

N° 277

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189)

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE

PAR MME. AURÉLIE FILIPPETTI

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- LES CRÉDITS DU PROGRAMME « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »	7
A. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE STABILISÉE	7
B. LES CRÉDITS POUR LE RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE	8
1. Les crédits pour la francophonie et l'action culturelle sont éclatés entre différentes missions	8
2. Les moyens financiers accordés à la coopération culturelle et scientifique sont insuffisants	9
3. Des indicateurs perfectibles	12
II.- LA CRÉATION DE CAMPUSFRANCE, UN ATOUT POUR L'ATTRACTIVITÉ INTERNATIONALE DES UNIVERSITÉS FRANÇAISES ?	13
A. LA MONDIALISATION DU MARCHÉ DE L'ÉDUCATION ET LA FAIBLE ATTRACTIVITÉ DES UNIVERSITÉS FRANÇAISES.....	13
1. Le marché globalisé de l'enseignement supérieur.....	13
2. La prise de conscience de la faible attractivité internationale des universités françaises	14
<i>a) Des classements internationaux défavorables</i>	14
<i>b) Une mauvaise visibilité internationale de l'enseignement supérieur français</i>	15
<i>c) Un accueil des étudiants étrangers « subi » par les universités françaises</i>	15
<i>d) La permanence de pratiques critiquables</i>	17
3. Les ambiguïtés de la politique, affichée par la France, de promotion de la mobilité des étudiants étrangers	17
<i>a) L'approche coloniale française</i>	17
<i>b) ... très éloignée de l'approche dynamique de nos partenaires</i>	17
<i>c) La « gratuité » des études : un handicap pour l'université française ?</i>	18
B. LA CRÉATION DE « CAMPUSFRANCE » COMME OPÉRATEUR PRINCIPAL DE LA MOBILITÉ UNIVERSITAIRE ET SCIENTIFIQUE	19
1. Un interlocuteur institutionnel unique pour gagner en visibilité à l'étranger.....	19
<i>a) Les missions d'Edufrance</i>	22
<i>b) Les missions du CNOUS</i>	24

<i>c) Les missions d'Egide</i>	25
<i>d) Les autres opérateurs non intégrés dans CampusFrance</i>	26
2. CampusFrance, une structure souple et évolutive pour associer les acteurs de mobilité universitaire internationale.....	27
<i>a) CampusFrance est l'expression d'un compromis</i>	28
<i>b) Une structure évolutive</i>	29
<i>c) Un portail « CampusFrance.org » permettant une candidature en ligne</i>	30
C. LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ INTERNATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	31
1. La définition des objectifs de la politique d'attractivité internationale de l'enseignement supérieur	31
2. Une démarche active de recrutement des étudiants	32
3. CampusFrance, un outil au service de l'enseignement supérieur	33
4. La coordination des espaces CampusFrance à l'étranger et de ses antennes locales	34
5. Des outils informatiques performants dédiés à la mobilité internationale des étudiants	37
6. L'implication des universités dans l'attribution des bourses aux étudiants	38
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	45

INTRODUCTION

« *Nous accordons la plus grande importance au développement de notre influence culturelle à l'étranger* ». C'est en ces termes contenus dans la lettre de mission, adressée au ministre des affaires étrangères le 27 août 2007, que le Président de la République exprime son ambition pour la France, notamment à travers la mission confiée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et l'objectif d'accueil des « *élites étrangères* ».

La lecture du projet de budget 2008 montre hélas un décalage saisissant entre la volonté affichée et la réalité des chiffres. Ce projet semble reposer sur le principe du « toujours plus avec toujours moins ». Une légère augmentation de crédits attribués à l'AEFE masque un important élargissement de ses missions et donc de ses charges. C'est un budget de repli et non de rayonnement notamment en ce qui concerne les centres et établissements culturels.

La seconde partie du rapport consacrée à l'agence CampusFrance met en évidence le déficit stratégique dans l'accueil des étudiants étrangers. Si l'outil administratif se met en place – laborieusement – on cherche vainement la trace d'une politique claire, de statistiques fiables et d'un processus d'évaluation efficient (pourtant réclamé à de multiples reprises par le Parlement). Dans un contexte de concurrence mondiale sur le marché de l'enseignement supérieur, la rapporteure pour avis s'étonne que la France ne développe pas une politique cohérente d'attractivité des étudiants étrangers, mais se focalise sur une approche défensive, centrée sur les coûts et non sur les bénéfiques, et sur la volonté de contrôler une forme particulière de migration plutôt que sur une politique d'accueil de qualité capable de valoriser l'image de la France, de son système éducatif, et des réseaux d'anciens étudiants.

Les transferts entre programmes entraînés par la création du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement ne rendent pas compte de l'expectative dans laquelle se trouvent la plupart des acteurs rencontrés quant à la place et au rôle de ce ministère dans le dispositif. Nous n'avons d'ailleurs obtenu aucune réponse aux questions posées à ce ministère.

Enfin, rien n'a été identifié dans le projet de budget ni dans les préoccupations de nos interlocuteurs concernant la « mobilité sortante » pourtant vecteur de rayonnement scientifique et culturel. En effet, les étudiants français qui font une partie de leurs études supérieures à l'étranger sont les meilleurs ambassadeurs pour la promotion des universités françaises. En ce domaine, l'exemple peut être donné par les collectivités territoriales, notamment les Régions.

La rapporteure pour avis souhaite que le livre blanc, que doit publier le ministère des affaires étrangères en juin 2008, sur la politique étrangère et européenne de la France permette de lever les incertitudes et inquiétudes qui pèsent sur notre dispositif public et démotivent des agents de l'État désappointés par le hiatus croissant entre affichage et moyens.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe au 10 octobre la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

La rapporteure pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 20 septembre 2007. À cette date, 40 % des réponses lui étaient parvenues. À la date butoir, ce pourcentage était de **95 %**.

I.- LES CRÉDITS DU PROGRAMME « RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE »

A. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE STABILISÉE

Le ministère des affaires étrangères contribue à trois missions, une mission ministérielle intitulée « Action extérieure de l'État » et deux missions interministérielles intitulées « Aide publique au développement » et « Médias ». Il pilote les trois programmes de la mission « Action extérieure de l'État » dont le montant global s'élève à 2,28 milliards d'euros de crédits de paiement. Ces trois programmes sont ainsi intitulés : « Action de la France en Europe et dans le monde », « Français à l'étranger et étrangers en France » et « Rayonnement culturel et scientifique ».

Le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » (1,48 milliard d'euros) rassemble les moyens des services centraux et déconcentrés (158 ambassades bilatérales, représentations permanentes) qui assurent la conduite de l'action diplomatique de la France. Il assure le financement des contributions de la France aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix décidées par l'Organisation des nations unies (ONU), et contient les crédits de la coopération militaire et de défense.

Le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » (311 millions d'euros) a pour objet de fournir aux Français établis hors de France ou de passage à l'étranger les services des 227 postes du réseau consulaire et de participer à la définition et à la mise en œuvre de la politique d'asile en s'appuyant sur l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

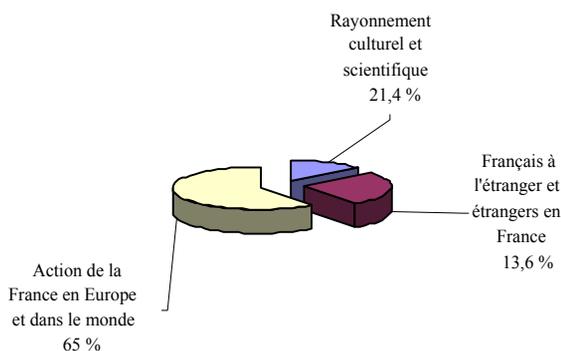
Le programme « Rayonnement culturel et scientifique » (490 millions d'euros) permet la mise en œuvre de la coopération avec les pays développés dans les domaines culturel, audiovisuel, scientifique, technique et universitaire. L'animation de cette action est confiée aux services de coopération et d'action culturelle (SCAC). Elle s'appuie sur un réseau de 58 centres et instituts culturels français, 64 alliances françaises et 7 centres de recherche. Le programme gère aussi les crédits de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE).

L'architecture de la mission « Action extérieure de l'État » a été modifiée par rapport à l'année précédente en raison de la création du ministère de l'immigration de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement qui est chargé de l'attribution des visas conjointement avec le ministère des affaires étrangères, de la gestion du droit d'asile et de la politique du développement.

Le programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » n'est pas affecté directement par la création de ce nouveau ministère ; en revanche le programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » est profondément modifié : les crédits relatifs à l'« Instruction des demandes de visa » ont été en partie transférés au ministère, avec un transfert de postes de 99 ETP (équivalent temps plein), soit 4,489 millions d'euros de masse salariale. Les crédits relatifs à la « Garantie de l'exercice du droit d'asile » sont désormais totalement transférés à ce ministère. Le

programme 151 se trouve ainsi réduit de 49,39 millions d'euros et 137 ETP. Les incidences sur le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » sont beaucoup plus limitées : 3 postes sont transférés pour le codéveloppement ainsi qu'un montant de crédits de 13 millions d'euros de crédits de paiement.

**Mission « Action extérieure de l'État »
Répartition des crédits de paiement par programme**



Source : ministère des affaires étrangères.

Par rapport à 2007, les crédits de paiement alloués au ministère des affaires étrangères, soit un montant de 4 534,57 millions d'euros connaissent une légère augmentation, soit une progression de 1,44 %. À périmètre constant, le montant des crédits mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères est marqué par une progression des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » de 2,7 % et une quasi stagnation du programme « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement » de 0,4 %. La répartition des crédits entre les trois programmes n'a pas été sensiblement modifiée par rapport au projet de loi de finances pour 2007. Il convient cependant de noter que suite à un amendement parlementaire, les programmes de bourses de l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) ont été transférés au programme 151 « Français à l'étranger et étrangers en France » ce qui a conduit à minorer de 49 millions d'euros le programme 185.

B. LES CRÉDITS POUR LE RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE

1. Les crédits pour la francophonie et l'action culturelle sont éclatés entre différentes missions

La rapporteure pour avis tient à souligner que le périmètre actuel du programme « Rayonnement culturel et scientifique » ne lui paraît pas satisfaisant, car les actions menées par la France pour encourager la diversité culturelle et promouvoir la langue française ne sont pas financées par la même mission selon qu'elles s'adressent à des pays éligibles à l'aide publique au développement telle que définie par le comité d'aide au développement de l'OCDE (programme « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement ») de la mission « Aide

publique au développement») ou aux autres pays (programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Aide extérieure de l'État »).

Le programme « Rayonnement culturel et scientifique » ne vise que les actions de coopération et d'action culturelle à destination des pays développés ou en transition alors que les actions au bénéfice des pays en voie de développement relèvent du programme « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement ». La rapporteure pour avis se félicite en revanche que les crédits de l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) relèvent désormais du programme « Rayonnement culturel et scientifique », hormis les bourses dont bénéficient les enfants français comme il a été indiqué *supra*. Ce transfert permet une meilleure lisibilité de l'effort de la France en matière de diffusion de la culture française et de promotion de la langue française. Pour l'année scolaire 2006-2007, l'agence a géré directement 73 établissements et a passé convention avec 180 autres établissements. Ce réseau d'établissements accueille 160 600 élèves dont 88 110 sont étrangers, ce qui prouve bien que l'AEFE a un rôle déterminant dans la diffusion de la culture française auprès des élèves étrangers qui représentent 54,8 % de l'ensemble des élèves.

Un autre paradoxe doit être relevé quant aux crédits affectés à l'audiovisuel extérieur. La rapporteure pour avis déplore que ces crédits soient désormais rattachés à la mission interministérielle « Médias », les crédits relevant de l'audiovisuel extérieur étant sous la responsabilité du ministère des affaires étrangères tandis que ceux consacrés à la chaîne d'information internationale sont sous la responsabilité du Premier ministre.

La rapporteure pour avis s'interroge sur la justification du traitement particulier réservé à la chaîne d'information internationale. Cet éclatement des moyens consacrés à l'audiovisuel extérieur n'incitera pas à une mutualisation des apports des différents opérateurs intervenant à l'international et risque même de créer une concurrence artificielle entre opérateurs financés sur des fonds publics et visant les mêmes publics (cas par exemple de TV5 et de la chaîne internationale).

2. Les moyens financiers accordés à la coopération culturelle et scientifique sont insuffisants

Même s'il est délicat de procéder à des comparaisons entre les crédits de la loi de finances initiale de 2007 et ceux inscrits dans le projet de loi de finances pour 2008 du fait du changement de périmètre du programme notamment le regroupement de toutes les dépenses de fonctionnement dans l'action 1 « animation du réseau », il semble important à la rapporteure pour avis de rappeler le montant des principaux postes de dépenses.

