou de tout autre contrat de travail lié à sa formation, sa bourse est automatiquement annulée » mais la bourse est maintenue en cas de stage obligatoire, sauf si la durée du stage excède la durée obligatoire qui figure dans la maquette de formation.

169 Les instructions ont commencé à être clarifiées après la période d'étude.

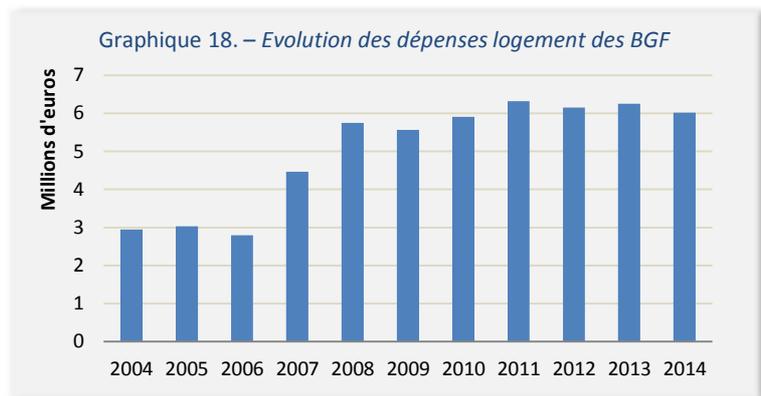
170 Elles avaient fait l'objet de très légers aménagements de mise en œuvre en 2006.

171 Les participants au cycle international de perfectionnement qui dure 8 mois et ceux inscrits au cycle international long dont la durée est de 16 ou 18 mois bénéficient en plus de la bourse de stage taux 2 (920 €/mois) d'une indemnité forfaitaire de 547,49 €/mois.



L'effort a porté également sur **les coûts d'hébergement**, pour loger les boursiers à moindre frais. Une collaboration plus étroite et plus efficace avec le Cnous a permis la mise en place d'un quota de résidences étudiantes réservées aux boursiers BGF, à partir de 2013.

Cette démarche trouve cependant encore peu de traduction concrète pendant la période d'étude.



Egide et Campus France lui ont consacré au cours de la période 55,2 millions d'euros, avec un volume qui a doublé en 2014 par rapport au début de la période, alors que le nombre de boursiers a baissé de -40 %. Rapporté au nombre de boursiers (même si tous les boursiers ne sont pas éligibles à cette dépense), le poste « logement » a été multiplié par 4 sur la période.

Dernier levier d'importance : **les frais de formation**, et notamment ceux qui dépassent le plafond de 6 100 euros institué au milieu des années 2000 dans le cas des bourses d'ambassades¹⁷². Si la réglementation propre à l'établissement d'affectation prévoit un prix « affiché » (décision du conseil d'administration de l'établissement, prix public affiché sur le site internet...), Campus France a délégué pour prendre en charge ces frais sans plafond et dans leur totalité.

Entre 2005 et 2008 puis, de nouveau, en 2014 ces frais ont considérablement augmenté, au point de représenter un tiers de l'ensemble des frais de formation. En dépit de réflexions visant à généraliser l'exemption de frais de scolarité des prestations BGF, conformément au code de l'éducation¹⁷³ et comme c'est le cas pour les bourses Eiffel, la démarche n'a jusqu'ici pas abouti.

Rapporté au nombre de bénéficiaires, ce poste de dépenses connaît qui plus est d'intenses variations à la hausse ou à la baisse, d'une année sur l'autre (de -53 % en 2009 à +63 % en 2015).

Une note de Campus France (septembre 2016) évalue l'économie que représenterait un plafonnement des frais de scolarité à 5 000 euros/an à près de 850 000 euros, soit « 61 bourses d'études taux 2 » sur douze mois. Leur suppression pure et simple représenterait 2,5 millions d'euros.

4.4.3. Des bénéfices notables liés à l'émergence d'un opérateur unique

Un effort notable de rationalisation a été réalisé par la fusion de Campus France, d'Egide et des activités internationales du Cnous au sein de Campus France, en 2012. La mise en place du Contrat d'objectifs et de moyens (COM)¹⁷⁴ de Campus France en 2013 a également constitué une étape importante d'amélioration de l'accueil en visant à renforcer l'articulation entre les différents acteurs. Avant sa mise en place, les outils permettant de suivre l'efficacité de l'accueil reposaient essentiellement sur les conventions signées entre les ministères de tutelle et leurs opérateurs¹⁷⁵ mais elles n'étaient pas assorties d'objectifs et d'attentes de résultats qualitatifs.

172 Pour les bourses Excellence Major, les frais de scolarité sont compris dans la bourse et donc totalement pris en charge par l'AEFE et le MAEDI. Ces frais ne sont par contre pas intégrés pour les bourses Eiffel et relèvent des dépenses du bénéficiaire. Cependant, les boursiers Eiffel ont accès à une allocation d'entretien d'un montant supérieur aux autres bénéficiaires.

173 Son article R719-49 prévoit que « les bénéficiaires d'une bourse d'enseignement supérieur accordée par l'Etat et les pupilles de la nation sont, de plein droit, exonérés du paiement des droits de scolarité afférents à la préparation d'un diplôme national ou d'un titre d'ingénieur diplômé, dans les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel relevant du ministre chargé de l'Enseignement supérieur ».

174 Contrat d'objectifs et de moyens 2013-2015 de Campus France. Novembre 2013.

175 Conventions Egide, Campus France, Cnous.



Le COM envisage notamment un rôle d'appui au développement de guichets uniques d'accueil que les établissements mettent en place dans le cadre de leur politique de site, et un accompagnement plus concret et contractuel avec les étudiants boursiers qui le demandent.

L'évaluation de la performance des opérateurs ne fait pas partie du champ de l'évaluation. L'efficacité des BGF est en revanche un des critères d'analyse.

Le rapport documentaire en annexe C présente un comparatif des charges directes et indirectes de gestion de l'activité BGF d'Egide¹⁷⁶ et de Campus France pour certaines prestations qui fait apparaître que pour certains postes¹⁷⁷, les frais ont été divisés par deux. Jusqu'en 2008, les opérateurs étaient autorisés à ajuster les durées de bourses en ajoutant jusqu'à quinze jours, pour tenir compte des délais de route ou des cérémonies de fins d'études par exemple. Depuis lors et pour prévenir tout dérapage, la démarche doit être validée en amont et mobiliser une « fiche d'engagement rectificative ».

Des gains d'efficacité ont pu être réalisés, par le recours à des renforts ponctuels en fonction de l'activité ou par un meilleur partage des procédures. Egide a ainsi créé en 2005 une division « Procédures et statistiques », chargée d'alimenter l'opérateur en données uniformisées, qui est devenue une cellule « Expertise métier », qui réalise notamment des notes à usage interne¹⁷⁸ et anime des ateliers mensuels pour que les chargés de mobilités puissent faire remonter les problèmes auxquels ils sont confrontés, en lien direct avec la DPO au ministère.

Pour autant, **un poste sur quatre affirme qu'il lui est déjà arrivé de ne pas passer par Campus France pour la mise en œuvre de ses mobilités subventionnées** et c'est encore le cas aujourd'hui pour 22 % d'entre eux. S'il n'a pas été possible de documenter le nombre de bourses concernées, cette pratique pouvant rester ponctuelle, les entretiens menés dans le cadre de l'évaluation ont montré que plusieurs postes préféreraient passer par une subvention directe aux établissements, afin de réduire les coûts (et de s'extraire des paramètres, destinés à permettre la péréquation des dépenses) et de valoriser la dimension partenariale de leurs actions. Seuls les postes en Afrique semblent échapper à cette tendance.

4.4.4. Les déficits de traçabilité perdurent

La réorganisation ne semble pas complètement parachevée. Depuis 2015 et la généralisation de Prisme, des améliorations sont cependant à noter : la compilation des données transmises sur les deux derniers exercices de la période d'étude en atteste. Mais l'absence de comptabilité analytique sur l'instrument ne permet pas d'identifier d'éventuels « coûts cachés ». Ainsi, ni le traitement des agents en poste ou au Département, ni les frais inhérents au suivi pédagogique assuré gracieusement par les établissements ne sont comptabilisés¹⁷⁹.

Par ailleurs, les demandes de modification d'un dossier dans « Prisme » (suite à une erreur d'enregistrement ou à sa caducité) constituent un autre vecteur de dépenses annexes. En 2014, le MAEDI a adressé 2 653 demandes de modification soit 24 % des dossiers instruits¹⁸⁰, ce qui témoigne autant de la difficulté de l'anticipation que des besoins de formation autour de cet instrument. Le coût de ces ajustements n'a pas pu être documenté.

176 Le Cnous ne percevait pas de frais de gestion sur le traitement des BGF des programmes courants réalisé pour le compte du MAEDI et de l'AEFE, cette activité étant considérée comme partie intégrante de sa mission de service public alors qu'Egide facture ses prestations, aux termes de l'article 5 de la convention-cadre de 2008 qui le lie au MAEDI. Le rapport d'audit sur la gestion des BGF de l'IGAENR et de l'IGAE a estimé en 2008 que le total des charges directes et indirectes de gestion de l'activité BGF s'élevait à 7,3 M€ pour Egide (avec 106 ETP) et 2,5 M€ pour le Cnous (avec 51,7 ETP).

177 La gestion de stages supérieurs à deux mois par exemple. Les paramètres n'ayant pas été changés, le coût pour les postes reste inchangé.

178 Les « Notes Eurêka ».

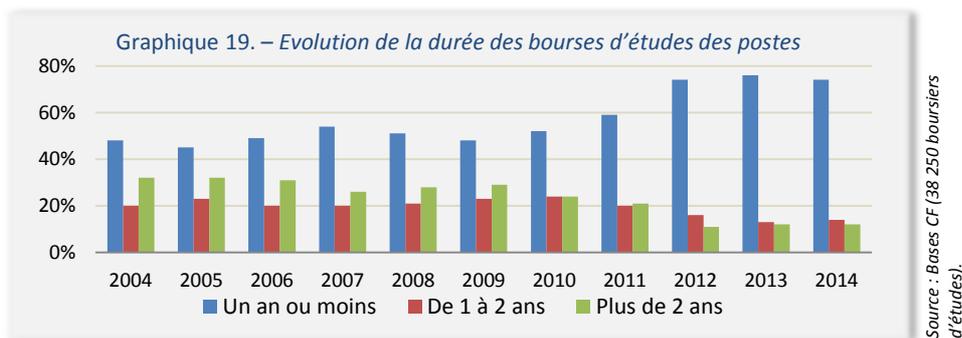
179 Alors que le suivi pédagogique fait l'objet d'une facturation dédiée dans le cas des bourses de gouvernements étrangers opérées par Campus France.

180 Données Campus France.

Dernier point : dans certains postes, les **bénéficiaires engendrés par le dispositif Etudes en France (EF)**¹⁸¹ permettent, dans certains postes, de financer des BGF (par exemple des bourses d'études « France Excellence » en Chine). Cette procédure dématérialisée qui permet au candidat d'effectuer une seule inscription en ligne pour l'ensemble des établissements choisis, a été mise en place pour faciliter les démarches des étudiants étrangers. Quand ces fonds financent des BGF, ils apparaissent dans Prisme¹⁸². L'absence d'information n'a pas permis de documenter, dans le cadre de cette évaluation, la capacité des postes à financer des bourses sur les ressources propres de leurs EAF, ni la part que cela représente par rapport aux recettes totales du dispositif.

4.4.5. Le maintien du volume de bourses prime sur le souci d'efficience

Au regard de la diminution des enveloppes budgétaires, le recours aux bourses d'études courant sur plusieurs années a singulièrement diminué, permettant de limiter le poids des récurrences et de maintenir, dans les postes parmi les plus gros pourvoyeurs de BGF, un nombre de BGF élevé en dépit d'une enveloppe budgétaire en baisse et d'une tendance mondiale à la baisse du nombre de bénéficiaires. En 2004, les bourses d'une année ou moins représentaient 48 % des bourses d'études nouvellement attribuées¹⁸³, et celles de plus de deux ans 32 %. En 2014, les bourses d'un an ou moins prédominent largement (74 %), tandis que celles de plus de deux ans ne comptent plus que pour 12 %. Une petite majorité des postes interrogés confirme d'ailleurs que le poids des récurrences les a déjà incités à **choisir des bourses de durée moins longue** pour les nouvelles bourses mises en œuvre (56 % en Afrique).