Programme « Rayonnement culturel et scientifique »

(en euros)

Programme 185 : Rayonnement culturel et scientifique	LFI 2007		PLF 2008	
	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres
Action 1 : Animation du réseau	19 371 663	2 743 948	42 355 377	30 661 621
Action 2 : Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	50 933 797	59 559 465	37 168 888	33 080 778
Sous-action 21 : Création et industries culturelles		10 167 295		
Sous-action 22 : Langue française		27 394 714		
Sous-action 23 : Animer un réseau d'établissements		21 997 456		
Action 4 : Renforcement des échanges scientifiques, techniques et culturels	19 601 345	43 470 225	13 731 182	41 903 043
Sous-action 41 : Renforcer l'attractivité du territoire		20 956 000		
Sous-action 42 : Valoriser la science française		14 415 000		
Sous-action 43 : Contribuer à la gouvernance et aux échanges techniques		8 105 000		
Action 5 : Service public d'enseignement à l'étranger	0	283 435 633	0	291 300 000
Total général Programme 185		479 116 076		490 200 889

Source : ministère des affaires étrangères

Hors masse salariale, les crédits du programme progressent de 1,9 %. Quant aux dépenses de personnel elles devraient passer de 89,9 à 93,2 millions d'euros soit une progression de 3,7 %. Selon les normes fixées par la loi organique relative aux lois de finances, les crédits ouverts sur le titre 2 des dépenses de personnel sont assortis de plafonds d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État.

Plafond des emplois autorisés dans la loi de finances initiale 2007							
Programme		G 1 *	G 2 *	G 3 *	G 4 *	G 5 *	Total
185	Rayonnement culturel et scientifique	94	60	950	0	246	1 350
Total des emplois par le ministère		3 402	2 838	3 902	780	5 541	16 463
Plafond des emplois autorisés dans la loi de finances initiale 2008							
Programme		G 1 *	G 2 *	G 3 *	G 4 *	G 5 *	Total
185	Rayonnement culturel et scientifique	161	95	794	0	240	1 290
Total des emplois par le ministère		3 316	2 995	3 368	746	5 657	16 082

* G 1 : titulaires et contrats à durée indéterminée (CDI) de l'administration centrale - G 2 : titulaires et CDI à l'étranger - G 3 : contractuels contrats à durée déterminée (CDD) et VI - G 4 : militaires hors budget - G 5 : recruté locaux

L'information essentielle à retenir pour le programme « Rayonnement culturel et scientifique » est la suppression de 60 emplois équivalent temps plein lié à une diminution des emplois contractuels (sur l'exercice budgétaire précédent le programme avait déjà perdu 21 postes). La rapporteure pour avis déplore que les moyens accordés pour la promotion de la culture française et en faveur de la diversité culturelle et linguistique ne soient pas à la hauteur des ambitions affichées. Elle constate avec regret que les ambitions assignées par le gouvernement au programme relatif au rayonnement culturel et scientifique sont en contradiction avec les moyens alloués pour traduire concrètement ces objectifs par des actions de terrain.

Quelques exemples permettent de mesurer l'ampleur de ce décalage. L'attention de la rapporteure pour avis a tout d'abord été attirée sur la situation problématique de l'AEFE. Elle s'étonne que certaines données de base concernant l'AEFE n'aient pas été immédiatement disponibles auprès de l'administration de tutelle (typologie des établissements, ventilation des ressources, liste des établissements bénéficiant d'une aide de l'État, nombre d'enfants scolarisés, etc.) et s'interroge sur le suivi de l'AEFE. Apparemment la situation financière de cet établissement s'améliore puisque ses crédits vont augmenter de 8 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2007, le ministère présentant l'AEFE comme une des priorités du programme 185. Cette revalorisation budgétaire devrait servir à financer les travaux immobiliers des établissements. En réalité, la situation de l'AEFE est beaucoup plus préoccupante et ce sont les familles qui supportent l'essentiel du coût du désengagement de l'État. Il convient de rappeler qu'en 2006, les crédits publics affectés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ont été diminués de 2 millions d'euros alors que dans le même temps l'AEFE a vu ses compétences élargies puisqu'elle est maintenant responsable de la maintenance de son parc immobilier. Aucune dotation n'ayant été prévue à ce titre, elle a dû prélever les crédits nécessaires sur son fonds de roulement.

En 1990, lors de la création de l'AEFE, la part de l'État dans son financement était de 60 % ; aujourd'hui elle est de 40 %. Le financement est donc assuré à 60 % par les parents d'élèves, mais est le plus souvent pris en charge par les entreprises ou les administrations qui les expatrient. À ce titre, la rapporteure pour avis s'interroge sur le principe de la nouvelle aide à la scolarité des lycéens français des établissements français à l'étranger, mise en place progressivement à compter de l'année scolaire 2007/2008. Il convient de remarquer que les Français de l'étranger ne paient pas l'impôt sur le revenu en France, et ne sauraient donc bénéficier du même engagement de l'État. Il convient par ailleurs de ne pas oublier que le réseau AEFE ne scolarise que le tiers des enfants français résidant à l'étranger. L'instruction de l'AEFE en date du 25 septembre 2007 précise simplement que pour l'attribution de la prise en charge, « il pourra être tenu compte du revenu brut de la famille ». L'attribution discrétionnaire par les postes de bourses non fondées sur des critères sociaux clairement établis semble pour le moins contestable à la rapporteure pour avis. En conclusion, la situation du réseau d'établissements sous la responsabilité de l'AEFE n'est pas aussi bonne que veut bien le laisser croire le ministère des affaires étrangères.

La situation des établissements culturels ne porte pas non plus à l'optimisme sur le dynamisme de la présence française à l'étranger. Sous couvert de rationaliser le réseau culturel, 19 centres culturels ont été fermés de 2000 à 2006 et ce mouvement va se renforcer. Il est ainsi prévu de regrouper certains services de coopération et d'action culturelle (SCAC) avec des instituts culturels, comme ce fut le cas en 2006 à Londres et Amsterdam, ou de changer le statut des instituts culturels pour les transformer en Alliance française, comme à Gènes en 2005. Toujours dans l'objectif de réaliser des économies, le ministère des affaires étrangères envisage de mettre en place des établissements culturels européens. La coopération entre les réseaux d'établissements culturels étrangers s'est renforcée au

cours des années récentes autour de nouvelles initiatives, comme l'installation dans un même bâtiment d'établissements culturels dépendant de différents États membres de l'Union qui conservent toutefois leur personnalité juridique propre.

À ce jour, la réflexion sur des projets de co-localisations est beaucoup plus avancée avec nos partenaires allemands qu'avec les partenaires britanniques, espagnols ou italiens. Ainsi, il existe déjà des établissements culturels franco-allemands à Ramallah, Glasgow, Luxembourg, Palerme, Turin, Santa Cruz de la Sierra, Niteroi, ainsi qu'à Lahore ou Harare. L'objectif affiché du ministère des affaires étrangères est par ailleurs d'obtenir un taux d'autofinancement des établissements de 60 % d'ici 2010 contre 51,1 % actuellement. L'administration centrale du ministère considère que compte tenu du contexte budgétaire très restreint, les SCAC doivent avant tout rechercher des cofinancements auprès de partenaires publics et privés. Les 60 millions d'euros de crédits mobilisables en 2007 par les SCAC pour l'ensemble de la zone du programme 185 les contraignent à rechercher autant qu'il est possible à faire jouer l'effet de levier pour amorcer des partenariats. Des cofinancements innovants devraient être envisagés, à l'instar de ceux mis en œuvre par d'autres pays. Ainsi, le mécanisme des fondations associant des partenaires privés à l'action publique pourrait permettre d'éviter de nouvelles fermetures d'établissements et de remobiliser un encadrement parfois plus concentré sur la survie financière des établissements que sur le rayonnement culturel.

3. Des indicateurs perfectibles

La rapporteure pour avis s'interroge sur la pertinence de certains indicateurs utilisés pour vérifier la performance du programme. Ainsi le premier indicateur « *Nombre de visiteurs du site de l'ADIT dédié à la base de connaissances produites par les services scientifiques* » de l'objectif 4 « Assurer un service culturel et de coopération efficient et de qualité ». Le site de l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT), société anonyme à capitaux publics, propose des bulletins électroniques réalisés par les services des ambassades présentant la science et la technologie de 33 pays. Il est ouvert à tous et les interrogations du site proviennent de multiples pays. Le nombre de consultation du site (2,8 millions pour l'année 2007), en croissance importante année après année, est pourtant à relativiser en regard du nombre d'abonnements aux bulletins électroniques (167 000). Plus encore, le nombre d'abonnés au bulletin électronique présentant la science et la technologie françaises (édité en français et en anglais), c'est-à-dire la mesure directe du rayonnement scientifique de la France à travers ce site est d'environ 6800 pour la version française; la version anglaise n'étant pas, quant à elle, diffusée sous forme d'abonnement mais mise à disposition sur les sites internet des ambassades.

Consciente qu'il est difficile de modifier les indicateurs LOLF, la rapporteure pour avis suggère qu'un sous-indicateur soit inséré après l'indicateur 4.1 qui rendrait compte de l'évolution des abonnements au bulletin électronique France et le nombre de pages vues correspondant au bulletin « *etech France* » en version anglaise sur les sites des postes diplomatiques.

II.- LA CRÉATION DE CAMPUSFRANCE, UN ATOUT POUR L'ATTRACTIVITÉ INTERNATIONALE DES UNIVERSITÉS FRANÇAISES ?

A. LA MONDIALISATION DU MARCHÉ DE L'ÉDUCATION ET LA FAIBLE ATTRACTIVITÉ DES UNIVERSITÉS FRANÇAISES

1. Le marché globalisé de l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur est désormais un marché mondial. Il est l'objet de négociations ⁽¹⁾ entre les 151 pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis sa création, dans le cadre de la « Réglementation de la fourniture transfrontières de services d'éducation supérieure ».

En 2004, 2,5 millions d'étudiants étaient en mobilité dans le monde, soit 41 % de plus qu'en 2000. Certains pays ont d'ailleurs qualifié et quantifié l'apport économique de l'accueil des étudiants étrangers à leur économie nationale. Ainsi, en 2005, après avoir reconnu que son pays ne disposait pas de toutes les statistiques nécessaires pour une analyse plus fine, le délégué australien William Thorn ⁽²⁾ a estimé devant l'OMC à Genève que les exportations de services d'éducation (tous secteurs confondus) ont rapporté en 2003-2004 quelque 7,5 milliards de dollars australiens à son pays. Il précise que les services d'enseignement sont une des principales composantes des exportations de services de l'Australie, se classant au troisième rang après les voyages et les transports et au sixième rang pour ce qui est du total des exportations du pays. En 2003, 22,6 % des étudiants immatriculés dans les universités australiennes sont étrangers. Un quart de ces 210 000 étudiants fréquentent les campus établis à l'étranger par les universités australiennes.

En Europe, l'approche la plus fine de l'impact de l'accueil des étudiants étrangers sur une économie nationale est britannique, à travers une étude cofinancée par le « *British Council* », organisme de soutien à l'internationalisation des universités britanniques, et s'appuyant notamment sur les données collectées par la « *High Education Statistics Agency* » (HESA). L'actualisation 2007 publiée en septembre de « *Global value, the value of UK education and training exports* » ⁽³⁾ valorise l'apport direct à l'économie britannique de l'accueil des étudiants étrangers à plus de 12,7 milliards de livres (hors conseils) en 2003-2004, soit près de 18 milliards d'euros ! ⁽⁴⁾ Cette même étude estime que les dépenses courantes effectuées par les étudiants étrangers (logement, nourriture, etc.) ont représenté un apport à l'économie britannique de 2,2 milliards de livres pour l'année 2002-2003. Les apports sont également ventilés par région.

La rapporteure pour avis n'a pas eu connaissance d'étude équivalente concernant l'apport des étudiants étrangers à l'économie française. Comme ce qui

(1) http://www.wto.org/french/tratop_f/serv_f/education_f/education_f.htm

(2) http://www.wto.org/French/tratop_f/serv_f/sym_april05_f/thorn_f.doc

(3) Voir www.education.uk.org

(4) En ajoutant la valeur des « *consultancy exports* » (15,1 milliards de livres), l'estimation globale des « *education and training exports* » atteint un total de 27,8 milliards de livres en 2003-2004 <http://www.education.uk.org/>.

concerne généralement les questions d'immigration, l'accueil des étudiants étrangers ne semble être envisagé en France qu'en terme de coûts et non de richesse – économique ou culturelle. Ainsi, le coût de l'accueil des étudiants étrangers en France pour le budget de l'État a été estimé à 2,5 milliards d'euros ⁽¹⁾ représentant les frais de scolarité et les avantages liés au statut d'étudiant.

2. La prise de conscience de la faible attractivité internationale des universités françaises

a) Des classements internationaux défavorables

Le classement international le plus utilisé est celui de l'université Jia Tong de Shanghai ⁽²⁾ qui classe chaque année les 500 premières universités mondiales. Quatre universités françaises figurent dans le classement 2007 : l'université Pierre-et-Marie-Curie (classée 39^e dans le monde et 6^e en Europe), l'université Paris XI (classée 52^e dans le monde et 10^e en Europe), l'école normale supérieure (Ulm) (classée 83^e dans le monde et 26^e en Europe) et l'université Strasbourg I (classée 99^e dans le monde et 33^e en Europe). L'analyse critique des critères retenus par cette université a été largement effectuée : un poids trop important donné aux publications anglophones, aux Prix Nobel, une moindre prise en compte du lien formation/recherche, la préférence donnée aux grands établissements, *etc.*

Le rapport annuel publié en septembre 2007 par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) « *Regards sur l'éducation* ⁽³⁾ » rappelle pour sa part que la France est au 15^{ème} rang des pays de l'OCDE en ce qui concerne la dépense par étudiant dans l'enseignement supérieur (soit au-dessous de la moyenne de 7 664 dollars, 5 359 euros). Dans ce cas également, les critères retenus sont en partie responsables d'un classement médiocre. Ainsi, l'organisation de notre recherche publique qui n'est pas exclusivement universitaire, pénalise le classement de la France sur ce point.

On ne peut toutefois nier l'impact de tels classements lors du choix de l'université d'accueil même si d'autres classements, moins connus, sont plus favorables à l'enseignement supérieur français, comme celui thématique de « *Science Watch* ⁽⁴⁾ » notamment en mathématiques (2^e place mondiale derrière les États-Unis), en microbiologie (4^e place), en médecine clinique (5^e place), en neurosciences (6^e place), ou encore celui du quotidien « *Financial Times* » qui a placé en septembre et pour la troisième année consécutive le groupe HEC en tête des écoles européennes des « *masters in management* ».

(1) Selon le rapport de Pierre Buhler au ministre des affaires étrangères « Propositions pour une politique des mobilités universitaires », 2005 cf http://www.ambafrance-dk.org/IMG/pdf/Rapport_de_mission_Buhler_mobilite.pdf

(2) http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2007/ARWU2007_Top100.htm

(3) <http://www.oecdbookshop.org>

(4) <http://www.sciencewatch.com/> Science Watch est une publication de Thomson Corporation

b) Une mauvaise visibilité internationale de l'enseignement supérieur français

À effectif global comparable – 2 250 000 étudiants contre 2 270 000 – le Royaume-Uni ne compte que 168 établissements d'enseignements supérieurs (des universités généralement à statut mixte sous la forme de fondations) contre plus de 300 pour la France (84 universités, plus de 200 grandes écoles, des IUFM, des classes préparatoires...). L'éclatement de l'offre française et, en ce qui concerne les grandes écoles, la faiblesse de l'effectif formé annuellement, ne favorisent pas la visibilité de l'enseignement supérieur français. Parallèlement, l'absence de ressources suffisantes – 40 millions d'euros en moyenne par établissement contre 150 millions d'euros pour une université britannique, ne permet pas aux établissements français d'assurer eux-mêmes à l'étranger une promotion suffisante de leur offre.

c) Un accueil des étudiants étrangers « subi » par les universités françaises

La France est le troisième pays d'accueil au niveau mondial pour le nombre d'étudiants étrangers avec 265 039 inscrits pour l'année scolaire 2005-2006. Depuis l'année 2000 la progression du nombre de ces étudiants étrangers a été de 52,7 %, et ils représentent 11,6 % du nombre total d'étudiants.

Évolution du nombre d'étudiants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur en France

TYPE D'ÉTABLISSEMENT	ÉTUDIANTS ÉTRANGERS			
	2000-2001	2004-2005	2005-2006	Évolution (2005/2000)
Universités	137 559	202 836	209 523	52,32 %
Disciplines générales et de santé	132 340	196 290	202 933	53,34 %
dont : formations d'ingénieurs universitaires ⁽¹⁾	1 201	2 653	2 879	139,72%
Institut universitaire de technologie (IUT)	5 219	6 546	6 590	26,27 %
Institut universitaire de formation des maîtres (IUFM)	477	712	752	57,65 %
Secteur sciences technologies santé (STS)	8 280	8 746	8 136	- 1,74 %
Classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE)	2 166	2 822	2 961	36,70 %
Formations comptables non universitaires	385	609	461	19,74 %
Université de technologie	410	1 095	1 337	226,10 %
dont : formations d'ingénieurs	142	547	735	417,61 %
Instituts nationaux polytechniques (INP)	1 683	2 204	2 308	37,14 %
dont : formations d'ingénieurs ⁽¹⁾	788	1 091	1 195	51,65 %
Autres formations d'ingénieurs non universitaires ⁽¹⁾	3 342	6 138	6 748	101,92 %
Écoles de commerce, gestion, vente et comptabilité	6 272	9 944	10 966	74,84 %
Écoles supérieures artistiques et culturelles ⁽²⁾	5 303	7 762	8 459	59,51 %
Écoles paramédicales et sociales ⁽³⁾	678	1 231	1 231	81,56 %
Autres écoles et formations ⁽⁴⁾	8 001	11 486	12 157	51,94 %
Total France métropolitaine + DOM	174 557	255 585	265 039	51,84 %

⁽¹⁾ Y compris les formations d'ingénieurs en partenariat.

⁽²⁾ Y compris écoles supérieures d'architecture, de journalisme et de communication.

⁽³⁾ Chiffres de 2004-2005 pour 2005-2006

⁽⁴⁾ Groupe non homogène

Source : Ministère de l'éducation nationale.

Quant à l'origine géographique des étudiants étrangers, on constate que l'Afrique (Afrique du Nord et Afrique sub-saharienne) reste en 2006-2007 la première région d'origine des étudiants étrangers avec près de la moitié des étudiants (47,6 %) mais avec un taux d'évolution en diminution (-4 % en un an).

*Répartition des étudiants de nationalité étrangère
inscrits dans les universités françaises (2006-2007)*

Zones géographiques	2006-2007	
	Inscrits	en %
Europe	54 810	25,33 %
Asie / Océanie	31 078	14,36 %
Amérique	15 576	7,20 %
Moyen-Orient	11 882	5,49 %
Afrique	102 908	50,21 %
Divers	122	0,06 %
Total	216 376	100 %

Source : Ministère des affaires étrangères

Si le nombre d'étudiants peut ainsi être traité en termes d'inscrits (autrement dit de « stock »), les données ne sont pas actuellement entièrement disponibles pour définir les flux. Ils peuvent être approchés par le nombre de visas (pour les pays – hors Union européenne – dans lesquels la venue en France pour études est subordonnée à la délivrance d'un visa étudiant) ou de titres de séjour. En 2006 on a assisté à une baisse des visas délivrés aux étudiants : 60 522, soit une baisse de 1,3 % par rapport à 2005. Cette baisse s'explique en partie par l'adhésion à l'Union européenne en 2004 de dix nouveaux pays et par la dispense de visas qui en a résulté.

Malgré le discours politique selon lequel le renforcement de l'attractivité de notre pays passe par une stratégie offensive pour attirer les meilleurs étudiants étrangers, force est de constater que les universités ne sont pas en mesure d'avoir une politique active de recrutement des étudiants étrangers. Sans doute en raison de la séparation initiale entre « œuvres universitaires » et enseignement, les universités françaises restent passives face à l'accueil des étudiants étrangers. Les cellules « relations internationales » présentes en leur sein ne comportent que deux ou trois personnes (contre 20 personnes pour l'*University College London* ou 40 personnes pour l'université de Nottigham...) et ne traitent que de la gestion courante des étudiants étrangers.

Une autre approche est cependant possible, à l'exemple de celle mise en œuvre par la Cité internationale universitaire de Paris (Cité U). Consciente que pour un étudiant étranger une mobilité réussie est celle qui permet de se consacrer entièrement à ses études, la Cité organise annuellement un accueil personnalisé pour les étudiants étrangers qui leur permet, en un même lieu, d'accomplir toutes démarches administratives indispensables ou simplement utiles, que les contacts avec le centre pour les études en France (CEF) aient été effectués ou non avant leur arrivée en France.

Les administrations concernées (préfecture de police, direction départementale du travail, caisse d'allocations familiales...) et d'autres organismes (RATP, banque...)

s'installent ainsi dans les locaux de la Cité U de septembre à décembre. En 2006, 3 800 étudiants ont bénéficié de ce dispositif. Un tel accueil personnalisé permet également de mieux traiter de problèmes récurrents. Ainsi, les étudiants chinois, de plus en plus nombreux, ne maîtrisent que rarement la langue française à leur arrivée. L'accueil personnalisé permet de leur proposer les cours de Français indispensable à la réussite de leur cursus.

d) La permanence de pratiques critiquables

À plusieurs reprises au cours des auditions effectuées par la rapporteure pour avis, ont été dénoncées les pratiques de certaines universités visant à ouvrir largement des filières à débouchés réduits aux étudiants étrangers pour gonfler les effectifs affichés. Trois universités citées à voix basse « industrialiseraient » ces pratiques sans que la puissance publique ne puisse apparemment y mettre un terme. De telles pratiques sont préjudiciables à l'ensemble de l'enseignement supérieur français.

S'agissant de l'enseignement public et de sa notoriété hors de nos frontières, la rapporteure pour avis s'étonne de ce que les administrations compétentes n'aient apparemment pas les moyens juridiques ou financiers de faire respecter la discipline nécessaire en ce domaine.

3. Les ambiguïtés de la politique, affichée par la France, de promotion de la mobilité des étudiants étrangers

a) L'approche coloniale française...

La rapporteure pour avis a constaté à plusieurs reprises auprès de ses interlocuteurs la rémanence d'une vision passéiste de l'accueil des étudiants étrangers. La terminologie employée tourne quasi exclusivement autour de « la formation des élites ». Une approche confirmée par le fait que les bourses du gouvernement français sont délivrées par les postes diplomatiques à leur discrétion, les critères universitaires semblant la plupart du temps seconds. Cette facilité de langage ne suffit pas à masquer le problème de fond : si l'instrument de la politique d'accueil des étudiants étrangers se met lentement en place, la politique, elle, n'est toujours pas définie !

b) ... très éloignée de l'approche dynamique de nos partenaires

Une étude internationale ⁽¹⁾, commanditée par l'« *Advisory Committee on Alien Affairs* » (Pays-Bas) et menée par l'« *International Centre for Migration Policy Development* » (Autriche), a comparé les politiques menées entre 2000 et 2006 par une quinzaine d'États à l'égard des étudiants étrangers.

Quatre priorités de ces États ressortent de l'étude : attirer les meilleurs étudiants étrangers afin de se constituer un vivier de « cerveaux » ; tirer de cette attractivité un bénéfice économique ; lutter contre la fuite des cerveaux ; lutter contre une immigration non contrôlée.

(1) [http://www.icmpd.org/811.html?&tx_icmpd_pi2\[document\]=548&cHash=be81be49f6](http://www.icmpd.org/811.html?&tx_icmpd_pi2[document]=548&cHash=be81be49f6)

L'étude met en évidence cinq avantages directs pour les pays d'accueil : une diplomatie d'influence ; un gain économique direct ; l'apport des étudiants étrangers aux transferts technologiques et à la créativité ; l'avantage donné aux étudiants nationaux de travailler dans un environnement international ; le bénéfice d'une main-d'œuvre qualifiée lorsque l'étudiant étranger s'installe, au moins pour un temps, dans le pays d'accueil (15 à 20 % des étudiants étrangers restent au Canada après leur accueil, 27 % de ceux accueillis au Royaume-Uni y trouvent un emploi).