S'agissant spécifiquement des doctorants, les financements ponctuels soit pour des séjours de courte durée en France soit pour une partie des études seulement sont désormais privilégiés (par respectivement 44 et 37 % des postes), comme c'est le cas pour la plupart des bailleurs. Le procédé est communément connu sous le vocable de « bourse sandwich ». Ils ne sont plus désormais qu'un peu moins de 20 % à prendre en charge l'intégralité des études.

Dans un même souci de réduire les coûts, de nouvelles modalités de formation sont explorées : si seulement une petite frange des postes a déjà financé des bourses pour des programmes de formation à distance (Flot par exemple), cette option est encore exclue pour 56 % des postes, mais 37 % envisagent d'y avoir recours.

181 Définie par la convention-cadre du 10 janvier 2007 des « Centres pour les études en France » (CEF, aujourd'hui « dispositif Etudes en France, EF »). Dans les 36 pays concernés (Algérie, Argentine, Bénin, Brésil, Burkina Faso, Cameroun, Chili, Chine, Colombie, Comores, Congo, Corée du Sud, Côte d'Ivoire, Egypte, Etats-Unis, Gabon, Guinée, Inde, Indonésie, Iran, Japon, Liban, Madagascar, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mexique, Pérou, Russie, Sénégal, Syrie, Taïwan, Tunisie, Turquie et Viêt Nam), cette procédure doit obligatoirement être suivie pour obtenir le visa, ce qui permet de couvrir 85 % de la demande de visas pour études, selon les « Données de l'immigration professionnelle et étudiante », ministère de l'Intérieur, avril 2013. Les BGF (parmi d'autres populations cibles), bénéficient d'une procédure allégée en étant dispensés d'entretien et du paiement des droits EF.

182 Le statut des EAF ne leur permet pas toujours de payer directement des bourses, ce qui oblige parfois à des procédures dédiées : en Chine, par exemple, des bourses sont financées sur les crédits du SCAC et la dotation de l'EAF est réduite du montant correspondant aux recettes perçues au titre de la procédure Etudes en France.

183 Afin d'étudier les inflexions politiques sur la mobilisation de l'instrument, n'ont été considérés ici que les nouveaux entrants (le « flux »), à l'exclusion du « stock » des bourses récurrentes.



Enfin, dans l'ensemble, les postes considèrent que le calendrier budgétaire (autorisations d'engagement, crédits de paiement, régulations...) est « tout à fait » (34 %) ou « plutôt » (54 %) compatible avec la mise en œuvre des BGF telle qu'ils l'ont envisagée¹⁸⁴.

Suivant en cela les instructions du Département, une très large majorité de postes (81 %) affirme qu'en cas de régulation budgétaire, **l'enveloppe des bourses est préservée** le pourcentage restant appliquant donc la régulation au même titre qu'aux autres lignes de la programmation. De fait, pour anticiper d'éventuelles régulations et éviter de rendre des crédits, l'essentiel des sommes affectées aux bourses sont consommées au cours du premier semestre : sur l'exercice 2014 (pour le seul programme 185), les deux tiers des crédits programmés avaient été consommés au 20 juin.

Là encore, il ressort des entretiens menés dans les postes dans le cadre de l'évaluation que les reliquats de fin de gestion font l'objet d'une attention particulière, afin d'être consommés (quitte à cibler parfois des publics captifs déjà bénéficiaires) plutôt que de devoir afficher une sous-consommation en fin d'exercice qui pourrait induire une diminution de leur enveloppe budgétaire lors de l'exercice suivant.

4.5. UN IMPACT DIFFICILE À ÉVALUER, FAUTE D'INDICATEURS PRÉCIS

- L'impact des BGF sur l'ESR dépend de la structuration ou non de la politique internationale de l'établissement ;
- Aucune donnée compilée ne permet d'évaluer l'importance des cotutelles ou de co-signatures d'articles ;
- Au regard des moyens limités, l'impact des bourses Excellence Major sur le nombre de bacheliers poursuivant leurs études en France est à questionner ;
- Les différences d'impacts perçus par les titulaires de bourses cofinancées par rapport aux titulaires de bourses à taux pleins n'est pas documentée ;
- 93 % des anciens bénéficiaires résidant à l'étranger se déclarent sensibles aux valeurs que la France veut porter dans le monde ;
- Les BGF participent de l'attractivité et de l'influence de la France mais sur le programme 209, rien ne vient documenter si, et en quoi les BGF contribuent au développement.

La mesure de l'impact vise à apprécier la contribution des activités aux objectifs assignés aux BGF, ainsi que leurs éventuels effets non attendus. L'analyse d'impact s'attache également à évaluer la contribution de l'instrument (et celle des opérateurs du MAEDI) à nourrir en retour la stratégie du gouvernement sur ce secteur.

4.5.1. Un instrument qui vaut d'abord par la somme d'impacts individuels

Comme évoqué précédemment, rares sont les postes qui ont gardé un lien étroit avec les anciens bénéficiaires de BGF. Parfois, exceptionnellement, une histoire à succès est mise en avant, pour témoigner de l'impact que peut avoir cet instrument. Ainsi, l'ambassade de France au Viêt Nam rappelle que le lauréat de la médaille Fields 2010, l'équivalent du prix Nobel pour les mathématiques, est un ancien boursier BGF : Ngo Bau Chao est né au Vietnam mais il a obtenu la nationalité française après avoir suivi ses études universitaires en France.

¹⁸⁴ Ces chiffres sont supérieurs en Afrique (25 % « tout à fait » et 75 % « plutôt ») mais plus faibles pour le Top 20 (32 % « tout à fait » et 47 % « plutôt »).



Au-delà de l'exemple, certains parcours de vie d'anciens bénéficiaires rencontrés lors des missions de terrain illustrent l'impact individuel que représente la BGF sur une carrière et parfois sur une vie¹⁸⁵. Ainsi, de nombreux boursiers ont confirmé que l'octroi d'une BGF leur a permis de renforcer leur intégration ou leur parcours professionnel. Au Burkina Faso, par exemple, les fonctionnaires bénéficiant d'une bourse d'études ou de stage estiment avoir plus d'opportunités d'avancement au vu de ce renforcement de capacités. Au Maroc, un contingent très important de BGF occupe de hautes fonctions entrepreneuriales ou politiques¹⁸⁶.

L'importance de la BGF dans la carrière du bénéficiaire est jugée « essentielle » pour 44 % des répondants et 56 % lorsqu'on ne considère que les boursiers d'études¹⁸⁷. Ce taux varie d'une zone à l'autre : de 38 % pour la zone ANMO à 54 % en Asie. Ceux qui pensent qu'elle n'a pas eu d'impact ou que cet impact est négatif ne sont que 4 % pour les boursiers de stage, même s'il faut voir aussi dans ce faible chiffre un indice que les répondants regroupent surtout des anciens bénéficiaires qui n'ont pas coupé les ponts avec la France.

Cette expérience a favorisé l'insertion professionnelle de 79 % des répondants boursiers d'études, soit légèrement plus que dans les sondages précédemment réalisés par Campus France (72 % en 2011 et 71 % en 2013). Il faut cependant noter que plus d'un ancien boursier de stage sur six estime au contraire que cette bourse n'a « plutôt pas » ou « pas du tout » favorisé leur insertion, ce qui témoigne d'un impact perçu moindre sur ce type de BGF.

Cette expérience est aujourd'hui jugée comme « utile » dans l'activité professionnelle de 86 % des répondants boursiers d'études (avec peu de variations d'une zone géographique à l'autre)¹⁸⁸.

4.5.2. Les BGF participent de l'attractivité et de l'influence de la France (programme 185)

Pour rappel, les objectifs globaux du programme 185 portent sur¹⁸⁹ :

- Une politique d'attractivité de qualité à l'attention des élites étrangères ;
- Le développement de la langue française ;
- La promotion de l'influence culturelle et intellectuelle de la France ;
- L'aide à la mise en place de partenariats universitaires de haut niveau ;
- Le développement de la diplomatie économique ;
- Un ciblage géographique sur les pays émergents et le pourtour méditerranéen.

La difficile définition de l'attractivité et de l'influence

Deux objectifs spécifiques ont été identifiés par le législateur à la ligne budgétaire 185¹⁹⁰, à savoir : i) Renforcer l'influence culturelle de la France en Europe et dans le monde et ii) Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits, avec trois indicateurs impliquant explicitement le recours aux bourses, à savoir :

- Le pourcentage de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études supérieures en France ou dans le cadre de la coopération universitaire française ;
- Le nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français ;
- Le montant des cofinancements levés.

185 Cette expérience a contribué à l'enrichissement personnel de 95 % des répondants, quel que soit le type de bourse.

186 De nombreux exemples sont cités dans le chapitre consacré au Maroc dans le rapport des missions en annexe.

187 Le taux atteint 62 % pour les boursiers Eiffel et 82 % pour les boursiers AEFÉ mais seulement 33 % pour les boursiers de stage et 37 % pour les SSHN.

188 Soit là encore un taux supérieur aux deux sondages lancés par Campus France en 2011 et 2013 (respectivement 79 % et 81 %).

189 Sur base des projets annuels de performance liés au Programme 185.

190 Objectifs et indicateurs de performance, extraits du Bleu budgétaire annexé au Projet de loi de finances. En 2015 apparaît un nouvel objectif : renforcer le développement international



Concernant le premier de ces indicateurs, les bourses « Excellence-Major » contribuent à structurer et à consolider l'atteinte du résultat, par le biais de 150 boursiers en moyenne par an sur les 10 années sous revues. Néanmoins, **par rapport aux près de 8 000 bacheliers étrangers sortant chaque année des établissements AEFÉ¹⁹¹, le bilan est à questionner**. Dans un rapport de 2013, la Cour des comptes a souligné le manque d'impact de ces bourses, dont les moyens restent limités, sur le nombre de bacheliers poursuivant leurs études en France, soulignant une attention insuffisante du devenir de ces élèves dans l'enseignement supérieur en France¹⁹². Pour la Cour, les raisons qui détournent les élèves étrangers issus du réseau des établissements scolaires français à l'étranger à poursuivre leurs études supérieures en France nécessitent « une action plus efficace, tant de l'Etat que de l'AEFE », alors que des structures comme le Cnous¹⁹³ « ont été développées [... avec] pour objet d'aider les étudiants étrangers à s'installer en France ».

Concernant le second indicateur retenu par le législateur, il n'a pas été possible d'identifier **le nombre d'étudiants étrangers en master et doctorat, donnée qui ainsi isolée, renseigne peu sur l'impact**. A partir de l'évolution globale du nombre d'étudiants étrangers dans l'ESR français, qui est en accroissement constant, il a été souligné en *supra* qu'il n'existe pas de corrélation directe entre le nombre de BGF et le nombre d'étudiants en mobilité en France, puisque ces derniers sont en accroissement alors que le nombre de BGF est en baisse constante. A titre de comparaison, en 2011, l'Allemagne est en mesure d'affirmer qu'elle accueillait 287 317 étudiants étrangers pour 42 454 boursiers appuyés par le DAAD, soit une proportion de 14,7 %. Sur la même époque, la France accueillait 191 975 étudiants étrangers pour 11 721 boursiers BGF, soit une proportion de 6,1 %.

Faute de données, il est impossible de renseigner cet indicateur et d'établir l'impact des BGF sur l'attractivité de l'ESR français. Dans certains cas, quand une masse critique est atteinte sur une durée suffisamment longue, la mobilité subventionnée peut avoir un effet levier : le programme Frontenac, déjà évoqué, s'est déployé sur vingt ans, à raison de 50 bénéficiaires par an environ.