Le Royaume-Uni utilise à merveille l'occasion donnée à ses agents à l'étranger d'entrer en contact avec d'éventuels futurs étudiants des universités britanniques. Une ancienne officière de police, attachée au *British Council* a pour mission de former les agents à la valorisation auprès des futurs migrants de l'image d'une société britannique sûre. Des brochures du type « *Safety First, a personal safety guide for international students* ⁽¹⁾ » donnent tous les conseils susceptibles de rassurer un étranger sur sa sécurité durant son séjour au Royaume-Uni. Surtout, les Britanniques ont évalué les dégâts portés à l'image de leur pays par des politiques de l'immigration trop restrictives (notamment après les attentats du 11 septembre). Le rôle des agents du *British Council* est aussi de montrer que le Royaume-Uni est un pays ouvert et accueillant pour les migrants, en particulier pour ceux issus des pays définis annuellement comme « cibles ».

La rapporteure pour avis n'a pu constater, au cours des auditions réalisées ni même à la lecture des documents officiels, une approche aussi positive et opportuniste de la part des administrations françaises. Il est à craindre que les derniers soubresauts de la politique de l'immigration dégradent encore davantage l'attractivité de notre pays pour les éventuels candidats. L'un des atouts majeurs de la réforme britannique a consisté à offrir un permis de travail de douze mois (vingt-quatre mois en Écosse) à tout étudiant ayant obtenu un Master, après ses études. En France, les étudiants étrangers peuvent exercer un emploi à mi-temps pendant l'année scolaire six mois de procédure complexe, du fait notamment des délais nécessaires à la visite médicale obligatoire.

c) La « gratuité » des études : un handicap pour l'université française ?

La même étude met en évidence deux approches nationales concernant les frais de scolarité dans l'enseignement supérieur : les pays dans lesquels les étudiants étrangers, hors Union européenne, acquittent les mêmes droits que les nationaux (Allemagne, Espagne, France, Italie, Norvège, République Tchèque, Suède) ; les pays dans lesquels les étudiants étrangers acquittent des droits plus élevés que les étudiants nationaux (Australie, Autriche, Canada, États-Unis, Nouvelle-Zélande, Suisse, Royaume-Uni) ⁽²⁾.

(1) http://www.educationuk.org/downloads/safety_1st.pdf

(2) Les étudiants étrangers hors Union européenne paient au Royaume-Uni de 3 à 10 fois les droits d'inscription des étudiants nationaux !

Cette dernière approche permet aux universités d'obtenir des ressources supplémentaires sans pénaliser les étudiants nationaux et sans peser sur le budget de l'État. Elle renforce ainsi, par incitation, la qualité de l'enseignement dispensé – par exemple, par la capacité acquise par les universités d'attirer « au prix du marché » les meilleurs professeurs.

Par exemple, selon la dernière actualisation « *Global value, the value of UK education and training exports*⁽¹⁾ », la valeur des droits d'inscription acquittés par les étudiants étrangers inscrits dans les universités britanniques s'élevait en 2003-2004 à plus de 2,1 milliards de livres⁽²⁾, soit plus de 3,1 milliards d'euros. Pour fixer les ordres de grandeur, on peut noter que le total des ressources (personnels, fonctionnement, équipement) allouées aux universités françaises est de l'ordre de 10 milliards d'euros⁽³⁾. Avec un tel système, les universités françaises augmenteraient d'un tiers leur budget !

Paradoxalement, la pratique de frais d'inscription élevés renforce l'attractivité des universités des pays qui les pratiquent, les étudiants-clients appliquant à l'enseignement supérieur le raisonnement valable pour tout produit de l'économie de marché: moins coûteux signifie de moindre qualité... Simultanément, les pays qui ont choisi d'augmenter de manière significative le coût d'accès à l'enseignement supérieur des étudiants étrangers ont accru de manière importante le nombre de bourses attribuées et ont généré les moyens d'en faire la promotion. La demande croissante de formation de la part des pays émergents permet d'augmenter une offre actuellement essentiellement pourvue par les États-Unis et le Royaume-Uni.

Bien que l'idée d'augmenter très significativement les frais d'inscriptions à l'université des étudiants qui ne relèvent pas de l'Union européenne dépasse le cadre de ce rapport, la rapporteure pour avis suggère qu'elle soit mise à l'étude. Incidemment, une telle mesure limiterait les subterfuges utilisés par les universités françaises pour drainer des ressources supplémentaires auprès des étudiants étrangers – cours complémentaires, services annexes, *etc.*

B. LA CRÉATION DE « CAMPUSFRANCE » COMME OPÉRATEUR PRINCIPAL DE LA MOBILITÉ UNIVERSITAIRE ET SCIENTIFIQUE

1. Un interlocuteur institutionnel unique pour gagner en visibilité à l'étranger

Plusieurs rapports récents, dont celui des sénateurs Monique Cerisier-ben Guiga et Jacques Blanc sur « *l'accueil des étudiants étrangers en France* »⁽⁴⁾ ont

(1) Voir www.education.uk.org

(2) Ces 2,1 milliards de livres correspondent à des droits d'inscriptions moyens compris entre 8 000 et 12 000 livres, acquittés chaque année par environ 250 000 étudiants étrangers, contre 3 000 livres en moyenne pour un étudiant britannique ou communautaire.

(3) Dans le PLF 2008, le budget du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » est de 11,2 milliards d'euros.

(4) Rapport d'information n° 446 de Mme Monique Cerisier-ben Guiga et M. Jacques Blanc – Sénat, 30 juin 2005.

souligné l'éparpillement des opérateurs chargés de l'accueil des étudiants étrangers et se sont fait l'écho du véritable « parcours du combattant » de l'étudiant étranger qui souhaite s'inscrire dans une université française. L'idée a peu à peu émergé de regrouper les différents acteurs qui interviennent dans la chaîne de la mobilité internationale.

Afin d'améliorer la visibilité internationale du système français d'accueil des étudiants étrangers, il a été décidé de créer un opérateur unique regroupant les activités de promotion de l'enseignement supérieur à l'étranger, d'instruction des formalités administratives et de présélection des candidats ainsi que l'accueil des étudiants à leur arrivée en France.

Après l'annonce de la création de cette agence en mai 2006 par M. Philippe Douste-Blazy, ministre des affaires étrangères, « CampusFrance » a été créée en avril 2007 sous forme d'un groupement d'intérêt public regroupant les trois opérateurs principaux de la mobilité universitaire internationale : Edufrance, le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (Egide) et la sous-direction des affaires internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

Egide et la branche internationale du CNOUS ont vocation, à l'issue d'une période transitoire de trois ans, de fusionner dans CampusFrance mais, pour l'instant, les trois entités ont gardé une autonomie juridique et poursuivent leurs missions propres. L'objectif est donc d'ici trois ans de disposer d'un opérateur unique chargé de la promotion de l'enseignement supérieur français, du développement de la mobilité universitaire et scientifique et de la gestion des bourses consacrées à cette mobilité (montant de 100 millions d'euros environ).

L'agence CampusFrance disposera d'antennes à l'étranger placées sous l'autorité des postes d'ambassade. Le réseau existant des antennes Edufrance devra être étoffé et son personnel mieux formé pour être capable d'informer sur l'offre universitaire française mais aussi pour épauler les étudiants candidats dans l'ensemble de leurs démarches administratives préalables à leur arrivée en France (visas, contrôle du sérieux de la démarche académique..., formalités d'inscription auprès des universités...).

Il est également prévu de structurer des antennes régionales de CampusFrance en s'appuyant sur le réseau des CROUS. L'option politique retenue a été clairement de créer un nouveau label « CampusFrance » qui se déclinera aussi bien sur le site internet, qu'à l'étranger. Les antennes à l'étranger de l'agence s'appelleront désormais « espaces CampusFrance » et au niveau local de futures antennes CampusFrance seront créés dans les universités ou dans les Crous.

Les missions de CampusFrance

Extrait de la convention constitutive du GIP (JO du 29 avril 2007)

Article 1^{er} – Dénomination

Le groupement précédemment dénommé « Edufrance » (agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques) adopte la dénomination « CampusFrance », ci-après l'« agence ».

Article 2 – Objet

2.1. L'agence a pour objet :

– d'appuyer le développement de la mobilité universitaire et scientifique internationale en promouvant les formations des établissements d'enseignement supérieur français à l'étranger, en contribuant à l'information, l'orientation, l'accueil des étudiants en mobilité ainsi qu'aux invitations des enseignants, enseignants-chercheurs ou chercheurs ;

– de concourir à l'amélioration de l'attractivité et de la mobilité universitaire et scientifique ;

– de concourir à l'amélioration des conditions d'accueil et de séjour en France des étudiants étrangers.

À ce titre elle est plus particulièrement chargée :

– de décider et mettre en œuvre des actions de promotion à l'étranger concernant les formations des établissements d'enseignement supérieur français et de développer des programmes d'information et d'orientation des candidats étrangers à la poursuite d'études supérieures en France ;

– de contribuer à la coordination et au fonctionnement des espaces chargés, dans le réseau des établissements culturels à l'étranger et sous l'autorité des ambassadeurs, de promouvoir, en relation avec les établissements français d'enseignement supérieur, nos formations supérieures, d'accueillir et d'orienter les candidats étrangers et de concourir à l'instruction des demandes de visa pour études ; ces espaces, qui sont les relais de l'agence à l'étranger, prennent le nom de CampusFrance ; l'agence est associée à la définition des profils des collaborateurs affectés dans ces espaces, et informée du choix de ces derniers, qui prendra en compte ces profils ;

– de contribuer, en coopération avec les établissements français d'enseignement supérieur et les CROUS, à la mise en place dans les sites universitaires, d'espaces d'accueil et d'assistance pour les étudiants étrangers ; ces espaces prendront le nom de CampusFrance ;

– de promouvoir les programmes de mobilité du gouvernement français pour les étudiants, les stagiaires, les enseignants, les enseignants-chercheurs et les chercheurs français et étrangers ;

– de coordonner et d'aider à élaborer la réponse française aux appels d'offres internationaux dans le domaine de la promotion de l'enseignement supérieur, l'agence pouvant également se présenter elle-même en tant qu'opérateur et répondre elle-même à un appel d'offres international ;

– de coordonner l'application de la charte de qualité pour l'accueil des boursiers du gouvernement français et, au-delà, d'initier toute mesure visant à améliorer l'accueil des étudiants étrangers ;

– de proposer toute amélioration des procédures de gestion des bourses du gouvernement français ;

– de réaliser toute prestation ou opération commerciale en relation avec ses missions.

2.2. L'agence a aussi pour objet de préfigurer l'intégration de ses activités avec celles, d'une part, de l'association Egide et, d'autre part, du CNOUS, pour la partie qui concerne les étudiants étrangers, autour d'un champ de missions nouveau, dans le cadre juridique adéquat et dans le respect des équilibres financiers de ces opérateurs. »

Une brève présentation des organismes regroupés dans CampusFrance permettra de mesurer le défi que représente la création de cet opérateur unique compte tenu des fortes spécificités des trois entités existantes.

a) Les missions d'Edufrance

Edufrance est un groupement d'intérêt public (GIP) constitué en 1998 par les ministères des affaires étrangères, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et des finances pour assurer la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger. 188 établissements d'enseignement supérieur y ont adhéré. Doté d'un budget de 8,5 millions d'euros en 2007, Edufrance anime, en partenariat avec les postes d'ambassade, un réseau de 75 espaces à l'étranger, répartis dans 45 pays. Depuis sa création, Edufrance a connu de profondes modifications dans sa logique de fonctionnement : de 1998 à 2002, une démarche commerciale a été menée pour chercher à vendre, auprès d'États étrangers et auprès d'étudiants candidats à une scolarité universitaire en France, des prestations d'ingénierie pédagogique. Ces activités commerciales devaient rentabiliser ses autres interventions relevant d'une mission de service public comme l'information des étudiants et la promotion à l'étranger du système universitaire français. À partir de 2003, Edufrance s'est recentrée sur sa mission prioritaire de service public orientée vers la promotion de l'offre française d'enseignement supérieur et réduit son activité de vente de prestations de services.

Évolution des recettes d'Edufrance

En euros	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Recettes								
Subventions	1 524 490	2 661 733	2 858 533	3 112 598	3 096 340	3 078 649	3 164 904	3 159 123
Cotisations adhérents	89 945	193 610	210 380	240 869	251 541	245 443	266 786	278 167
Prestations étudiantes	118 932	3 465 788	7 084 862	9 399 791	5 130 310	4 333 975	3 831 466	2 846 769
Autres programmes						240 597	212 159	876 498
Autres produits	114 219	454 697	356 012	503 852	301 644	431 681	268 702	460 711
Total Recettes	1 847 586	6 775 828	10 509 787	13 257 110	8 779 835	8 330 345	7 744 017	7 621 268

Source : Ministère des affaires étrangères.