A *contrario*, certains programmes relèvent plus de l'effet d'aubaine et n'ont pas d'effet levier sur l'ensemble des étudiants en mobilité : ainsi l'ambassade de France au Viêt Nam a constaté en 2012 une baisse du nombre de visas étudiants au moment de l'arrêt du programme de BGE dit « 322 » du gouvernement vietnamien. Ces bourses étaient réservées aux étudiants qui avaient étudié au Viêt Nam pendant deux ans et souhaitaient poursuivre leurs études à l'étranger. Le volet français comprenait une cinquantaine d'étudiants en 2007. L'effet d'attractivité procuré par ce programme s'est tari lorsque l'opportunité s'est éteinte.

Le troisième indicateur, relatif à la part des cofinancements, a pour vocation de renforcer l'efficacité des dispositifs dans la gestion des crédits et d'améliorer le pilotage des actions, en dynamisant les ressources externes et en favorisant les partenariats. Selon les données disponibles, la part de bourses cofinancées reste globalement très marginale sur la période (5 %), même si leur proportion augmente rapidement en fin de période (elles représentent 15 % des bourses en 2014, soit le double de ce qui était réalisé l'année précédente). Mais **il conviendrait d'étudier plus finement les différences d'impacts perçues par les titulaires de bourses cofinancées**. Dans le cadre de l'enquête menée auprès des boursiers BGF réalisée pour cette évaluation, une trentaine de bénéficiaires de bourses de couverture sociale ont assuré, après le premier envoi du questionnaire, qu'ils n'avaient jamais été titulaires d'une bourse du gouvernement français.

191 Entre 12 à 14 000 bacheliers sortent du réseau AEFÉ chaque année mais 60 % seulement sont étrangers et donc éligibles au programme Excellence Major.

192 Cf. chapitre « L'enseignement français à l'étranger : le rôle de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) », in L'enseignement du français à l'étranger, Cour des Comptes, 2013.

193 Le Cnous travaille avec Campus France, à qui est dévolue la gestion logistique des bourses Excellence Major, gérées par ailleurs par l'AEFE.



Aucun de ces indicateurs ne semble donc réellement satisfaisant pour apprécier l'impact des BGF sur l'attractivité sans recourir à d'autres modalités d'analyse comme la proximité aux valeurs que peut porter la France par exemple ou mieux dissocier rayonnement et influence.

Au niveau de la mise en œuvre opérationnelle, on constate que la quasi-totalité des BGF **contribue aux objectifs d'attractivité de la France** : 98 % des bourses sont à destination d'établissements d'enseignement ou de recherche établis en France¹⁹⁴, selon les chiffres des bases de données de Campus France. Du reste, 88 % des postes interrogés n'ont jamais octroyé de bourses hors de France et 69 % en excluent même la possibilité¹⁹⁵, à l'exception notable des postes d'Afrique sub-saharienne où existe l'outil des bourses locales¹⁹⁶. Les postes eux-mêmes valident cette perception : selon eux, l'instrument bourse reste globalement un outil d'attraction pour choisir la France comme destination d'études (mais 10 % des répondants estiment cependant le contraire).

Importe-t-il de « choisir la France » ou bien de choisir un modèle français, fût-il délocalisé ? Plusieurs ambassades ont une vision stricte de la notion d'attractivité. Or le projet annuel de performance du MAEDI de 2009 précise que « *les politiques d'influence se distinguent du rayonnement en ce sens que ce dernier est le produit du prestige historique et culturel d'un État alors que l'influence s'exerce par l'intermédiaire de la puissance politique et économique d'un État, l'influence culturelle étant la conséquence de cette puissance*¹⁹⁷ ».

Dans le même document, l'octroi de bourses aux étudiants étrangers est présenté comme « un vecteur essentiel du transfert de connaissance et de diffusion des normes françaises et européennes¹⁹⁸ ». En l'espèce, les consultants ont dû se contenter d'indices récoltés sur le terrain¹⁹⁹, à défaut d'indicateurs formalisés²⁰⁰.

Dans le livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, les auteurs soulignent que la formation des futures élites mondiales est devenue un marché concurrentiel global dans lequel « *la France doit [...] être présente et attractive, car la compétition n'est pas un choix mais une donnée. La France risque de se priver si elle n'y prend garde des meilleurs étudiants étrangers et de ses meilleurs chercheurs et enseignants*²⁰¹ ». Un rapport d'information au Sénat souligne également qu'« *il convient désormais de substituer à une logique de rayonnement, prisonnière de son héritage historique, une politique d'influence s'appuyant sur une culture qui ne cherche pas seulement à se diffuser mais également à s'enrichir au contact des autres en s'adaptant aux réalités locales*²⁰² ».

En la matière, **aucune donnée compilée ne permet cependant d'évaluer par exemple l'importance des cotuelles de thèses ou de co-signatures d'articles scientifiques** directement engendrés par les BGF et à mettre au crédit de cet instrument.

194 Rapport de synthèse de la collecte des données, pp. 29-30. Les bourses locales représentent 2,1 % de l'ensemble des bourses.

195 De même, l'octroi de bourses de formation dans un établissement d'enseignement supérieur français délocalisé à l'étranger est exclu par 55 % des postes. Dans son « Enquête mobilité », en 2015, la Conférence des grandes écoles estime que 90 campus français à l'étranger accueilleraient alors près de 8 000 étudiants.

196 Les bourses locales sont des mobilités Sud-Sud au pour des ressortissants « de la zone franc » d'Afrique sub-saharienne. Une bonne partie d'entre elles sont destinées aux écoles régionales d'Afrique subsaharienne, elles même soutenues par la France.

197 Projet annuel de performance 2009. Action extérieure de l'Etat. Présentation stratégique du projet annuel de performance, programme 185. p. 90.

198 *Ibid.* p. 123.

199 Ils sont présentés dans les itinéraires de vie des rapports de mission.

200 La mise en place de France *Alumni* en 2014 peut être une opportunité de renforcer ces liens entre la France et ses anciens boursiers et donc d'évaluer plus finement l'influence de la France.

201 La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008-2020 sous la présidence d'Alain Juppé et Louis Schweitzer. 2008.

202 Le rayonnement culturel international : une ambition pour la diplomatie française. Rapport d'information au Sénat de Jacques Legendre et Josselin de Rohan. Juin 2009.



L'objectif d'influence de la France ne peut guère être appréhendé qu'au travers d'une perception des boursiers qui ont gardé un lien avec elle. Dans le sondage réalisé dans le cadre de l'évaluation, 59 % des anciens boursiers déclarent avoir des contacts très ou assez fréquents avec la France ou des Français dans le cadre professionnel. Mais surtout, **93 % des anciens bénéficiaires résidant à l'étranger se déclarent sensibles aux valeurs que la France veut porter dans le monde.**

Le développement de l'influence économique

Les enjeux traditionnels de rayonnement culturel et linguistique et de coopération universitaire de la France avec les pays du Sud sont désormais doublés d'enjeux d'attractivité de son propre territoire (national et régional), liés à la vitalité de ses entreprises et de son secteur productif, à la pérennité et la qualité des emplois offerts par l'économie nationale²⁰³. Une place plus conséquente a dès lors été consacrée au recrutement de certains étudiants étrangers afin de répondre aux besoins de son marché. La mobilité internationale des étudiants et chercheurs est ainsi également envisagée comme un instrument destiné à équilibrer le marché du travail des personnels – notamment scientifiques et techniques -, sans cependant pour autant oublier sa fonction d'aide au développement²⁰⁴.

En la matière, les indicateurs d'impact sont plus facilement objectivables. Dans le sondage auprès des bénéficiaires, il apparaît ainsi qu'à l'issue de leur période d'octroi, les boursiers BGF rentrent immédiatement dans leur pays (69 %) mais que 25 % restent en France (31 % des pays issus de pays émergents). Dans le cas des boursiers d'études, la propension à rester en France est plus manifeste (38 %²⁰⁵ contre 54 % qui rentrent). Des études plus fines permettraient de déterminer la durée de maintien en France, l'éventuelle mobilité post-bourse en France et les éventuelles connexions avec la création d'entreprises, d'emploi et de croissance.

De fait, 25 % des boursiers BGF (32 % des boursiers issus de pays émergents mais seulement 17 % des répondants en anglais) résident aujourd'hui en France²⁰⁶. La moitié des anciens boursiers qui résident en France sont aujourd'hui en activité, mais moins de 10 % sont indépendants (ce qui est conforme à la moyenne française quoiqu'inférieur à la moyenne européenne, qui s'élève à 15 %) et 11 % travaillent pour le secteur privé.

Campus France a entrepris une étude²⁰⁷ des retombées économiques de la présence des étudiants étrangers en France. Alors que le coût pour le budget de l'État a été évalué à 3 milliards d'euros par an environ, leur apport se chiffre à 4,65 milliards d'euros, répartis en consommation quotidienne de biens et services, en frais d'inscription et de scolarité, en dépenses de transport aérien auprès d'opérateurs français et en dépenses des proches qui rendent visite aux étudiants. En outre, selon ce même document, suite à leurs études, 65 % à 85 % d'entre eux deviennent consommateurs et/ou prescripteurs de produits français, d'études en France, de relations avec les entreprises françaises et de tourisme en France. Mais la contribution des BGF à l'économie et à l'innovation française reste à documenter, au moment où la mobilisation des outils d'influence (dans lesquels s'insèrent les BGF) est évoquée dans le plan d'action du MAEDI pour la diplomatie économique²⁰⁸.

203 Stratégie de développement de la mobilité internationale des étudiants et attractivité de l'enseignement supérieur français. Rapport du Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants. Sept. 2004. Plus récemment : Investir dans l'internationalisation de l'enseignement supérieur. Nicolas Charles, Quentin Delpech, avec la contribution de Julian Michelet. France stratégie. Janvier 2015.

204 Etudiants et chercheurs à l'horizon 2020. Rapport du Commissariat général au plan. Sept. 2005.

205 *Idem*.

206 Parmi les 11 % qui déclarent résider dans un autre pays, les destinations les plus citées sont les Etats-Unis (10 %), l'Allemagne, le Canada et le Royaume-Uni (9 % chacun).

207 Campus France, Au-delà de l'influence : l'apport économique des étudiants étrangers en France, 2014

208 Ce plan d'action a été présenté à l'occasion de la Conférence des Ambassadeurs dont c'était le thème central, le 27 août 2012.



Le développement de la langue française, un indicateur par défaut

Parmi les anciens boursiers résidents à l'étranger, **16 % n'utilisent que rarement ou jamais le français comme langue de travail mais si l'on considère les seuls répondants en anglais, ce chiffre s'élève à 37 %** et se rapproche des taux rencontrés lors des précédentes enquêtes de 2011 et 2013, qui avaient cependant été réalisées sur des bases de répondants différentes²⁰⁹. Dans la mesure où les bases de données ne renseignent pas sur le niveau de français à l'entrée dans le dispositif et que les sondages sur le français s'attachent à mesurer la fréquence de sa pratique sans en indiquer la précision ni la compétence, cet indicateur d'impact doit être considéré par défaut : son évolution peut donner des indications de tendances mais il ne permet pas d'évaluer la connexion entre l'octroi de BGF – qui s'ouvrent de plus en plus à des boursiers exclusivement anglophones – et la pratique ultérieure du français.

Cependant, le fait que plus d'un tiers des répondants estiment que le choix de la France répond à une volonté d'apprendre ou améliorer leur niveau de français constitue un indicateur complémentaire intéressant.

Le ciblage géographique ne constitue en soi pas un indicateur d'impact

Les stratégies BGF, dès 2007, ont mis l'accent sur l'attractivité auprès des pays émergents, visant en priorité le développement des relations avec eux et avec les pays méditerranéens, mais également avec les « nouveaux émergents » (Afrique du Sud, Indonésie, Viêt Nam, Colombie...). Ainsi, les cinq principaux bénéficiaires de bourses d'études (représentant 26 % de ces bourses) sont tous des pays émergents ou méditerranéens (Algérie, Russie, Viêt Nam, Inde et Maroc).