Cette démarche commerciale a d'ailleurs été très sévèrement critiquée par la Cour des comptes dans son rapport public de 2004 et dans un référé du 23 juin 2005 alors même que les deux ministères de tutelle avaient déjà mis en œuvre une réorientation des activités d'Edufrance. La Cour a ainsi considéré que le volet commercial de l'action d'Edufrance a été un « échec complet ». En effet, selon l'analyse de la Cour, « *Les contrats passés avec des étudiants étrangers pour organiser leur arrivée en France et la recherche de leur logement n'ont pu en effet atteindre en 2002 qu'un nombre maximum de 1 200. Un tiers de ces « étudiants clients» s'est dirigé vers des formations non diplômantes ou non représentatives de l'enseignement supérieur français (universités d'été, cours de français). La qualité des prestations a enfin suscité de nombreuses critiques dont*

l'image d'Edufrance a directement souffert. Alors qu'elles devaient générer un bénéfice permettant de financer la mission de promotion, ces prestations « commerciales » se sont en définitive révélées non rentables. »⁽¹⁾

Pour l'année 2007, les subventions des différents ministères représenteront 39 % des recettes alors que les programmes de sélection et d'accueil d'étudiants y contribueront à hauteur de 37 % et les activités de promotion pour 18 %. Quant aux recettes provenant des établissements d'enseignement adhérents elles représentent 270 000 euros soit 3,16 %. Pour faire face à ses missions, Edufrance disposait de 39 personnes dont 13 agents mis à sa disposition par les ministères de tutelle et 26 contractuels. Il convient aussi de souligner que pour son action à l'étranger, Edufrance dépendait des postes d'ambassade qui avaient la responsabilité de mettre à sa disposition du personnel du service culturel ou de recruter localement des collaborateurs pour assurer le fonctionnement des antennes Edufrance.

Les activités d'Edufrance peuvent se présenter en trois volets : le développement d'un site internet, la gestion de programmes intégrés consistant à prendre en charge l'ensemble des formalités nécessaires à l'accueil de l'étudiant étranger et enfin l'organisation de salons éducatifs pour aider les établissements à aller à la rencontre d'étudiants tout particulièrement ceux de pays lointains.

- *Le site internet*

Il est en quelque sorte la vitrine de la France à l'étranger pour promouvoir l'offre universitaire française. De gros efforts ont été faits pour améliorer la facilité d'accès et enrichir les informations proposées. Dédié aux étudiants étrangers, le site internet de CampusFrance est accessible dans une quinzaine de langues. Il permet de recueillir facilement toute l'information liée à la préparation d'un séjour d'études en France, de choisir sa formation grâce au « Grand catalogue », de mettre en œuvre son projet. En 2006, 2 millions et demi de visiteurs ont consulté 12 millions de pages, soit une progression de l'ordre de 25 % par rapport à l'année précédente.

Opérationnel depuis 2006, le grand catalogue des formations supérieures françaises proposé par CampusFrance est un moteur de recherche réalisé en partenariat avec l'ONISEP. Il est réactualisé chaque année et présente actuellement, sous une forme remaniée, plus de 33 000 formations répertoriées. CampusFrance, souhaite améliorer encore son catalogue en ligne : actualisation plus rapide, ajout du niveau doctoral, création d'un catalogue des écoles doctorales et d'un annuaire multicritère des directeurs de thèse. Edufrance et aujourd'hui CampusFrance ont publié aussi plusieurs guides ciblés pour informer sur les études en France comme par exemple le guide destiné aux lycéens inscrits dans un des 430 établissements français de l'étranger pour les inciter à poursuivre leurs études supérieures en France ou encore le guide, rédigé en anglais, sur les

(1) *La Cour des Comptes : « Le GIP Edufrance et l'accueil des étudiants étrangers en France » (Référé du 23 juin 2005).*

formations supérieures enseignées en anglais dans les universités françaises (l'édition 2007 montre une augmentation de 25 % de ces formations par rapport à 2006).

- *La gestion de programmes intégrés*

Depuis 2003, les réseaux de candidature en ligne proposent aux étudiants des Masters des outils simples et efficaces et offrent aux établissements d'enseignement supérieur français une meilleure visibilité internationale et un recrutement de très grande qualité. Les réseaux CampusArt, CampusDroit, CampusEcoGestion, CampusHumanités, CampusIngénierie (réseau n + i) et CampusMaths ont permis le recrutement de 500 étudiants, à la rentrée 2007.

À partir d'un unique dossier électronique et « papier », l'étudiant propose sa candidature à l'éventail d'établissements du réseau : entre 20 et 60 établissements selon les disciplines. Ce dispositif facilite le recrutement international pour les établissements.

Au moment du recrutement, les responsables de masters consultent, sur une période donnée, l'ensemble des dossiers des candidats : les dossiers, extrêmement complets, offrent un profil très précis de chaque candidat. Le calendrier, avancé à la fin du mois de février, permet aux établissements français de s'inscrire dans la compétition internationale qui conduit à recruter très tôt les meilleurs étudiants. Les responsables de masters témoignent de la qualité des recrutements ainsi effectués.

- *L'organisation de salons à l'étranger*

Edufrance a organisé 14 manifestations majeures au cours de l'année 2006 en collaboration avec 336 établissements d'enseignement supérieur et on peut estimer que 150 900 personnes ont été touchées par ces actions de promotion. Il faut souligner que l'expertise d'Edufrance est reconnue, comme le prouve le succès, remporté en 2005, dans l'appel d'offres organisé par la commission européenne pour l'organisation de salons éducatifs en Asie, pour un montant de 2,4 millions d'euros.

b) Les missions du CNOUS

Établissement public administratif (EPA) placé sous la double tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère du budget, le CNOUS assume un ensemble de fonctions qui ont trait à la vie étudiante, dont la principale est d'être la « tête de réseau » des 28 centres régionaux (CROUS), qui sont eux-mêmes des EPA, et assurent un service public de prestations aux étudiants. Il est aussi chargé de l'organisation de « l'accueil et du séjour en France des boursiers du gouvernement français, d'États étrangers ou d'organismes internationaux, en faisant appel aux centres régionaux ».

Le CNOUS n'assure cependant pas la gestion de tous les boursiers du gouvernement français, mais des seuls boursiers affectés dans des établissements relevant des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de la

culture et de la communication, pour autant qu'ils ne soient pas ressortissants d'États relevant de la zone de compétence de l'ancien ministère de la Coopération (« pays du champ ») qui eux sont gérés par Egide. À ces missions réglementaires, le CNOUS a ajouté au fil des années d'autres actions, connexes à sa vocation principale, en particulier dans la sphère internationale. Il a étendu le périmètre de la gestion de bourses à d'autres mandants que ceux qui lui étaient initialement assignés (entreprises, fondations d'entreprise, collectivités territoriales...) ou à d'autres catégories que les étudiants (jeunes professionnels, chercheurs). Répondant à une demande exprimée par le réseau diplomatique, il assure la logistique de la sélection des boursiers des programmes Excellence et Major, et s'implique dans l'accompagnement des politiques internationales des universités.

Le CNOUS bénéficie, pour remplir ces missions, de moyens budgétaires et humains délégués par le ministère de l'enseignement supérieur : un budget propre de 38,2 millions d'euros en 2006 ; une dotation de 118 emplois budgétaires.

De cet ensemble la SDAI forme la branche la plus importante, avec 40 emplois, les autres sous directions étant sensiblement moins nombreuses. Il faut y ajouter 70 agents dédiés à ces missions dans les CROUS. Hors salaires, la SDAI consomme 29 % des dépenses de fonctionnement du CNOUS.

Par ailleurs, l'activité internationale du CNOUS génère des recettes au titre de la gestion de bourses pour le compte de gouvernements étrangers, à hauteur de 50 euros par mois de bourse, totalisant 3 millions d'euros en 2006. Il s'agit là de la principale ressource propre du CNOUS, à laquelle viennent s'ajouter les produits de ses placements financiers.

La sous-direction des affaires internationales (SDAI) gérait au total, en 2006, 14 000 boursiers, dont 8 000 boursiers au titre du ministère des affaires étrangères pour un montant de 40,8 millions d'euros pour les boursiers du gouvernement français et 27,2 millions pour les bourses accordées par les États étrangers. Tous les étudiants étrangers, qu'ils soient ou non boursiers, ont un accès indifférencié à des prestations d'aide à l'hébergement, et font, de la part des CROUS, l'objet d'une attention particulière : 25 % du parc de logements, soit 36 000 chambres en 2007, leur sont ainsi alloués, alors qu'ils ne représentent que 11 % du nombre total des étudiants.

c) Les missions d'Egide

Egide est une association relevant de la loi de 1901, issue de la fusion, en 1999, de l'Association pour l'accueil des personnalités étrangères (APAPE) et du Centre international d'étudiants et stagiaires (CIES). Conformément au statut juridique de l'association, l'ensemble du personnel relève du droit privé et les relations professionnelles sont régies par un accord d'entreprise.

Encadrées par des conventions, les missions d'Egide peuvent se subdiviser en deux missions principales :

– la gestion de différentes catégories de bourses : les « bourses du gouvernement français » pour le compte du ministère des affaires étrangères.

Egide a compétence sur les bourses pour les pays du « champ »⁽¹⁾, sur les bourses de stage (hormis les stages linguistiques) pour tous les pays, sur les bourses d'études pour les pays « hors champ » lorsque l'établissement d'affectation ne relève ni du ministère de l'Éducation nationale, ni du ministère de la culture et de la communication. Par dérogation à cette règle, Egide gère le programme des bourses d'excellence Eiffel ;

– l'accueil de personnalités étrangères invitées principalement par le ministère des affaires étrangères et la gestion de missions d'experts internationaux.

Au plan financier, Egide reçoit des avances de trésorerie et facture à ses mandants les services rendus. Ce dispositif permet d'éviter le recours à la subvention. Le volume d'affaires confié par le ministère des affaires étrangères atteint 101,9 millions d'euros en 2006, ce qui représente 70,3 % de l'ensemble de l'activité d'Egide. La part représentée par la gestion des boursiers étrangers atteint 64,4 millions d'euros et le nombre de bourses gérées a atteint près de 4 900 soit une progression de 1 % par rapport à 2005 essentiellement du fait des programmes de bourses Eiffel et Eiffel doctorat. Egide dispose de 203 salariés et a mis en place une organisation déconcentrée sur le territoire national pour mieux accueillir les étudiants étrangers. Elle a mis en place cinq délégations régionales dans les zones de plus grande activité, chargées pour l'essentiel d'une tâche de gestion déconcentrée des boursiers étrangers.

La Cour des comptes a opéré un contrôle d'Egide en 2002-2003 et adressé au ministère des affaires étrangères un référé dans lequel elle exprime des réserves quant à l'adéquation du statut d'association aux missions exercées par Egide. Elle a également déploré le contrôle insuffisant exercé par l'autorité de tutelle, une méconnaissance du coût réel des prestations, la persistance d'un actif financier considérable, disproportionné par rapport aux besoins de l'activité de l'association. Elle conclut que les activités d'Egide « ... doivent demeurer dans un cadre de gestion publique qui permette à la fois une indépendance de gestion, une transparence de l'utilisation des fonds publics et un contrôle précis des dépenses (et que) le statut d'EPIC avec agent comptable paraît s'imposer ».

La rapporteure pour avis s'interroge par ailleurs sur les raisons qui poussent le ministère des affaires étrangères à inclure dans CampusFrance les activités d'Egide étrangères à l'accueil des étudiants étrangers (accueil de personnalités, organisation de colloques).

d) Les autres opérateurs non intégrés dans CampusFrance

Certains opérateurs n'ont pas été associés à la création de CampusFrance. Trois d'entre eux peuvent être cités à titre d'exemple.

(1) Pays en voie de développement.

- *La Société française d'exportation de ressources éducatives (SFERE)*

Créée en 1984 à l'initiative de plusieurs ministères, la SFERE est constituée en société anonyme (à capitaux publics). Opérateur d'exportation de services d'enseignement, la SFERE intervient pour former en France des étudiants étrangers avec souvent un cofinancement États étrangers et ministère des affaires étrangères. Elle intervient pour former des étudiants dans des cursus variables d'une durée de 15 à 80 mois, scientifiques ou technologiques (y compris la gestion), qui débouchent sur la délivrance d'un master, d'un doctorat ou d'un diplôme d'ingénieur. Certains de ces contrats, passés avec des commanditaires étrangers, États ou entreprises, sont cofinancés par le ministère des affaires étrangères, dans une proportion variant de 4 à 20 %, et même lorsque tel n'est pas le cas, les ambassades peuvent être amenées à apporter leur caution institutionnelle. Elle réalise aussi des prestations de conseil en « ingénierie des systèmes éducatifs » dans le cadre d'appels d'offres de l'AFD, de l'Union européenne, de la Banque mondiale ou de banques régionales de développement. Parmi les contrats actifs, l'activité de la SFERE est concentrée sur deux pays, le Pakistan (92 étudiants à la rentrée 2005, et 11 étudiants individuels) et la Malaisie (25 étudiants envoyés par le gouvernement et 10 envoyés par deux sociétés nationales).