Pour les bourses de stage, les trois pays du Maghreb représentent le même poids et même 58 % des SSHN. Enfin, trois pays émergents représentent près de la moitié (47,5 %) des bourses Eiffel : la Chine, le Brésil et le Viêt Nam, ce qui confirme la coïncidence entre la stratégie et ses effets. Au-delà de cette remarque, ni l'exploitation des bases de données, ni les enquêtes, ni même les entretiens de terrain n'ont souligné de spécificité des émergents ou des pays méditerranéens dans la réalisation des objectifs du programme. **Si le ciblage géographique peut constituer un objectif politique, il ne constitue pas en soi un indicateur d'impact de l'instrument.**

Un impact sur l'ESR qui dépend de la politique internationale des établissements

Le programme des bourses Eiffel, représentant 4 503 boursiers sur la période 2004-2014, a été mis en place dans le but explicite d'appuyer l'internationalisation des établissements d'enseignement supérieur²¹⁰. A ce titre, les établissements sont impliqués dans l'ensemble du processus, de l'identification à la mise en œuvre des bourses, en passant par la sélection des boursiers. L'ensemble des personnes interrogées souligne l'impact avéré de ces bourses sur l'ancrage international des établissements bénéficiaires, mais là-encore, les indicateurs sont rares pour vérifier cette analyse. Il s'agit du seul programme au sein des BGF²¹¹ à revendiquer explicitement cet objectif. Dans l'enquête menée auprès des postes dans le cadre de l'évaluation, 88 % d'entre eux appuient également cet objectif et déclarent que leur stratégie en matière de BGF vise à soutenir l'enseignement supérieur et la recherche en France.

Dans le cadre des bourses Eiffel, l'unique stratégie du renforcement des établissements français repose sur la venue en France de boursiers identifiés comme à fort potentiel, afin de poursuivre leurs études au niveau master ou doctorat. Or, pour maximiser l'impact d'une telle stratégie, d'autres bailleurs ont mis sur pied des offres de formation post-graduées en un an se focalisant sur de jeunes professionnels ou ont renforcé leur offre au niveau post-doctorat, alors que les BGF ne proposent que rarement ce type d'outils²¹².

209 Ensemble des répondants de la cohorte 3 (étudiants qui ont fait des études en France) qui travaillent (ailleurs qu'en France en 2011) et ne sont pas de langue maternelle française soit 2 111 personnes en 2013 et une base non estimée en 2011

210 Note sur le programme des bourses Eiffel, MAEDI, 2016, La France et le programme des bourses Eiffel, MAE, 2012.

211 Les partenariats Hubert Curien, avec de toutes autres modalités visent aussi les mêmes objectifs mais ne sont pas repris dans les BGF.

212 Union européenne, Grande-Bretagne, Allemagne, Pays-Bas ou Belgique par exemple.



Dans le cas de l'Union Européenne, le renforcement des établissements d'enseignement supérieur et de leur attractivité passe par des dispositifs de mobilité de type « Erasmus+ » à destination d'étudiants de pays non européens, leur permettant de valider une partie de leur cursus, en général un semestre, au sein d'un pays européen. Ce dispositif amène les institutions d'enseignement à signer des accords d'équivalence ou de partenariat avec les établissements non européens, renforçant leur ancrage international. Le modèle de BGF doctorales au sein des postes, souvent basées sur 3 séjours de 3 mois en France avec une co-diplomation entre établissements, est assez semblable au dispositif européen : il permet une grande implication internationale des établissements, qui accueillent non seulement des boursiers étrangers mais surtout élaborent des conventions avec des établissements internationaux.

De fait, hormis les volumes financiers qu'ils engendrent parfois – et les risques que leur aléa peut poser – **l'impact des BGF sur l'enseignement supérieur et la recherche dépend de la structuration ou non de la politique internationale de l'établissement**. De grandes divergences subsistent entre ceux qui ont intégré cette dimension dans leur stratégie globale et d'autres qui voient encore les étudiants étrangers comme une variable d'ajustement des effectifs ou d'affichage pour les classements et les dotations.

Là-encore, l'absence d'indicateurs compilés renforce la difficulté à apprécier l'impact de ces activités par rapport aux objectifs visés en matière d'appui à la vitalité de l'enseignement supérieur et de la recherche français.

Les études de parangonnage ont montré enfin que **les retombées en termes d'innovation pouvaient être incubées**. Les dispositifs de soutien à la création de jeunes pousses sont un moyen de sécuriser l'investissement consenti sur la formation en testant un concept entrepreneurial au cours du séjour en France. Là encore, l'absence d'indicateur empêche de nourrir la stratégie sur l'impact que peuvent avoir les BGF sur la création de richesse.

4.5.3. L'étude ne peut déterminer en quoi les BGF contribuent au développement (programme 209)

L'autre corpus d'objectifs des BGF provient de leur inscription au sein du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement, » qui relève de la mission « Aide publique au développement »²¹³. Depuis 2014, les actions du programme 209 relèvent de la loi d'orientation et de programmation sur la politique de développement et de solidarité internationale de 2014, redéfinissant les priorités géographiques de la politique de développement française, également applicable aux BGF, que l'on peut résumer comme suit²¹⁴ :

- Concentration d'au moins la moitié des subventions sur la catégorie des pays pauvres prioritaires.
- 85 % des budgets de l'État en Afrique subsaharienne et dans les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée

Aucun indicateur spécifique à l'outil des BGF n'est proposé pour apprécier l'atteinte des objectifs. Tout au plus peut-on se baser sur les orientations géographiques focalisées sur les PPP, l'Afrique sub-saharienne et les pays voisins du Sud et de l'Est de la Méditerranée. L'analyse de la répartition géographique des bourses a cependant montré une baisse tendancielle de l'appui à ces régions au profit des pays émergents et de l'Asie, en contradiction avec cette orientation politique et avec les nombreuses études prospectives sur le potentiel africain. En fin de période, en 2014²¹⁵, les enveloppes de la ligne 209 des PPP représentaient 1,1 million d'euros soit 40 % de l'enveloppe globale. A titre de comparaison, les enveloppes de la ligne 185 des PPP représentaient 3,7 millions d'euros soit 17 % de l'enveloppe globale. Le budget cumulé consacré aux BGF dans les PPP représente ainsi 20 % du total des programmations.

213 Selon l'acceptation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques

214 Cette concentration est le fruit d'une lente évolution en ce sens, perceptible dès 2004 où l'aide bilatérale se concentrait sur les 77 pays les plus pauvres de la planète, dont les 55 pays de la Zone de solidarité prioritaire.

215 Données établies sur la base du budget consommé à mi-gestion, au 20 juin 2014, communiqué par le service financier du MAEDI.



Qui plus est, **rien ne vient documenter si et en quoi les BGF contribuent au développement**. Tout en reconnaissant que les migrations constituent un potentiel important tant pour les pays d'origine que pour les pays d'accueil, le MAEDI affirme en effet que « *l'objectif de la politique française est de renforcer la contribution de la mobilité et de la migration au développement des pays et territoires d'origine*²¹⁶. »

Dans un de ses rapports, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective²¹⁷ relève les contradictions de cette approche : il souligne en effet que par sa politique d'attractivité, le pays d'accueil contribue à favoriser une forme d'installation plus ou moins temporaire des diplômés étrangers. « *Les jeunes partis pour étudier à l'étranger aspirent fréquemment à acquérir une première expérience professionnelle pour mettre en application la formation suivie. Ce faisant, ils créent des liens avec le pays d'accueil et cherchent, pour une partie d'entre eux, à s'y installer de façon plus durable. Or, les pays d'origine ont tout à gagner à voir leur jeunesse se former dans les pays les plus développés, mais surtout à revenir ensuite pour contribuer au développement économique et social* ».

L'immigration qualifiée (constituée des anciens étudiants diplômés restés dans le pays d'accueil) s'intègre relativement bien en France. Mais en conséquence, le pays d'accueil a une responsabilité cruciale dans la résolution de la tension migratoire envers les pays les moins avancés, potentiellement les plus pénalisés par l'exode des cerveaux. Le besoin d'un accompagnement spécifique pour les étudiants bénéficiant notamment de l'instrument BGF dans l'ancienne zone de solidarité prioritaire, comprenant la diffusion d'une information pour le retour au pays d'origine est d'ailleurs relevé²¹⁸.

Néanmoins, 83 % des postes affirment que les BGF doivent se concentrer sur le renforcement des compétences en faveur du développement des pays partenaires, dont 100 % des postes de la zone Afrique. Au Burkina Faso, par exemple, les objectifs de mobilisation des BGF font pleinement partie de la stratégie du poste en matière d'appui à l'enseignement et à la recherche et en matière de gouvernance, ce qui apporte une plus-value à l'atteinte des résultats de ces activités. Des outils comme les bourses de stage, dont 58 % sont attribuées à des fonctionnaires, sont particulièrement adaptés à ce type d'objectifs²¹⁹. En l'absence d'indicateurs précis, il n'est cependant pas possible de mener plus avant cette analyse d'impact en lien avec la coopération au développement.

216 Mobilité, migrations et développement : orientations de la politique française. Ministère des Affaires étrangères et du développement international. Rapport de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats. P.6. Septembre 2013.

217 Etudiants étrangers et marché du travail : une comparaison France, Allemagne, Royaume-Uni. Nicolas Charles et Cécile Jolly avec la contribution de Frédéric Lainé. Rapports et documents. Commissariat général à la stratégie et à la prospective. Novembre 2013.

218 *Ibid.*

219 Enquête auprès des boursiers 2016.



5. CONCLUSIONS ET PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

5.1. LA STRATÉGIE

CONCLUSION 1. – L’instrument BGF reste un levier de toute première importance pour atteindre les objectifs de la politique de coopération (et plus généralement de la politique étrangère présente et future²²⁰) de la France mais qui ne sert que partiellement la coopération.

Dans l’éventail des outils disponibles pour servir la politique de coopération, la France dispose avec les BGF d’un levier de toute première importance pour atteindre ses objectifs, par le volume des fonds engagés et par l’attractivité du dispositif. Mais cet outil ne sert que partiellement la coopération. L’analyse de la pertinence des BGF conduit notamment à penser que :

- sur le programme 185, la stratégie de l’instrument n’intègre pas totalement, notamment dans les pays du Sud, le fait que l’attraction des hauts potentiels vise à ce que leurs projets se concrétisent en France au moins pendant une certaine période et contribuent à créer notre richesse collective de demain en renforçant les capacités d’innovation ;
- la politique migratoire conduite par l’Etat a des répercussions directes en matière d’accueil et de séjour en France des étudiants (et anciens étudiants) étrangers et peut avoir un effet contreproductif lorsqu’elle n’est pas en phase avec l’affichage d’attractivité que manifeste l’instrument BGF ;
- la stratégie propre au programme 209 s’est progressivement dissoute dans un objectif partagé d’excellence sans qu’il soit possible de déterminer dans quelle mesure la réintégration des boursiers permet de renforcer les capacités de leurs institutions d’origine et permet de considérer l’instrument comme un outil d’aide au développement à part entière.

L’analyse de la cohérence et de la complémentarité des BGF conclut que la typologie des BGF elle-même a sans doute perdu en lisibilité.

Plus spécifiquement s’agissant des bourses Eiffel, la stratégie implique directement les établissements d’enseignement supérieur et de recherche mais de manière encore indirecte, par leur participation au comité de pilotage du programme et par la sélection des candidats. Quoique parfois prise en compte dans les critères de sélection, la stratégie internationale des établissements est peu valorisée dans le choix des bénéficiaires.

Même si leur volume n’est pas le seul critère, les bourses Excellence-Major sont encore en nombre trop restreint pour répondre à l’objectif qui leur est assigné de captation des meilleurs lycéens des établissements relevant du réseau français à l’étranger vers l’enseignement supérieur français. L’environnement international et le milieu socio-culturel dans lequel évolue souvent ce public ne fait pas nécessairement de la France une destination « naturelle » pour la poursuite de leurs études supérieures.

CONCLUSION 2. – Les bourses des postes servent une stratégie essentiellement locale et presque exclusivement Sud-Nord, plutôt qu’une stratégie globale.

Les bourses des postes, reposent par essence sur une stratégie essentiellement locale, fondée la volonté d’adaptation aux contraintes du terrain et de préservation de l’autonomie des postes – même si elle s’inscrit dans le cadre national français. Cette stratégie est presque exclusivement Sud-Nord sans synergies régionales suffisantes pour renforcer leur cohérence et leur visibilité.

²²⁰ A titre d’exemple, les BGF ont permis de former depuis 2012 des étudiants nord-coréens en architecture, alors que la France ne reconnaît pas la République populaire démocratique de Corée et privilégie des liens culturels et humanitaires avec ce pays.



L'attention aux attentes et besoins des boursiers reste centrée sur les publics « classiques » et sur le cœur de cible « captif » de l'attractivité – l'étudiant étranger francophone attiré par la France – alors que le ciblage des anglophones correspond à l'ouverture voulue par les institutions d'ESR françaises. De même, les bourses liées à la solidarité visent en priorité les PPP aux dépens des pays à revenus intermédiaires d'Afrique francophone, de l'Afrique non-francophone et de la zone ANMO.

CONCLUSION 3. – L'investissement consenti sur les BGF se concentre sur un nombre très limité de zones prioritaires, ce qui renforce la mission de stratégie du Département.

L'efficacité témoigne d'un éparpillement de l'investissement sur un nombre important de pays alors même que l'essentiel du volume est réalisé sur un nombre très limité de zones prioritaires.

Un effort notable de rationalisation a été réalisé par la fusion des opérateurs mais le maintien du volume de bourses prime sur le souci d'efficacité.

L'étude a souligné les cas de bourses d'études utilisées à des fins de stage et inversement. Plus coûteux, le « séjour scientifique de haut niveau », quant à lui, a perdu sa spécificité face à une offre alternative conséquente en matière de soutien à la recherche. Les bourses d'études (encore peu attribuées pour des formations diplômantes post graduées en un an) et les bourses de stage (qui servent parfois de variable d'ajustement de la programmation en fin d'exercice) ne reflètent pas les bonnes pratiques tirées des analyses de parangonnage.

L'émergence d'un opérateur unique a eu des bénéfices notables. Les évolutions à l'œuvre ont renforcé le Département dans sa mission de stratégie tandis que la mise en œuvre opérationnelle relève des opérateurs de l'Etat. Parmi eux, le transfert de la gouvernance du MAEDI vers l'Agence française de développement (AFD) au 1^{er} janvier 2016 renforce la position de l'AFD en matière d'aide publique au développement, puisque le seul domaine encore géré directement par le MAEDI reste précisément celui de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

L'impact, cependant, reste difficilement mesurable, la durabilité n'étant pas suffisamment intégrée à la stratégie même de l'outil et la culture évaluative restant peu partagée.

Du coup, l'instrument vaut d'abord par la somme d'impacts circonscrits, que ce soit au niveau des boursiers ou de l'enseignement supérieur et de la recherche, pour lesquels ils sont directement corrélés à la politique internationale des établissements.

CONCLUSION 4. – La base légale des BGF est ancienne et plusieurs de ses « programmes » demandent à être actualisés pour être plus en adéquation avec les nouveaux défis de la mobilité.

Malgré plusieurs tentatives de réactualisation, la base légale des BGF remonte à 1983 et les directives en matière d'allocations d'entretien à 2002 et 2003. Du coup, même si les types de bourses répondent à des modalités et objectifs précis, cette spécification s'affaiblit.

Plusieurs programmes ont perdu de la pertinence face aux nouveaux défis de la mobilité, que ce soit les enseignements à distance ou les établissements délocalisés par exemple.

Qui plus est, le déficit de coordination sur les différents instruments du MAEDI et sur les autres vecteurs français et européens de mobilité, ouvre la possibilité de redondances et d'effets d'aubaines.



CONCLUSION 5. – Les thématiques prioritaires dans les différents programmes sont rarement explicites et ne concordent pas toujours avec les objectifs stratégiques de la France.

L'efficacité des BGF reste conforme aux attentes en matière :

- D'atteinte des publics cibles – les étudiants à fort potentiels peuvent être attirés car la formation en France est perçue comme une plus-value dans la carrière ;
- De résultats à l'issue des formations – même si les données concernant ce dernier objectif restent très partielles, la réussite est importante et les savoirs et savoir-faire sont directement exploitables dans la majorité des cas ;
- De retour dans les pays d'origine, effectifs en grande proportion, même après une prolongation de séjour en France ou dans un pays tiers ;
- D'internationalisation du dispositif d'enseignement supérieur et de recherche français.

Cependant, les priorités assignées sont peu explicites :

- L'excellence et sa déclinaison dans les postes est sujette à interprétation : qu'est-ce qu'un « haut potentiel » ? une « future élite » ? Ces concepts qui sont au centre du dispositif ne sont pas suffisamment délimités ;
- Les thématiques promues (sciences, droit, ingénierie...) divergent des filières choisies, où les sciences humaines et sociales continuent de dominer ;
- Dans le cadre d'une enveloppe financière plus contrainte, quels arbitrages effectuer entre la défense de la francophonie et la promotion des filières anglophones ?

CONCLUSION 6. – L'instrument, dans sa diversité, est peu identifiable même si ce déficit d'image n'entrave pas forcément une stratégie de visibilité.

Appréhendées en tant qu'outil au service des programmes, les BGF dans leur ensemble n'ont jamais fait l'objet d'une attention particulière en termes d'identité et de visibilité du dispositif, contrairement aux programmes élaborés par les pays concurrents : les bourses Fulbright aux Etats-Unis, les bourses du *Commonwealth* en Grande-Bretagne ou les bourses du DAAD en Allemagne disposent d'une notoriété internationale importante, qui repose en partie sur une dénomination « unique » et largement diffusée.

Seuls les programmes de bourses développées au niveau central, à savoir les bourses « Excellence-Major » et les bourses « Eiffel », disposent d'une identité propre mais qui ne fait pas l'objet de campagnes spécifiques de visibilité leurs modalités de sélection ne passant pas par des appels publics à candidatures. Cependant, plusieurs postes ont pris l'initiative d'attribuer une identité spécifique à leurs bourses afin d'en renforcer la visibilité localement. On se retrouve ainsi avec une variété innombrable de dénominations (ou une absence de dénomination) qui entrave la lisibilité de l'appui français tant auprès des bénéficiaires potentiels qu'auprès des acteurs français parties prenantes du dispositif.

En effet, au-delà de cette multiplicité d'identité, les BGF se retrouvent en outre « noyées » au sein d'une offre éclatée et multiple, provenant des différents acteurs français pourvoyeurs de bourses, avec des modalités de sélection et de mises en œuvre toutes différentes. Ainsi, par exemple, un jeune diplômé d'Afrique sub-saharienne désireux d'entreprendre une thèse de doctorat déposera des dossiers de candidature (tous de formats différents) auprès de l'IRD (pour une bourse comprenant 6 mois en France et 6 mois dans son pays), auprès des BGF du poste (pour des bourses de 3 mois en France et 9 mois dans son pays) ou *via* un établissement dans le cadre des bourses Eiffel (pour des bourses de 12 mois en France). Il peut également postuler à une bourse dans le cadre d'un partenariat Hubert-Curien *via* une université ou un centre de recherche, une région, une « initiative d'avenir » labellisée, une société privée comme Total ou un mécène (comme la fondation d'Odon Vallet)...



5.2. L'IDENTIFICATION ET LA SÉLECTION DES BÉNÉFICIAIRES

CONCLUSION 7. – Les modalités d'identification et de sélection des bénéficiaires potentiels sont diverses et n'obéissent pas toujours aux standards du secteur.

La nature difficilement identifiable de l'instrument auprès des potentiels bénéficiaires est encore renforcée par la mauvaise interprétation qui se manifeste parfois sur le terrain quant au rôle de Campus France en la matière. Au Burkina Faso, plusieurs interlocuteurs candidats à une bourse étaient persuadés que Campus France était l'organisme chargé de la sélection des boursiers²²¹ et que la préinscription informatique dans l'Espace Campus France valait octroi de la bourse. Ce déficit d'image des BGF est renforcé par l'absence de politique cohérente de visibilité, basée sur des outils de communication de masse. Chaque poste prépare une « stratégie » implicite de visibilité, sans disposer des outils communs, des méthodologies ou de matériel afférent.

Au-delà de ce déficit d'image, peu d'efforts sont entrepris dans l'identification des bénéficiaires potentiels, qui repose beaucoup sur les établissements d'enseignement supérieur et de recherche eux-mêmes. Il n'existe pas de définition de ce qu'est un « étudiant à haut potentiel », par exemple, ce qui peut conduire à des interprétations très diverses. Ces difficultés d'identification concernent aussi, faute de moyens spécifiques pour le faire, les bénéficiaires potentiels établis hors des capitales.

Le constat évaluatif a souligné par ailleurs à la fois la diversité des modalités de sélection et l'absence d'outils, de méthodologies et de stratégies en la matière.

Au niveau des modalités de sélection, elles diffèrent selon les objectifs recherchés ou les bénéficiaires ciblés, comme c'est le cas par exemple avec les bourses « Excellence-Major » ou le programme « Eiffel » dont les modalités spécifiques répondent à des objectifs précis, avec une implication importante des acteurs français de l'enseignement supérieur. Par contre, la diversité des modalités de sélection des bourses des postes ne répond pas toujours à des objectifs spécifiques (ou locaux) et témoignent souvent d'un manque de cohérence, voire de transparence qui ne servent pas l'image de ces bourses.

Au niveau international, l'ensemble des grands pays financeurs de bourses ont confié les modalités de sélection aux organismes chargés de la mise en œuvre des bourses, dépendant eux-mêmes des institutions nationales d'enseignement supérieur et de recherche, à l'exception du programme britannique « Chevening » pour lequel une recommandation du même ordre a été émise. L'ensemble de ces sélections reposent sur des comités scientifiques, qui disposent de critères précis de sélection basés sur des outils d'aide à la décision (grilles de critères, méthodologies d'identification, notes explicites de stratégies, etc)²²².

Cet éclatement des modalités de sélection et l'absence d'outils et de méthodologies cohérentes en la matière comportent des risques importants que la bourse ne réponde pas aux objectifs attendus et induisent des biais non négligeables dans la sélection.

221 Cette confusion repose aussi sur une image très équivoque. Sur le site de l'ambassade de France au Burkina Faso, la page relative aux « bourses d'ambassade » comporte ainsi uniquement le logo de Campus France, renforçant cette image peu lisible

222 Les études comparatives sur les pays concurrents de la France dans l'économie de la connaissance montrent que ces pays ont en général confié la gestion (et les processus de sélection) des programmes de bourses à leurs opérateurs. L'adaptation aux besoins recensés sur le terrain intervient en amont dans la définition même du programme et les études de bases censées en valider la pertinence et en aval dans l'évaluation de la performance par rapport à ces objectifs. L'autonomie des ambassades n'est pas remise en cause pour autant.



5.3. LA MISE EN ŒUVRE

CONCLUSION 8. – La simplification et la rationalisation du dispositif nécessitent encore d’être achevées.

L’analyse de performance a permis de conclure que les boursiers disposent de prestations d’accompagnement, d’accueil et de suivi spécifiques qui favorisent leur insertion en France et leur permettent d’être préservés des éventuels obstacles auxquels peuvent se heurter les étudiants en mobilité individuelle, notamment sur le plan administratif.

Les nombreux aménagements témoignent d’un souci de simplifier le dispositif, manifeste tout au long de la période mais qui nécessite encore d’être achevé. L’une des traductions majeures est la mise en place de l’opérateur unique Campus France, qui propose une offre exhaustive de prestations. Cependant, la mobilité sortante des établissements d’enseignement supérieur et de recherche français et la mobilité entrante qui intervient *via* Erasmus+ ne sont pas intégrées au dispositif. Qui plus est, nonobstant toutes les réserves mentionnées plus haut quant à l’ampleur et la régularité de ce phénomène, l’étude a permis de déterminer qu’un poste sur quatre met en œuvre des mobilités subventionnées sans passer par Campus France, en vue de réduire les coûts et de valoriser la dimension partenariale de leurs actions.

En dépit, des quelques dysfonctionnements relevés, notamment au niveau de l’anticipation des surplus de chambres réservées par exemple, des difficultés liées au renouvellement du titre de séjour et à la suspension de la bourse au moment des stages, l’ensemble du processus d’accueil et de suivi est efficace et efficient, même si, là aussi, des marges de progression existent.