- *L'agence Socrates-Leonardo da Vinci – France*

Groupement d'intérêt public (GIP) créé en 2000, l'agence assure la promotion et la mise en œuvre, sur le territoire national, de quatre programmes européens d'éducation et de formation : *Socratès*, *Leonardo*, *Erasmus Mundus* et *Europass-formation*.

- *Le Centre international d'études pédagogiques (CIEP)*

Créé en 1946, il est un acteur de la coopération internationale en éducation. Le CIEP assure la gestion pédagogique et administrative des diplômes pour étrangers non francophones du ministère français de l'Éducation, DELF (diplôme d'études en langue française) et DALF (diplôme approfondi de langue française) qui se déclinent également en une version scolaire et junior pour un public adolescent ; en outre, il a élaboré, pour ce même ministère, le Test de connaissance du français (TCF). Les raisons qui ont conduit à laisser autonome tel ou tel opérateur n'ont pas été clairement expliquées lors de la création de CampusFrance. La rapporteure pour avis aimerait obtenir des précisions à ce sujet car il semble dommage que certaines bonnes pratiques mises au point par les opérateurs, qui resteront indépendants de CampusFrance, ne puissent bénéficier à l'ensemble des acteurs chargés de l'accueil des étudiants étrangers.

2. CampusFrance, une structure souple et évolutive pour associer les acteurs de mobilité universitaire internationale

La question du statut juridique de CampusFrance a failli faire échouer le projet de créer un opérateur unique de promotion de l'offre universitaire et d'accueil des étudiants étrangers. En effet le ministère des affaires étrangères et le

ministère chargé de l'enseignement supérieur ont eu et ont encore de profondes divergences dans la manière de concevoir le rôle de cette agence.

a) CampusFrance est l'expression d'un compromis

Il faut donc considérer que la création de CampusFrance sous la forme d'un GIP est le résultat d'un compromis qui a été arbitré par le Premier ministre à la fin de l'année 2006. Cette solution présente aussi l'avantage de permettre une évolution dans la configuration actuelle des partenaires impliqués dans la création de cette agence.

Le ministère des affaires étrangères souhaite depuis longtemps aboutir à un opérateur unique intégrant à terme les membres actuels du GIP (Egide et les activités internationales du CNOUS) et s'est prononcé en faveur du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial. Cette position s'explique aisément pour des raisons de stratégie : l'existence d'une grande agence de promotion universitaire à l'instar du *British council* ou du *Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD)* aura un impact indéniable en terme de rayonnement culturel de la France, mais cette solution juridique présente aussi un intérêt très pragmatique : celui de résoudre le problème de la gestion des bourses par Egide alors que la Cour des comptes a réitéré son opposition à voir des moyens publics importants être gérés par une association qui n'a aucune autonomie et qui peut être considérée comme un démembrement de l'État.

Le ministère en charge de l'enseignement supérieur a toujours évité de communiquer publiquement sur la question de l'évolution d'Edufrance. Toutefois il apparaît qu'il était plutôt favorable au maintien d'une organisation fondée sur les spécificités et la complémentarité des différents acteurs intervenant en matière de promotion de l'offre universitaire et d'accueil des étudiants étrangers en France. Jusqu'à une date très récente, il refusait le processus d'intégration ou de fusion entre Edufrance, Egide et le département international du CNOUS car cette solution ne réserverait pas aux universités une place suffisante dans le dispositif d'accueil des étudiants étrangers. De plus il faisait valoir que la sous-direction des affaires internationales du CNOUS ne pouvait être scindée des autres activités de cet établissement qui a vocation à gérer de nombreux aspects complémentaires de la vie des étudiants étrangers (logement, restauration, bourses...).

Certaines réticences exprimées par le ministère en charge de l'enseignement supérieur paraissent tout à fait justifiées. En effet, la question de la gouvernance du dispositif public de promotion de l'enseignement supérieur français, et notamment de la place respective des deux ministères concernés, n'est pas encore complètement résolue. Plusieurs inconnues majeures ne sont pas encore levées, telles que par exemple les modalités précises de coordination entre CampusFrance, en tant que nouvel opérateur unique, et les échelons locaux directement concernés (les universités et les CROUS), ou bien la question de l'incidence de la création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). Une autre inconnue réside dans la place et le rôle qui seront attribués dans le dispositif au nouveau ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement, tant au niveau de la politique d'attribution des visas que dans

les orientations éventuellement données à CampusFrance voire dans la gestion quotidienne de la future agence. Après le vote de la loi renforçant l'autonomie des universités, il peut même paraître paradoxal de lancer une grande agence centralisée dont la stratégie risque de contrecarrer les initiatives internationales de certains grands pôles universitaires.

b) Une structure évolutive

Afin de surmonter les réticences des uns et des autres et tout particulièrement celles des universités qui n'ont pas très bien accepté la transformation du GIP Edufrance en GIP CampusFrance et qui ont eu le sentiment que l'État leur imposait un cadre contraignant, il a été décidé de créer une structure fondée sur le principe de la liberté d'adhésion (et son corollaire la liberté de retrait). L'assemblée générale du GIP permet à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur adhérents à CampusFrance d'être représentés. Au conseil d'administration qui compte 24 sièges, l'État dispose de 12 sièges répartis essentiellement entre le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de l'enseignement supérieur alors que les établissements se partagent 10 sièges répartis entre universités (membres proposés par la CPU) et établissements représentants des grandes écoles, les deux derniers sièges revenant à Egide et au CNOUS.

Lors de son audition, M. André Siganos, directeur général de CampusFrance, a souligné l'importance du caractère évolutif de cette agence qui est en gestation. C'est pourquoi, il a semblé indispensable de créer un comité de préfiguration qui est chargé de réfléchir aux solutions les plus opérationnelles pour intégrer à terme les activités d'Egide et du CNOUS. Le comité doit donc faire des propositions quant au futur statut juridique et présenter un plan de montée en charge de l'intégration des services tout en veillant « au respect des équilibres financiers de ces opérateurs ». Ce comité devra se prononcer d'ici fin 2008 sur les modalités d'organisation de CampusFrance et définir de manière plus précise ses champs d'intervention. Cette phase de transition paraît déterminante pour la réussite du projet car elle devrait permettre aux parties prenantes de surmonter leurs réticences et elle sera l'occasion de créer une culture commune de travail. Durant cette phase de transition, les universités doivent être associées concrètement à la mise en place de la future agence.

Une des questions délicate, qui n'est pas encore résolue, pour le fonctionnement harmonieux de CampusFrance est de s'assurer que les universités qui participent au conseil d'administration et aux autres instances de CampusFrance sont bien représentatives de la diversité des établissements. Là encore, une solution transitoire a été imaginée avec la création d'un conseil d'orientation. L'objectif est de disposer d'une équipe de personnes qualifiées, qui peuvent apporter leur expertise technique, pour la mise en place de la structure, mais aussi de permettre aux organisations syndicales d'étudiants qui siègent, par exemple, au conseil d'Administration du CNOUS de disposer d'une représentation. Il est en effet primordial de convaincre les syndicats d'étudiants que CampusFrance ne se fera pas sans eux et encore moins avec l'idée de court-circuiter les organisations syndicales siégeant dans les établissements.

c) Un portail « CampusFrance.org » permettant une candidature en ligne

La direction de CampusFrance a remis à la rapporteure pour avis un document qui présente les grands chantiers qui doivent être immédiatement mis en œuvre pour être opérationnels lors du lancement de l'Agence dans sa version définitive.

Le premier chantier porte sur la création d'un portail unique mondial, CampusFrance.org, qui rassemble tout ce que la France doit communiquer sur son enseignement supérieur, depuis les données les plus générales jusqu'aux renseignements les plus détaillés, permettant d'orienter et d'informer les étudiants et chercheurs étrangers sur toutes les possibilités de formations et de séjours en France. L'objectif à terme est de parvenir à une procédure de candidature en ligne sur le modèle de celui qui existe déjà pour les réseaux « Edu » déjà évoqués ou à l'étranger avec le système « uni-assist » développé en Allemagne par le DAAD en collaboration avec la conférence des recteurs d'universités. Ce système permet, par exemple, aux 63 universités allemandes adhérentes de disposer d'un vivier de candidatures évalué à 100 000 candidats. La réussite de ce chantier informatique de très grande envergure suppose une amélioration des outils informatiques existants mais nécessite surtout une décision politique : le ministère chargé de l'enseignement supérieur et le ministère des affaires étrangères doivent accepter que des outils qui avaient été conçus pour être autonomes puissent être interconnectés pour permettre au dossier électronique de l'étudiant candidat de transiter de l'antenne CampusFrance à l'étranger à l'université française où il postule pour revenir auprès du poste consulaire qui instruira le visa en connaissant la décision de l'université quant à la candidature de l'étudiant.

Le deuxième dossier important pour CampusFrance concerne la qualité de l'accueil de l'étudiant étranger, du premier contact à l'espace CampusFrance à l'arrivée en France avec les problèmes logistiques d'installation. CampusFrance a été chargé de la mise en place de la charte de qualité pour l'accueil des étudiants étrangers qui concernera, dans un premier temps, les boursiers du gouvernement français. Cette charte, signée par les trois ministres concernés et les trois principales conférences représentant les établissements (universités, écoles d'ingénieurs, écoles de gestion) le 7 mars 2007, permet de savoir qui doit faire quoi tout au long de la chaîne d'accueil pour se situer dans ce domaine au meilleur niveau des standards internationaux. CampusFrance doit enfin définir les modalités d'organisation de ses antennes déconcentrées en régions en étroite collaboration avec les CROUS. Là encore, l'objectif est de créer des guichets uniques où tous les étudiants étrangers, qu'ils soient boursiers ou non, puissent trouver une assistance pour accomplir l'ensemble des formalités administratives à leur arrivée en France.

La rapporteure pour avis tient à faire part de ses inquiétudes quant à la faisabilité de la future agence CampusFrance car il semble que la création du GIP a été opérée comme un passage en force. La création de ce GIP semble prématurée alors même que les objectifs de la politique française d'attractivité vis-à-vis des étudiants étrangers n'ont pas été clarifiés et que les rôles respectifs du ministère chargé de l'enseignement supérieur, du ministère des affaires étrangères et des établissements n'ont pas été définis.

C. LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ INTERNATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

1. La définition des objectifs de la politique d'attractivité internationale de l'enseignement supérieur

La rapporteure pour avis a acquis la conviction, après avoir entendu de multiples acteurs de l'accueil des étudiants étrangers en France, que la démarche menée avec la création de CampusFrance a consisté à créer un opérateur sans au préalable avoir défini les objectifs d'une politique publique d'attractivité internationale de l'enseignement supérieur. Dans les pays les plus dynamiques en matière d'accueil des étudiants étrangers – Grande-Bretagne, Australie, Allemagne – et très récemment l'Espagne, l'impulsion a été donnée au plus haut niveau de l'État par la mise en place de grands programmes. Cette impulsion manque cruellement en France, d'autant que des signaux équivoques ont été donnés en regard de l'immigration.

Il ne va pas de soi que la France doive accueillir massivement des étudiants étrangers et il convient de bien cerner les enjeux d'une politique volontariste d'attraction des étudiants étrangers en France. Il est donc essentiel de clarifier les objectifs poursuivis lorsque la France se fixe pour objectif d'accueillir un plus grand nombre d'étudiants étrangers. Est-ce d'abord pour des motifs de rayonnement culturel et scientifique que nous voulons attirer les meilleurs étudiants étrangers ? Ne risque-t-on pas de renforcer la fuite des cerveaux des pays en voie de développement en mettant en œuvre une politique incitative ? Il convient enfin de se demander si cette politique volontariste est « soutenable » pour les universités françaises qui, pour certaines, sont très mal préparées à accueillir des étudiants étrangers, par manque de moyens et d'incitations à le faire. En d'autres termes, l'ouverture à l'international des universités ne peut se faire à marche forcée sans que les établissements y trouvent intérêt. Le ministère chargé de l'enseignement supérieur pourrait à l'occasion des contrats quadriennaux ou dans le cadre de la constitution des PRES envisager d'intéresser financièrement, à partir d'objectifs précis, les universités menant une politique active de recrutement d'étudiants étrangers. La définition des objectifs de cette politique devrait se faire dans un cadre interministériel pour bien prendre en compte les multiples enjeux de cette politique. La rapporteure pour avis suggère de donner une nouvelle impulsion au conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants (CNDMIE) qui est un organisme consultatif chargé de formuler des propositions visant à améliorer les conditions d'accueil des étudiants étrangers. Sa composition actuelle associe l'ensemble des parties prenantes : ministère de l'enseignement supérieur et ministère des affaires étrangères, personnes qualifiées représentant les collectivités locales, membres de la représentation nationale, représentants des conférences d'établissements ainsi que des principaux opérateurs (CNOUS, Eglise Edufrance).