CONCLUSION 9. – Les mandats et périmètres d’intervention de certaines parties prenantes ne sont pas suffisamment clairement définis.

La répartition des rôles entre l’opérateur et sa tutelle est explicite : stratégie, sélection, évaluation et suivi des *alumni* pour le MAEDI et les postes. Visibilité, conseils, mise en œuvre et suivi des bourses pour Campus France, chargé des fonctions de mise en œuvre et de support. Toutefois, tant au niveau du suivi que de l’évaluation, les mandats et périmètres d’intervention de Campus France et des 235 Espaces qui portent le même nom restent à clarifier, afin de achever l’édification d’un opérateur unique maîtrisant l’ensemble de la chaîne d’information.

L’implication des institutions françaises d’enseignement supérieur et de recherche, notamment pour émettre des recommandations au conseil d’administration de Campus France sur les questions de promotion à l’international de l’enseignement supérieur français, favorise la mise en cohérence du dispositif.

CONCLUSION 10. – Les risques d’échec et d’abandon sont parfois sous-estimés en amont de l’arrivée en France.

Si les taux de réussite sont élevés, ils restent enregistrés sur une base déclarative et donc sujets à caution. Ils cachent par ailleurs de fortes disparités. Les risques d’échec et d’abandon ne sont pas véritablement intégrés à la stratégie d’accueil.

La satisfaction est forte mais des marges de progression existent sur les démarches administratives, le logement et l’accompagnement pédagogique, afin de favoriser la réussite en France.

CONCLUSION 11. – L’accompagnement des boursiers n’intègre pas encore leur éventuel maintien en France.



L'après-bourse est rarement anticipé pendant le séjour alors qu'à 69 %, les boursiers BGF rentrent immédiatement dans leur pays même si 25 % restent en France. L'Autorisation provisoire de séjour²²³ permet certes à l'étudiant étranger de chercher un travail sur le territoire national durant un an après l'obtention de son diplôme, mais au-delà de cette mesure, l'accompagnement des boursiers dans leur éventuel maintien en France dépend de l'établissement d'accueil. Il est pourtant d'autant plus nécessaire qu'un quart des boursiers au moins est appelé à résider en France un jour.

CONCLUSION 12. – Le mode de gestion de l'opérateur privilégie une approche de masses aux dépens d'une démarche individualisée.

Plus fondamentalement, la gestion des bourses de gouvernements étrangers par Campus France, en général plus centrée sur le bénéficiaire, a favorisé une démarche qualité qui commence à se transférer aux BGF. Le mode de gestion de l'opérateur reste cependant encore davantage centré sur la quantité que sur la qualité – ce qui ne signifie pas pour autant que sa qualité en ait pâti sur la période.

CONCLUSION 13. – Une fois rentré dans son pays, l'ancien boursier perd tout statut.

Même si un tiers des boursiers d'études serait quand même venu en France s'il n'avait pas obtenu la BGF, le « désir de France » est peu entretenu après le départ des bénéficiaires. L'instruction adressée aux postes en 2013 vise toutefois à « améliorer le taux de délivrance » et la durée de validité des visas de court séjour (de six mois à cinq ans, à raison de 90 jours par période de six mois), dits « de circulation », pour les *alumni* diplômés de master et plus. Cette cohorte de « messagers de la France » peut constituer un public de choix dans la promotion de la « marque » nationale, aussi bien en terme scientifique, touristique, économique, que politique : 93 % des anciens bénéficiaires résidant à l'étranger se déclarent en effet sensibles aux valeurs que la France veut porter dans le monde.

5.4. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION

CONCLUSION 14. – Le dispositif n'a guère la mémoire de ses bénéficiaires, ce qui n'en facilite pas le pilotage.

Parce que les BGF sont multiformes (Eiffel, postes, Excellence Major, sans compter celles qui ne sont pas intégrées dans le champ de l'évaluation), leur suivi s'avère particulièrement complexe. L'étude a permis d'identifier les éléments constitutifs de cette complexité :

- les BGF sont mises en place par des acteurs différents (en Centrale, en postes, par l'AEFE) et leur suivi implique un nombre de parties prenantes encore plus important (outre les précédents, Campus France, les établissements d'accueil, les bénéficiaires eux-mêmes...) sans compter d'autres interlocuteurs dans le cadre des bourses cofinancées ;
- elles servent également des enjeux différents définis dans les programmes 185 et 209, mais si les orientations sont assez claires sur le papier, elles se déclinent de manière variée en fonction des contextes locaux : de fait, les programmes 185 et 209 se fondent bien souvent dans une enveloppe indifférenciée s'agissant des bourses dans certains postes afin de servir les priorités identifiées localement ;
- les adaptations de stratégie ne sont pas nécessairement formalisées. A cela s'ajoute le fait que les inflexions sont souvent impulsées par des agents en poste qui n'ont pas vocation à rester sur la durée ; l'historique et la mémoire de ces adaptations se perdent ;

²²³ Modifiée après la période d'étude par la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France.



- d'autres objectifs plus politiques peuvent se surajouter comme une politique du chiffre souvent évoquée lors des missions de terrain et qui peut se formaliser dans des indicateurs spécifiques (par exemple l'atteinte de 50 000 étudiants chinois en France d'ici 2020) ;
- les BGF servent à la fois la mobilité encadrée mais aussi la mobilité individuelle et leur suivi ne s'envisage pas nécessairement de la même manière ;

CONCLUSION 15. – La Charte qualité est encore peu mobilisée et souvent méconnue. Très lourde, elle reste peu opérationnelle.

Les besoins de suivi portent à la fois sur l'outil, sur les boursiers et sur l'impact des bourses, aussi bien pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche que pour les pays bénéficiaires, le cas échéant. Les enjeux sont de trois ordres :

- la gestion du nombre : les outils doivent permettre de gérer des centaines de milliers de données et de variables ;
- la redevabilité : les données produites doivent permettre de rendre compte de l'investissement consenti sur l'instrument. Le souci de transparence peine à s'appliquer aux recettes du dispositif Etudes en France, ce qui entrave son pilotage.
- la fiabilité : les données recueillies doivent être consolidées afin de permettre des ajustements sur la stratégie ;

L'étude a permis de conclure que des avancées comme la mise en place du logiciel Prisme avaient permis de s'engager dans un processus de centralisation et de consolidation des données. Parallèlement, les études et enquêtes de Campus France permettent de mieux cerner la mobilité internationale et l'univers de concurrence, tandis que la « Charte d'accueil » éclaire sur les responsabilités des différents acteurs et sur leur articulation.

La multiplicité des indicateurs qui la composent et leur pertinence parfois relative la rendent cependant peu opérationnelle.

Plus largement, les faiblesses importantes du dispositif de suivi restent sources de biais et d'erreurs et donc facteurs de risques pour l'analyse. Le logiciel Prisme n'est pas encore complètement maîtrisé par ceux qui l'alimentent et la Charte souvent méconnue. La répartition des rôles de mise en œuvre et de suivi n'est pas toujours cohérente, notamment dans les postes. La communication entre les différentes parties prenantes, déjà insuffisante même si elle s'est améliorée, en pâtit. Conséquemment, la culture évaluative, qui ne peut s'appuyer sur des tableaux de bord robustes ni sur un suivi régulier des objectifs, ne permet pas de nourrir les approches stratégiques des leçons tirées de l'expérience.

CONCLUSION 16. – La diversité des temporalités propre aux BGF fait alterner des préoccupations de temps réel et de temps long.

Des tableaux de bord quantitatifs et qualitatifs doivent permettre une photographie en temps quasi réel mais les études de cohortes ne peuvent se concevoir que sur un temps plus long, une fois achevé le temps de la formation.

CONCLUSION 17. – Le suivi post-bourse repose sur un public sur lequel le MAEDI n'a plus ou peu de prise.

Une fois la période d'octroi achevée et, le cas échéant, une réunion-bilan au retour, les contacts sont relativement réduits entre les postes – où les agents changent en général régulièrement de lieu d'affectation – et les anciens boursiers, eux-mêmes insérés dans la mobilité scientifique, professionnelle ou personnelle. Au cours de la période d'étude, les réseaux d'anciens et les réseaux sociaux constituent les moyens principaux de retracer les itinéraires de ce public très volatile.



6. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

La complexité de l'instrument BGF et ses implications tant pour le MAEDI et ses opérateurs, pour l'enseignement supérieur et la recherche français que pour l'écosystème d'innovation obligent à la circonspection. Les consultants proposent, sur la base des grandes conclusions présentées au chapitre précédent, les évolutions qu'ils jugent souhaitables d'apporter ou de poursuivre, sous la forme de dix-huit recommandations interdépendantes. Ce faisant, ils portent une attention particulière aux leviers de la gouvernance de l'instrument afin de le rendre plus performant et d'être mieux à même de garantir son impact dans le contexte actuel et sur un horizon de dix ans.

La réflexion prospective en matière de formation est un exercice complexe du fait qu'il tente de coller au plus près d'enjeux (technologiques, scientifiques, politiques et même économiques) qui sont, pour une grande part, à découvrir ou à inventer. Comment en effet former à des métiers qui n'existent pas encore ? Les BGF, en tant qu'instrument de projection, peuvent constituer un formidable laboratoire de conception créative du futur et de catalyse de l'innovation.

6.1. LA STRATÉGIE

► *Les BGF constituent un instrument au service de la coopération qui ne sert que partiellement la coopération.*

Recommandation 1. – Généraliser la structuration des BGF selon une approche « programme »

Il s'agit de mettre fin à la confusion entre la nature « outil » des bourses au service de l'atteinte de résultats d'autres programmes et la nature « programme » de certaines des BGF, comme c'est le cas des programmes Eiffel et « Excellence-Major » ; d'autant plus que l'on constate, au sein des bourses des postes, une tendance à structurer les BGF selon une approche programme, comme on a pu le voir en Chine continentale, à Hong Kong au Canada francophone et anglophone ou au Maroc.

Une telle généralisation permettrait de définir pour chaque poste la déclinaison d'une stratégie globale au niveau local ou la définition d'une stratégie locale propre, avec des objectifs et des indicateurs de réalisation mais également de mettre en place des programmes régionaux ciblés, à l'image de ce qu'Eiffel a constitué au niveau des pays émergents. Ces programmes, régionaux ou thématiques (voir la recommandation 5 par exemple) permettraient de mieux affirmer la dimension statutaire des BGF, tout en ménageant mieux les spécificités régionales. Ils permettraient également une meilleure réactivité au cas où des inflexions politiques surviendraient sur telle ou telle nouvelle priorité.

Plus fondamentalement, elle serait l'occasion d'inscrire l'instrument dans une théorie du changement, c'est-à-dire d'explicitier quel changement on vise par cette action et comment il est censé se produire, avec un processus de suivi chemin faisant et d'adaptation permanent. Il ne s'agit pas ici de promouvoir une recette-miracle qui ferait fi de l'incertitude propre à tout chemin de formation, mais d'analyser de manière concrète comment la BGF peut contribuer aux objectifs qu'on lui a assignés pour mieux comprendre les ressorts en jeu et voir, le cas échéant, quel serait le meilleur rôle des différentes parties prenantes.

► *Les bourses des postes servent sur une stratégie essentiellement locale et presque exclusivement Sud-Nord, plutôt qu'une stratégie globale.*

Recommandation 2. – Poursuivre la réallocation d'une partie des fonds vers les programmes régionaux ou mondiaux ainsi constitués, pour renforcer la cohérence globale



En matière de bourses, le rôle de stratège du ministère s'affirme dans l'attribution des enveloppes de chaque poste que réalise chaque année la sous-direction du réseau de coopération et d'action culturelle. Ce rôle prééminent, qui définit le volume des bourses dans chaque poste, doit être réaffirmé plus instamment afin qu'une stratégie globale émerge de la somme des stratégies déconcentrées sans rien renier à l'autonomie des ambassades et à la capacité d'adaptation de l'instrument aux particularismes locaux.

La réorientation d'une partie des crédits vers les programmes régionaux préconisés dans la recommandation 1 doit être poursuivie et amplifiée, afin de favoriser les inflexions dans un environnement budgétaire contraint par le poids des récurrences. Les marges de manœuvre ainsi constituées permettraient de doter l'instrument de la souplesse qui lui fait parfois défaut afin d'impulser les inflexions rendues nécessaires par le contexte géopolitique, en cas de crise ou de situation de post-crise par exemple.

Au niveau des postes, une vaste remise à plat des bourses locales devrait être initiée afin d'en simplifier la mise en œuvre, d'en élargir la base des bénéficiaires potentiels et d'en renforcer les éléments de gratification. Cet instrument revitalisé pourrait devenir le vecteur principal d'une mobilité Sud-Sud, qui profiterait notamment aux écoles régionales soutenues par la France et aux campus délocalisés des établissements français mais également aux universités ultra-marines dont le potentiel de coopération reste pour l'heure inexploité.

► *L'investissement consenti sur les BGF a une tendance à l'éparpillement et leur stratégie propres à la dissolution*

Recommandation 3. – Canaliser plus explicitement l'instrument suivant ses différentes lignes budgétaires

Par leurs objectifs comme par leurs moyens, les stratégies des lignes 209 et 185 ne sont pas censées être superposables. La France devrait donc veiller à ce que l'instrument se déploie de manière parallèle sur chaque ligne, de manière à mieux en servir les finalités, la traçabilité et les priorités.

Les BGF du programme 185 devraient se concentrer sur un nombre réduit de zones prioritaires de la diplomatie économique et du projet culturel extérieur de la France, afin d'assurer la défense de ses intérêts académiques et scientifiques, de manière non exclusive aux pays émergents et aux pays pauvres prioritaires. Une réflexion spécifique doit être menée sur les pays de l'Espace économique européen, afin de mieux articuler les BGF avec l'offre existante (Erasmus+, bourses de l'enseignement supérieur...) et éviter d'éventuelles redondances. Des stratégies régionales formalisées permettraient de mieux définir les complémentarités possibles avec l'ensemble des outils de coopération universitaire et scientifique et d'éviter les chevauchements.

Les BGF du programme 209, qui ne s'adressent pas qu'à des pays du Sud²²⁴, devraient cependant se concentrer sur les zones définies par la loi d'orientation et de programmation sur la politique de développement et de solidarité internationale de 2014 (85 % de l'aide consacrée à l'Afrique subsaharienne et aux pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée). Le souci exclusif de cette ligne devrait être le renforcement des compétences en faveur du développement des partenaires, ce qui suppose un mécanisme de dialogue bilatéral pour insérer et mieux articuler le projet individuel des bénéficiaires dans un processus de changement initié par leurs institutions d'origine, qui garantirait ainsi le rôle futur qu'elles leur attribuerait²²⁵.

Là également, une stratégie régionale formalisée permettrait de mieux définir les complémentarités possibles avec l'action des autres partenaires techniques et financiers, conformément à la déclaration de Paris et aux engagements de la France en matière d'efficacité de l'aide.

224 Des pays candidats à l'entrée dans l'Union européenne en bénéficient par exemple, dans le cadre d'un renforcement de leurs capacités.

225 La responsabilité du pilotage de ces programmes devrait alors être arbitrée par le législateur.



► *La base légale des BGF est ancienne et plusieurs de ses programmes demandent à être actualisés pour être plus en adéquation avec les nouveaux défis de la mobilité*

Recommandation 4. – Poursuivre l'effort de rationalisation

L'actualisation de l'arrêté de 1983 doit constituer un objectif à court terme pour en renforcer la base légale, parallèlement à une réduction drastique du nombre de taux d'allocation et à leur revalorisation. Afin de tenir compte des évolutions à l'œuvre dans les durées de formation octroyées et dans les parcours étudiants, un rapprochement des bourses d'études et des bourses de stage dans une offre unique de bourse de formation pourrait être envisagé. Dans le même souci de mise en cohérence, le SSHN, dont le recours devient de moins en moins conforme à l'objet, pourrait s'effacer au profit des autres outils de la coopération et notamment les missions et invitations. Les bourses locales devraient être revitalisées pour renforcer leur attractivité et constituer un choix gratifiant dans la palette des instruments disponibles, au service des établissements français délocalisés à l'étranger comme des universités ultramarines.

Le bilan positif des bourses Eiffel pourrait être encore renforcé par un système d'appel d'offre qui inviterait les universités et les écoles à postuler à la gestion directe d'un volume de bourses, *via* les Comue par exemple. Ce dispositif permettrait de parachever la logique d'implication des établissements, de renforcer la cohérence de leurs stratégies et de mieux les accompagner dans leurs politiques d'internationalisation tout en contractualisant les attendus en termes de suivi et d'évaluation notamment. Il serait aussi de nature à renforcer le rôle de stratégie du MAEDI qui continuerait de gérer cette procédure d'appels d'offres et d'orienter les termes de référence en fonction de ses besoins, tout en étant dégagé de la mise en œuvre opérationnelle des bourses, en conformité avec les axes de réforme du plan MAEDI 21. La gestion de ces bourses pourrait continuer de relever de Campus France afin d'inciter les établissements à lui confier en retour la gestion de leurs outils de mobilité sortante des étudiants français vers l'étranger. Un tel dispositif renforcerait également la relation tripartite entre l'opérateur, sa double tutelle et les établissements qui en sont membres.

Les bourses Excellence-Major devraient faire l'objet d'une attention particulière, afin de déterminer la masse critique nécessaire pour espérer la réalisation des objectifs qui lui sont assignés. Une réduction de la récurrence à trois ans permettrait également de gagner des marges de manœuvre budgétaires en faveur d'une plus grande prise en compte des critères sociaux. Cette modalité, qui est pour l'heure tacite, apparaît contradictoire avec la modicité des allocations d'entretiens versées. Une meilleure articulation avec les bourses de l'enseignement supérieur pourrait permettre de renforcer son attractivité.

► *Les thématiques priorisées sont rarement explicites et ne concordent pas toujours avec les objectifs stratégiques de la France.*

Recommandation 5. – Mieux articuler les thématiques prioritaires portées par les BGF avec les ambitions d'innovation nationales

La commission innovation 2030 a défini les huit champs thématiques prioritaires de la France :

1. le stockage de l'énergie ;
2. le recyclage des métaux ;
3. la valorisation des richesses marines ;
4. les protéines végétales et la chimie du végétal ;
5. la médecine individualisée ;
6. la *silver*-économie, l'innovation au service de la longévité ;



7. la valorisation des données massives (*big data*) ;
8. la sécurité collective et protection contre les actions malveillantes.

En optant pour une approche ouverte, plus centrée sur la contribution aux objectifs que sur une filière précise, le choix des priorités permettrait d'être en phase avec un souci d'excellence multiforme, dépassant par exemple l'opposition stérile entre sciences et humanités.

Ces thématiques prioritaires pourraient constituer la base d'un programme dédié à l'innovation, dans la lignée de la recommandation 1.

► *L'instrument, dans sa diversité, est peu identifiable et ce déficit d'image entrave toute stratégie de visibilité*

Recommandation 6. – Mettre en place une identité commune des BGF et une stratégie de visibilité

Sur base d'une approche « programme » et des objectifs qui la sous-tendent, il conviendrait de définir une « identité » forte des BGF. Cette identité unique, au service de la double mission d'attractivité et de solidarité, permettrait de mieux identifier les BGF auprès de leurs publics-cibles et d'asseoir une politique de communication à grande échelle, capable de rivaliser avec les offres d'autres bailleurs, qui compensent parfois la faiblesse du volume par des outils de communication efficaces.

Deux options se dégagent : soit généraliser le nom de « bourse Eiffel », gage reconnu d'excellence (même si sa notoriété doit encore être confortée, selon les résultats de l'étude auprès des bénéficiaires), mais avec le risque de dissoudre ce label en le généralisant, soit opter pour la marque ombrelle de « Campus France », qui est à la fois celle de l'opérateur de mobilité et des Espaces des services culturels. Ce dernier choix soulignerait en outre le souci de faire valoir la « marque France » à l'international.

Sur base de cette identité renforcée, il conviendrait d'élaborer une stratégie de visibilité des BGF, tenant compte des objectifs recherchés et des publics cibles visés. Cette visibilité sera associée à des outils cohérents et pertinents de communication (passant notamment par les médias sociaux) permettant à la fois de faire connaître les BGF auprès des publics-cibles visés en fonction de leurs nouveaux usages et d'identifier les bénéficiaires potentiels avec une force de frappe maximisée. L'effort de communication externe vis-à-vis des provinces des pays ciblés devrait être particulièrement renforcé.

6.2. L'IDENTIFICATION ET LA SÉLECTION DES BÉNÉFICIAIRES

► *Les modalités d'identification et de sélection des bénéficiaires potentiels sont diverses et n'obéissent pas toujours aux standards du secteur*

Recommandation 7. – Mettre en place des dispositifs cohérents d'identification et de sélection impliquant systématiquement les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche

Pour des motifs d'efficacité dans l'atteinte des résultats, de qualité et d'équité, il convient de mettre en place des modalités d'identification et de sélection des BGF systématisées, cohérentes et répondant aux standards de qualité et de gouvernance²²⁶ en systématisant notamment les appels à candidatures et leur plus grande publicité et en impliquant structurellement les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme cela est encouragé dans la Charte de qualité.

226 La sélection doit être objective, consistante et transparente et doit disposer de critères précis, définis en amont et partagés. Voir notamment à ce sujet *Méthodologie d'évaluation en éducation et formation* de Gérard Figari et Dominique Remaud, Bruxelles, De Boeck, 2014 et le *Guide pratique du formateur* de Didier Noyé et Jacques Piveteau, Julhiet INSEP Consulting, 2005.



Cette harmonisation des dispositifs d'identification des besoins et de sélection des boursiers doit reposer sur des outils, des méthodologies et des clarifications de concepts, en vue d'appuyer les acteurs dans la préparation et la mise en œuvre d'activités de ce type. Ces appuis devraient concerner au moins les domaines suivants :

- un appui à l'élaboration de stratégies en matière de renforcement de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique ;
- une définition plus précise des objectifs d'attractivité assignés aux BGF ;
- la mise à disposition de grilles et de critères de sélection des candidats ;
- un outillage pour identifier les « haut potentiels », pour lesquels une offre de formation « post-graduée » pourrait cibler de jeunes professionnels ;
- une analyse comparative avec les pratiques et outils des autres bailleurs.

6.3. LA MISE EN ŒUVRE

► *Le souci de simplification et de rationalisation du dispositif nécessite encore d'être parachevé*

Recommandation 8. – Réviser le processus de mise en route des BGF

Les démarches déjà engagées pour rationaliser le dispositif devraient être amplifiées en vue de limiter les frais de scolarité, d'empêcher les statuts dérogatoires pour les boursiers de certains établissements et de réduire la « différentielle logement » : en informant le plus en amont possible du nombre d'hébergements nécessaires, le dispositif de gestion permettrait d'éviter des surplus inutiles de réservations.

L'audit conduit en parallèle à l'évaluation suggérera sans doute d'autres pistes de simplification et de rationalisation du dispositif de mise en route de la BGF.

► *Les mandats et périmètres d'intervention de certaines parties prenantes suscitent des questionnements*

Recommandation 9. – Poursuivre les efforts de clarification du rôle des acteurs et de leur articulation

Si les attributions respectives des acteurs ont été mises en cohérence avec l'émergence d'un opérateur privilégié, l'Etat devrait mieux expliciter les logiques qui sous-tendent les périmètres de ses opérateurs²²⁷.

Les efforts de clarification ne sont pas seulement un gage donné à plus de lisibilité du dispositif y compris auprès des parties prenantes. Ils constituent une manière de rationaliser l'effort en valorisant le rôle de stratège du ministère et l'autonomie responsable de ses opérateurs.