Le CNDMIE devrait notamment réfléchir à la manière dont la France peut infléchir les caractéristiques de la mobilité étudiante actuelles. En effet, 80 % des étudiants étrangers qui arrivent en France le font dans une démarche individuelle alors que 20 % seulement arrivent dans le cadre de programme de coopération entre universités. L'organisation de la mobilité étudiante paraît beaucoup plus complexe

lorsqu'elle repose sur de multiples démarches individuelles alors qu'elle peut être beaucoup plus « standardisée » lorsqu'elle a pour cadre un partenariat entre établissements. Plusieurs interlocuteurs rencontrés, et tout particulièrement M. Olivier Audéoud, représentant la conférence des présidents d'université, ont insisté sur la nécessité de favoriser les partenariats entre établissements. Celui-ci a d'ailleurs déploré qu'il n'existe plus de suivi, au niveau du ministère chargé de l'enseignement supérieur, des conventions bilatérales entre universités françaises et étrangères.

Le partenariat semble d'ailleurs la voie à privilégier. Lors de son audition, M. Jacques Gelas, représentant la Conférence des écoles françaises d'ingénieurs a fait part des expériences très intéressantes menées par des réseaux d'écoles françaises d'ingénieurs pour organiser des partenariats avec des établissements étrangers. Plusieurs pays d'Amérique Latine ont ainsi mis en place des partenariats très aboutis avec des écoles françaises d'ingénieurs comme, par exemple, le réseau BRAFITEC qui a permis en 2006 à 100 élèves français de faire une partie de leur formation d'ingénieurs au Brésil et inversement pour 324 étudiants brésiliens. Un des avantages de ces systèmes de partenariat est de faciliter les formalités administratives pour l'arrivée des étudiants en France. Les antennes consulaires sont, par exemple, beaucoup moins tatillonnes dans l'instruction des visas, si le candidat envisage sa mobilité dans le cadre d'un programme qui a déjà fait ses preuves.

2. Une démarche active de recrutement des étudiants

Il convient de passer d'une logique de « mobilité subie » par les universités à une politique dynamique de recrutement des étudiants étrangers selon des critères déterminés par l'université elle-même, chaque établissement devant être libre de définir sa stratégie internationale, CampusFrance étant au service des établissements supérieurs et non l'inverse. Plusieurs rapports récents ont souligné la passivité des établissements face à l'arrivée massive d'étudiants étrangers, ce phénomène étant particulièrement accentué dans les premiers cycles universitaires.

Le rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale intitulé « *les conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers dans les universités* » constate des « *conditions de recrutement et d'études qui ne permettent pas de s'assurer de la qualité académique des étudiants étrangers* » et il considère que « *les établissements, pour l'essentiel, accueillent les étudiants étrangers, ils ne les recrutent pas* », moyennant quoi « *la plus grande part des étudiants étrangers représente ainsi une forme de mobilité subie par les universités qui ni ne les refusent, ni ne souhaitent et préparent véritablement leur accueil* » (voir *supra*). Ce rapport est très sévère sur les mécanismes actuels de financement des universités. Les établissements ont en effet tout intérêt à avoir une politique de massification et à être peu regardants sur les étudiants qu'ils accueillent car leurs moyens financiers sont calculés à partir du nombre d'étudiants inscrits. Selon cette analyse, le système de dotation globale de fonctionnement est devenu un « *outil mécanique de distribution de crédits* », et a « *sans nul doute contribué aux dérives constatées dans certaines universités visant à gonfler artificiellement les crédits* ».

Les universités devraient ainsi réfléchir à l'évolution de leur cursus pour organiser des cycles d'études en partenariat international obligeant les étudiants français à passer une année à l'étranger pour l'obtention d'un master et accueillant ainsi des étudiants étrangers originaires des universités partenaires.

La rapporteure pour avis aimerait aussi que certains obstacles juridiques soient levés pour que les universités puissent librement organiser des cursus en langue étrangère débouchant sur des diplômes reconnus par l'État. En effet, il semble que les cursus existants en langue étrangère ne soient pas légaux actuellement car ils iraient à l'encontre du principe selon lequel la langue de l'enseignement est le français. Des aménagements ayant été trouvés pour la mise en place des co-tutelles de thèses avec des universités étrangères, la rapporteure pour avis ne doute pas que la difficulté juridique pourra être surmontée. Il convient d'ailleurs d'indiquer qu'aux Pays-Bas l'ensemble des Masters sont enseignés en langue anglaise.

Les universités devraient aussi étudier les possibilités de délocaliser à l'étranger une partie de leur enseignement ou de s'associer étroitement avec une université locale afin que le diplôme délivré par l'université étrangère soit reconnu. M. Jacques Gelas a indiqué que les expériences actuelles menées par les écoles d'ingénieurs pourraient être étendues aux universités, à l'instar de ce que pratiquent déjà les universités de Compiègne, de Troyes et de Belfort Montbéliard qui ont développé un réseau de formation en Chine en partenariat avec des universités chinoises. Il a cité comme une réussite exemplaire le programme de formation d'ingénieurs d'excellence au Vietnam (PFIEV) qui a été conçu à la demande du gouvernement vietnamien sur le modèle français (un cycle préparatoire de deux ans, suivi d'un cycle ingénieur de trois ans). Le diplôme d'ingénieur vietnamien est délivré avec le concours des Écoles du consortium qui apposent leur label et il a été admis par l'État français, après expertise et avis de la commission des titres d'ingénieurs (CTI) en 2004.

3. CampusFrance, un outil au service de l'enseignement supérieur

CampusFrance devra relever un défi difficile durant la période transitoire car elle aura à convaincre les universités et établissements d'enseignement supérieur qu'elle est à leur service et qu'elle ne cherche pas à imposer d'en haut un modèle unique de mobilité universitaire. Cette tâche ne sera pas facile car CampusFrance, en l'absence d'un pilotage politique clair sur les objectifs à atteindre en matière d'accueil des étudiants étrangers, a tendance à se comporter comme une autorité politique plutôt que comme l'opérateur d'une politique publique.

Les représentants des conférences d'établissements ou d'universités ont clairement indiqué à la rapporteure pour avis que CampusFrance devait respecter l'autonomie des universités et tenir compte de la diversité des universités quant à leur degré d'ouverture à l'international. La rapporteure pour avis considère comme paradoxal qu'au moment où l'on cherche à responsabiliser davantage les établissements, on les prive du contrôle de leur politique internationale.

Au plan de l'organisation interne de CampusFrance, il conviendra donc de veiller à ce que les universités adhérentes soient réellement représentées dans les organes institutionnels. Pour l'instant les universités participent à l'assemblée

générale et sont représentées au conseil d'administration par l'intermédiaire de quatre présidents d'universités qui sont proposés par la CPU et nommés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. À l'avenir, si CampusFrance doit changer de statut et devenir un EPIC, se posera la difficile question de trouver une manière d'associer les universités à la gouvernance de l'établissement public.

M. Olivier Audéoud a insisté sur l'idée que seules une quinzaine d'universités disposent aujourd'hui des compétences nécessaires pour mener à bien une véritable politique de recrutement des étudiants étrangers ; les autres ont bien une cellule Erasmus, dotée en moyenne de trois agents, mais sont incapables de nouer des contacts ciblés avec des universités étrangères pour générer des candidatures dans les cursus que l'université veut internationaliser. Il a aussi fait remarquer que les modalités d'intervention de CampusFrance devraient évoluer pour tenir compte de la constitution des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) dont certains seront constitués pour permettre à plusieurs universités et laboratoires de recherche de créer une structure commune dont l'objet sera de nouer des partenariats à l'étranger.

4. La coordination des espaces CampusFrance à l'étranger et de ses antennes locales

Beaucoup reste à faire pour que CampusFrance dispose de moyens d'intervention coordonnés à l'étranger et dans des antennes locales à proximité des universités. Selon la rapporteure pour avis, les incertitudes liées à l'organisation territoriale de CampusFrance constituent la faiblesse majeure du dispositif. En effet, si l'organisation des antennes à l'étranger dites « espaces CampusFrance » paraît assez abouti, il n'en n'est pas de même pour les antennes régionales qui devraient s'appuyer sur le réseau des CROUS, les négociations avec le CNOUS étant encore au stade préliminaire.

Les espaces CampusFrance à l'étranger sont organisés sous la responsabilité des postes d'ambassade qui sont chargés du recrutement des agents chargés d'informer les candidats étrangers sur l'offre universitaire française. CampusFrance ne maîtrise donc pas ses services extérieurs. Ce choix stratégique peut très bien s'expliquer pour des raisons d'économie car il aurait été très onéreux de constituer un réseau à l'étranger alors que dans la solution retenue les antennes bénéficient de la logistique des postes d'ambassade. La direction de CampusFrance a cherché à minimiser la difficulté d'être en tout point dépendant des postes d'ambassade pour l'organisation de ses services extérieurs. Dans le document remis à la rapporteure pour avis et décrivant l'organisation qui se met en place, il est ainsi indiqué : *« À l'étranger les espaces CampusFrance sont coordonnés dans l'ensemble de leurs activités par un attaché de coopération universitaire, lui-même universitaire, travaillant en concertation permanente avec l'Agence, laquelle signe avec le SCAC une convention de programmation annuelle. Le recrutement et la formation des personnels font l'objet d'une étroite concertation entre le poste diplomatique et l'Agence. »*

La rapporteure pour avis a pu constater par elle-même, lors de ses déplacements à Madrid et à Londres, que l'organisation décrite par CampusFrance correspond plus à un schéma idéal qu'à la réalité. En effet, la consistance des antennes Edufrance qui sont désormais labellisées « CampusFrance », est très variable d'un pays à l'autre, le personnel chargé de l'information des étudiants candidats étant souvent constitué par des stagiaires ou des recrutés locaux qui connaissent mal les spécificités de l'offre universitaire française. Les universités françaises semblent avoir du mal à comprendre l'articulation entre les espaces CampusFrance et les centres pour les études en France (CEF), créés à partir de 2003, de manière expérimentale, dans certaines ambassades, les CEF ont pour mission d'opérer un premier « filtrage » des étudiants candidats à des études en France.

Depuis 2007, selon les informations communiquées par le ministère des affaires étrangères, les espaces CampusFrance et les CEF ont été fusionnés, de sorte qu'il existe aujourd'hui deux types d'espaces CampusFrance : dans les pays qui n'avaient pas mis en place de procédure CEF, l'antenne Edufrance est devenue CampusFrance et dans les postes d'ambassade où il existait un CEF, l'espace CampusFrance doit intégrer la procédure CEF. Si cette nouvelle organisation paraît claire aux yeux de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères, il n'en va pas de même pour les universités qui ont exprimé de nombreuses réserves sur cette procédure, à telle enseigne que les établissements qui ont adhéré à la procédure CEF sont beaucoup moins nombreux que ceux adhérents à CampusFrance.

Un bref rappel historique permettra de comprendre les doutes exprimés par les universités quant à la cohérence d'intégrer les CEF dans les espaces CampusFrance. Apparus en décembre 2002 à l'ambassade de France en Chine sous l'appellation de « Centres d'Evaluation Linguistique et Académique » (CELA), ces dispositifs ont fait l'objet d'une seconde phase d'extension sous le nom de « Centres d'Etudes en France » (CEF). Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) de novembre 2005 a décidé de créer six autres centres et a prévu de généraliser l'expérience en 2007⁽¹⁾. La démarche consiste à traiter, au niveau d'une ambassade, les opérations qui précèdent et accompagnent l'inscription dans un établissement d'enseignement supérieur. L'objectif recherché était de mieux orienter les étudiants candidats à des études en France en leur délivrant des informations précises sur l'offre universitaire française via le site internet d'Edufrance tout en vérifiant très en amont, le sérieux de leur projet académique.