► *Les risques d'échec et d'abandon sont parfois sous-estimés en amont de l'arrivée*

Recommandation 10. – Renforcer l'acclimatation destinée à atténuer le choc interculturel et anticiper « l'après-bourse »

227 A la lumière d'autres exemples de gestion déconcentrée, quoi que dans des contextes fort différents, comme les bureaux de BusinessFrance à l'étranger par exemple : Quelle cohérence donner à la prise en charge différenciée des années de licence ou de master des bourses Excellence Major entre l'AEFE et le MAEDI ? Quelle mise en cohérence envisager dans le suivi/évaluation entre les espaces Campus France, Campus France, le MAEDI et les autres opérateurs de l'Etat sous financement du MAEDI qui accueillent des boursiers étrangers ? Quelles capacités de mobilisation de ressources locales imaginer entre les postes et les établissements à autonomie financière ?



Un meilleur suivi, notamment pédagogique, facilité par la mise en place d'un nouvel outil, annoncé à la fin 2016, permettra d'affiner les données très partielles compilées dans le cadre de cette évaluation concernant les taux de réussite

Elles devraient permettre de mieux cerner les raisons des échecs et suggérer des pistes visant à favoriser l'intégration de nouveaux publics issus de populations très éloignées de l'environnement culturel et sociologique français. Cela pourrait notamment passer par un accès, par exemple par le biais d'une Formation en ligne ouverte à tous, à un séminaire de pré-intégration, expliquant la laïcité, décryptant les usages dans les rapports hommes-femmes ou décrivant le B.A.-BA de la gestion d'un budget domestique en France... Sans se substituer au rôle prééminent des établissements dans l'accueil de leurs étudiants étrangers, ces dispositifs pourraient venir compléter les animations « Je débarque à Paris » que Campus France organise, des cafés d'accueil à Campus France et des plateformes d'accueil des étudiants étrangers à la Cité internationale universitaire de Paris pour ne citer que quelques exemples²²⁸.

Des modules de formation intensive en français sous la forme de « kits de survie » pour les locuteurs non francophones de plus en plus nombreux, pourraient être conçus de la même manière, en lien avec les opérateurs qui en mettent déjà en place, à TV5Monde ou à France Médias Monde par exemple.

De la même manière, l'après-bourse devrait être mieux accompagné pendant le séjour en France.

L'École nationale d'administration publique du Québec a déterminé que le succès de leur formation destinée aux Jeunes leaders tenait pour 10 % aux connaissances transmises, pour 20 % au réseau constitué lors de la formation et pour 70 % à la capacité de la structure d'envoi à accepter ou à proposer des projets porteurs de changement.

Or en France, à l'exception de quelques exemples qui restent exceptionnels, initiés par les établissements même, l'après-bourse est rarement envisagé.

Un *débriefing* régulier pendant le séjour permettrait d'échanger sur les résistances à affronter au retour et sur le rôle d'agents facilitateur de changement qui devient dès lors le leur.

► *L'accompagnement des boursiers n'intègre pas encore leur éventuel maintien en France*

Recommandation 11. – Favoriser l'intégration des boursiers BGF dans les dispositifs d'incubation de l'innovation

Rares sont les villes en Europe qui disposent de plus d'incubateurs que Paris. Chaque année s'y créent 1 500 jeunes pousses (*start-up*) et où la marque « French Tech » est devenue un label, dont bénéficient aujourd'hui treize métropoles. Le « Paris French Tech Ticket », une initiative conjointe du gouvernement français et de la ville de Paris, a recruté à l'étranger ses 49 premiers lauréats²²⁹. Cet exemple témoigne du déficit d'accompagnement à l'innovation dont bénéficient les boursiers BGF, alors que le plan d'action du MAEDI concernant la diplomatie économique fait explicitement référence aux bourses comme outils d'influence.

De la même manière, les boursiers BGF pourraient faire l'objet d'une filière de recrutement à part entière pour le prix Pépite, créé en 2014 par le MENESR et la Caisse des Dépôts, dans le cadre de leur politique de développement de l'entrepreneuriat étudiant²³⁰.

228 Au Québec, depuis le début des années 2010, une Fête des étudiantes et étudiants internationaux réunit au Centre des sciences de Montréal, plus de 1 500 étudiants nouvellement inscrits au sein d'un établissement collégial ou universitaire.

229 Ces hauts potentiels se voient octroyer une procédure accélérée pour l'obtention d'un titre de séjour, une bourse de 25 000 euros ainsi qu'un hébergement gratuit dans l'un des incubateurs partenaires.

230 Le Prix Pépite - Tremplin pour l'entrepreneuriat étudiant est le second volet d'i-LAB, dispositif de soutien à la création d'entreprises innovantes.



► *Le mode de gestion de l'opérateur privilégie une approche de masses et ne favorise pas une démarche individualisée*

Recommandation 12. – Passer d'une culture de cohortes à une culture de la mise en relation individuelle

La collaboration que mène Campus France avec Mitacs, un opérateur canadien privé spécialisé dans la recherche appliquée, devrait l'amener à faire évoluer son rôle d'opérateur de mobilité, à l'instar du DAAD allemand avec le même partenaire. Jusqu'ici Campus France gère des cohortes de boursiers (tant de millions d'euros de BGF à mettre en œuvre) pour des mandants. Sa politique de diversification l'engage résolument dans une approche sur-mesure, centrée sur le bénéficiaire et particulièrement individualisée dans le cas de Mitacs puisque le projet envisage une plateforme de veille d'opportunités et de mise en relation des laboratoires et des doctorants au Canada et en France.

Comme le résume le responsable des relations internationales d'une grande université canadienne, « *mieux vaut aujourd'hui viser la mobilité entre chercheurs (notamment en sciences où ils restent dans leur zone de confort et voyagent peu) dans laquelle la mobilité des étudiants de 2^e et 3^e cycle pourrait s'insérer* ».

Ce nouveau modèle d'individualisation et de facilitation de la mobilité lui permettrait du même coup de se positionner dans la gestion des mobilités sortantes, en apportant une plus-value aux établissements qui les lui confieraient.

Surtout – et en cela l'expérience déborde du seul exemple canadien, tout riche de sens qu'il soit – il placerait au cœur du dispositif le service rendu au bénéficiaire final, un des acquis de Campus France à l'expérience des appels d'offres internationaux des bourses de gouvernement étrangers auxquels il répond. Ainsi serait acté le transfert d'une culture quantitative, qui a correspondu historiquement à la montée en charge d'un opérateur unique appelé à gérer un énorme volume de mobilités, à une culture qualitative, de mise en relation individuelle entre l'offre de formation d'excellence et les demandeurs. Dans un contexte de concurrence de plus en plus vive entre les grands pays pourvoyeurs de bourses pour attirer les talents d'avenir, ce changement de paradigme serait à même d'assurer une plus-value substantielle à la destination France.

► *Une fois rentré dans son pays, l'ancien boursier perd tout statut et ne conserve guère d'avantage de sa BGF*

Recommandation 13. – Favoriser un système de retour facilité en France à destinations des anciens boursiers BGF

Dans un souci de valorisation de l'investissement consenti, pour maximiser les retombées du séjour qu'elle a financé et pour tenir compte des réalités sociologiques de la poursuite d'études ou de recherches, la France gagnerait à faciliter le retour en France des anciens boursiers BGF avec leur famille.

Cette population constitue un public captif intéressé et intéressant pour l'économie du tourisme. Elle pourrait se voir décerner un statut particulier. Les évaluateurs préconisent d'initier une concertation intergouvernementale nécessaire pour voir si et comment le dispositif d'autorisation de séjour provisoire pour ces populations pourrait être renforcé et conforté.

6.4. LE SUIVI ET L'ÉVALUATION

► *Le dispositif n'a guère la mémoire de ses bénéficiaires, ce qui ne facilite guère le pilotage*

Recommandation 14. – Elaborer des critères de suivi pertinents propres à chacun des deux programmes budgétaires principaux (185 et 209)



Le MAEDI devrait rationaliser le suivi des parcours des BGF en élaborant des critères simples, mesurables, réalistes et peu nombreux sur chacun des programmes budgétaires principaux. Ce suivi devrait notamment adopter les standards statistiques de l'Etat, afin de favoriser une reprise dans les bases statistiques nationales par exemple. Ce faisant, le MAEDI devrait poursuivre et amplifier l'ouverture publique de ces données, à la fois dans un souci de redevabilité et de valorisation des stratégies d'internationalisation à l'œuvre, de manière encore différenciée dans les établissements d'enseignement supérieurs et de recherche et dans les régions administratives françaises. Afin de permettre la comparaison des données, notamment au niveau international, l'acceptation des étudiants étrangers en mobilité devrait être généralisée aux dépens de celle d'étudiants étrangers en France, trop floue.

Par ailleurs, comme la maîtrise du logiciel n'est pas optimale, plusieurs années après son lancement, et obère son utilisation, le programme de formation de agents sur Prisme est à renforcer. L'essentiel de la remontée d'information repose aujourd'hui sur cet instrument. La fiabilisation des données nécessite donc de poursuivre la formation des agents, non seulement sur l'utilisation technique du logiciel mais également sur son utilisation stratégique, afin de construire une offre de bourse en phase avec les objectifs qu'on lui assigne. Les remontées des utilisateurs actuels devraient permettre enfin des inflexions afin d'assurer notamment l'uniformité des périmètres considérés et donc des données produites.

► *La Charte qualité est encore peu mobilisée et souvent méconnue*

Recommandation 15. – Apporter à chacune des parties concernées une clarification sur la mise en œuvre de la charte de qualité, notamment en en proposant une traduction opérationnelle réaliste

La Charte de qualité nécessite elle aussi un accompagnement spécifique afin d'en vulgariser l'esprit. Sa lettre suppose une traduction opérationnelle qui devrait permettre une réactualisation de l'outil et sa plus grande publicité afin d'analyser les indicateurs qui y sont pour l'heure en nombre trop élevé pour pouvoir être suivis.

► *La diversité des temporalités propre aux BGF fait alterner des préoccupations de temps réel et de temps long*

Recommandation 16. – Renforcer le dispositif d'évaluation chemin faisant

Afin de gagner en souplesse et de permettre des ajustements sans attendre d'évaluation décennale, le MAEDI aurait intérêt à développer une culture de l'évaluation continue. Il pourrait ainsi lancer des évaluations internes de moindre envergure (thématiques et/ou régionales) plus régulièrement, de manière à documenter les effets et les impacts des BGF sur des contextes donnés et à opérer les ajustements et actualisations nécessaires. Elles permettraient ainsi de nourrir la réflexion stratégique sur un terme plus long. Les bénéfices de l'évaluation chemin faisant seraient d'autant plus utiles si l'instrument était envisagé sous formes de programmes, comme le suggère la recommandation 4. Ils supposent cependant de s'assurer de leur large diffusion et de la mise en œuvre des recommandations d'un exercice évaluatif à l'autre.

Face à l'abondante offre de bourses en France et dans la perspective du livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche présenté par le gouvernement au Parlement tous les cinq ans²³¹, il serait dans l'intérêt des parties prenantes de commander une étude dédiée sur la mobilité entrante subventionnée, tous guichets confondus.

²³¹ Prévu par la loi Enseignement supérieur et recherche du 22 juillet 2013, en son article 17, en parallèle aux deux grandes stratégies à 10 ans, la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (Stranes) et la Stratégie nationale de la recherche (SNR).



► *Le suivi post-bourse repose sur un public sur lequel le MAEDI n'a plus ou peu de prise*

Recommandation 17. – Initier une réflexion sur l'articulation de France Alumni avec les réseaux d'anciens propres à certains établissements

Le réseau France *Alumni* a été mis en place en fin de période, ce qui ne permet pas de mesurer un quelconque impact quelques mois seulement après. En revanche, de nombreux anciens bénéficiaires se sont montrés dubitatifs sur cet instrument, jugé redondant avec les réseaux d'anciens propres à certains établissements universitaires et grandes écoles. Une réflexion est du reste en cours sur l'articulation de France *Alumni* avec ces derniers et sur la valorisation escomptée par l'animation de ce nouveau dispositif.

En outre le réseau intégrant aussi bien les BGF que l'ensemble des anciens étudiants en France, il ne mène que très sporadiquement des actions spécifiques destinées aux BGF. Une réflexion devrait être approfondie sur la place des BGF au sein du réseau et les actions ciblées susceptibles de les attirer.