À cet effet, le CEF reçoit individuellement tous les candidats qui ont présenté leur candidature avec pour objectifs : d'aider les candidats à établir des projets de formation cohérents avec leur cursus initial ; de vérifier l'authenticité

(1) 10 CEF étaient opérationnels fin 2006 dans les pays suivants : Chine, Algérie, Maroc, Tunisie, Vietnam et Sénégal, qui fonctionnaient dès 2005, aux quels se sont ajoutés au printemps 2006 : Turquie, Corée du Sud, Mexique et Cameroun) ; 10 nouveaux centres se sont ouverts au premier semestre 2007 au Brésil, Canada, Colombie, États-Unis, Madagascar, Inde, Guinée, Gabon, Syrie et République Tchèque ; 9 autres pays doivent ouvrir un CEF d'ici fin 2007 : Chili, Congo, Haïti, Mali, Taïwan, Liban, Russie, Suède, Argentine. Au total, les pays où un espace CEF/CampusFrance est ouvert, représentent près de 75% des demandes de visa de long séjour pour études.

des documents fournis en appui de la demande et tout particulièrement les diplômes, d'évaluer le niveau académique des candidats, leur connaissance du français et leur motivation pour une mobilité universitaire en France. Après cet entretien, un dossier sur le candidat devait être transmis par voie informatique à l'antenne consulaire chargée de l'instruction du visa et aux établissements dans lesquels le candidat postulait, la personne ayant reçu le candidat donnant un avis sur l'opportunité de la candidature.

L'objectif recherché était d'accélérer la procédure d'obtention du visa, les premières vérifications ayant déjà été faites et de permettre aux établissements de disposer d'un dossier complet sur le candidat avec une possibilité d'échanges interactifs avec l'étudiant via un système de messagerie électronique. Dans la réalité, cette architecture de candidature en ligne n'a pas été opérationnelle en raison de dysfonctionnements dans les outils informatiques qui seront analysés au point 5 de ce rapport. La singularité de ce dispositif est que, tout en étant une émanation de l'ambassade, le CEF doit s'autofinancer ou du moins générer des recettes propres, en percevant auprès de tout candidat des frais de dossier qui permettent de couvrir les charges nouvelles induites par cette prestation (à titre d'exemple les frais d'inscription étaient de 100 euros en Turquie et de 80 euros à Madagascar). Les étudiants qui ont recours à la procédure CEF doivent par ailleurs acquitter les frais liés aux tests linguistiques.

Une convention signée le 14 décembre 2005 entre le ministère des affaires étrangères et le ministère en charge de l'enseignement supérieur organise le dispositif CEF. Par la suite, certaines universités ont décidé d'adhérer à cette procédure et d'autres ont souhaité garder leur autonomie car elles contestaient la légitimité de la présélection opérée par les agents des Centres CEF qui ne disposaient pas toujours de la formation adéquate pour conseiller utilement les candidats sur l'offre universitaire française et *a fortiori* pour évaluer leur profil académique ou le sérieux de leur motivation. Beaucoup d'universités ont fait valoir que les préoccupations de contrôle de l'immigration l'emporteraient largement par rapport au souci de mieux orienter les candidats pour éviter des difficultés d'insertion lors de leur cursus en France.

Dans le contexte de l'idéologie de « l'immigration choisie », les CEF apparaissent parfois comme un nouvel instrument de sélection susceptible de dépouiller les universités de leur compétence en matière d'évaluation pédagogique. La procédure est complexe et coûteuse pour les étudiants, surtout les plus pauvres. Il arrive que le consulat n'octroie pas de visa à un étudiant, même admis dans une filière sélective. Les CEF devraient donc devenir un moyen d'éviter ce genre d'incohérence. Il est à craindre aussi que s'instaure une discrimination entre les pays où existent des CEF et les autres.

La rapporteure pour avis n'a pu obtenir aucune information précise sur l'évolution des CEF suite à leur intégration dans les espaces CampusFrance et tout particulièrement sur le point de savoir si les CEF continueront à facturer des frais de dossiers dont le montant semble très élevé au regard du niveau de vie de certains pays en voie de développement. La rapporteure pour avis souhaiterait aussi savoir si à l'avenir, il n'existera plus qu'une seule procédure d'adhésion à

CampusFrance qui impliquera *ipso facto* l'adhésion à la procédure CEF. Quant aux antennes locales de CampusFrance, il est très difficile d'évaluer quand elles pourront être opérationnelles. La constitution de ce réseau local est totalement liée à l'avancée des négociations avec le CNOUS. Il reste encore à imaginer quelle sera l'articulation entre les CROUS qui devraient héberger une antenne régionale de CampusFrance et les sites universitaires eux-mêmes.

5. Des outils informatiques performants dédiés à la mobilité internationale des étudiants

La première campagne de préinscription en ligne des étudiants étrangers dans les espaces CampusFrance en mars 2007 a connu quelques déboires et il est vraiment vital pour l'image de marque de CampusFrance et des universités françaises à l'étranger de trouver des solutions rapides aux dysfonctionnements informatiques constatés. Il convient de s'interroger sur les raisons qui ont conduit le ministère des affaires étrangères à développer un logiciel dit « Pastel » qui a été conçu de manière totalement autonome alors que dès le début, il était clair que cet outil informatique devait être compatible avec les logiciels utilisés par les universités.

La rapporteure pour avis tient à faire part de son inquiétude au sujet des possibilités d'amélioration des outils actuels et elle regrette de n'avoir reçu aucune information précise sur les moyens mis en œuvre pour parvenir, d'ici le printemps prochain, à ce que le logiciel Pastel soit compatible avec les logiciels utilisés par les universités (logiciels Apogée et *Move on*) et avec les moteurs de recherche utilisés par le site internet de CampusFrance. Elle tient d'ailleurs à citer les propos très sévères de M. Adrien Gouteyron, sénateur et rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État » pour la loi de finances pour 2007, suite au contrôle sur pièces et sur place, mené en application de l'article 57 de la LOLF qu'il a effectué au printemps 2007. Il a pu constater les importants dysfonctionnements rencontrés par les centres des études en France (CEF) au cours de la mise en place des nouveaux espaces électroniques CampusFrance. Dans un communiqué de presse daté du 29 mars 2007, il soulignait : *« Alors que cette nouvelle procédure électronique a fait l'objet d'une communication importante de la part des conseillers culturels à l'étranger, le système informatique « Pastel », développé par le département informatique du Quai d'Orsay, ne permet pas aux étudiants, dans la plupart des cas, en raison de lenteurs et de « bugs » multiples, d'aller au-delà de l'obtention d'un identifiant électronique. Sur 33 500 étudiants étrangers ayant obtenu un identifiant pour engager leur procédure d'inscription en ligne, seuls 5 600, soit moins de 17 %, ont pu saisir leurs informations personnelles dans le formulaire proposé. 1 100 formulaires, soit 3 %, ont pu être validés par CampusFrance. Prenant acte de cet échec, le Quai d'Orsay a tardivement recommandé aux centres des études en France de revenir à une procédure « papier ».*

La rapporteure pour avis entend donc demander au ministre des affaires étrangères quels sont les moyens financiers prévus pour améliorer les outils informatiques existants.

M. André Siganos, directeur de CampusFrance a reconnu que beaucoup reste à faire pour améliorer la pertinence des informations contenues sur le site « CampusFrance » et les liaisons avec les sites internet des universités. Il est prévu que le site internet de CampusFrance soit complété dès 2008 pour offrir une description de l'ensemble des formations doctorales. Au cours du déplacement en Grande Bretagne, plusieurs interlocuteurs ont fait remarquer à la rapporteure pour avis que les informations du site CampusFrance ou les brochures distribuées sur les salons par l'agence n'étaient pas assez fréquemment mises à jour contrairement aux universités américaines qui peuvent offrir aux étudiants plus de six mois à l'avance, des programmes prévisionnels de cours.

L'amélioration des outils informatiques devrait parallèlement permettre d'organiser un suivi du devenir professionnel des étudiants étrangers formés en France afin de pouvoir constituer des réseaux à l'étranger de personnes *a priori* francophiles. Il serait très utile de s'inspirer de « France Contact », destiné aux chercheurs étrangers voulant ou ayant séjourné en France et réalisé par l'Agence pour la Diffusion de l'information Technologique (ADIT) en collaboration avec la fondation nationale Alfred Kastler pour le compte du ministère des affaires étrangères. Aujourd'hui le site ne compte que 1 900 post-doctorants abonnés à comparer au 87 500 anciens étudiants enregistrés sur le site internet de la seule *London School of Economics and Political Science*⁽¹⁾ (LSE)... Il serait possible de s'inspirer de cet outil pour faire des anciens étudiants formés en France de véritables ambassadeurs des valeurs universitaires françaises et leur faire jouer un rôle pour la promotion de notre enseignement supérieur.

6. L'implication des universités dans l'attribution des bourses aux étudiants

L'attribution de bourses aux étudiants étrangers peut être un outil pour l'attractivité des universités françaises mais force est de constater que jusqu'à présent, les bourses ont plutôt été un outil d'influence aux mains des ambassadeurs qu'un véritable instrument académique pour attirer les meilleurs étudiants dans les universités françaises. Les modalités actuelles d'attribution des bourses expliquent aisément ce constat puisque 80 % des crédits de bourses sont attribués par les postes d'ambassade alors que l'administration centrale du ministère des affaires étrangères n'en attribue que 20 %.

Le dispositif de bourses est défini par un simple arrêté interministériel du 27 décembre 1983 que le ministère des affaires étrangères souhaite moderniser. Cet arrêté définit quatre catégories de bourses : la bourse d'étude ; la bourse de stage ; la bourse de séjour scientifique de haut niveau (SSHN) ; les « bourses locales » attribuées à des étudiants africains pour des études en Afrique, qui sont, essentiellement, des bourses d'étude, accordées en priorité pour les établissements techniques supérieurs à vocation régionale. Comme il a déjà été indiqué, la gestion des bourses du gouvernement français est assurée par deux organismes : le CNOUS (Centre national des œuvres universitaires et scolaires) et Egide.

(1) <http://www.lse.ac.uk/collections/alumniRelations/>

• *Le nombre d'étudiants étrangers boursiers*

L'analyse des principales données chiffrées sur les bourses laisse apparaître une situation préoccupante, car les crédits consacrés tout comme le nombre des bénéficiaires connaissent une érosion depuis quelques années.

Bourses accordées aux étudiants étrangers

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
nombre total de boursiers	21 884	24 360	22 437	19 171	19 375	20 109	18 629
dont bourses d'études	9 092	10 491	10 159	10 479	10 939	11 936	11 910
dont bourses de stages	12 792	13 869	12 278	8 692	8 436	8 173	6 719
nombre total de mensualités	84 611	96 153	96 176	95 860	92 985	92 866	92 402
nombre de mois par boursier	3,86	3,95	4,29	5	4,8	4,6	4,9
Coût total en millions d'euros	94,2	104,6	105,2	98,8	104,1	104	97,3

Source : ministère des affaires étrangères

En 2006, le nombre total de boursiers s'inscrivait en baisse de 7,4 % par rapport à 2005, le nombre total de mensualités versées étant lui aussi inférieur à celui des deux années précédentes, et en forte baisse par rapport à 2002. La durée moyenne d'une bourse est relativement stable : 4,9 mois en 2006 contre 4,6 mois en 2005. Elle a régulièrement progressé depuis 2000, et est également supérieure au chiffre d'il y a 10 ans (3,8). Les crédits globaux consacrés à ces programmes de bourses représentent, en 2006, 97,3 millions d'euros. Ils sont en baisse par rapport à ceux de 2005, eux-mêmes en baisse par rapport à 2002.

• *L'origine géographique des boursiers*

L'analyse de la répartition géographique des étudiants boursiers laisse apparaître un rééquilibrage progressif au profit de l'Asie, de l'Amérique latine et du Proche et Moyen-Orient, conforme aux objectifs fixés dans les séminaires gouvernementaux sur l'attractivité de la France mis en place par le Premier ministre depuis juin 2003.²

Bourses du gouvernement français en 2006

Régions/Effectifs	2006	
	Effectif	%
Union Européenne (25 pays dont France)	1 411	7,6%
Autres pays d'Europe	2 164	11,6%
Maghreb	4 021	21,6%
Afrique sub-saharienne	3 950	21,2%
Proche et Moyen-Orient (dont Egypte)	2 435	13,1%
Asie du Sud et du sud-est	1 675	9,0%
Extrême orient et Pacifique	1 308	7,0%
Amérique du nord	171	0,9%
Amérique centrale et sud	1 494	8,0%
TOTAL	18 629	100 %

Source : ministère des affaires étrangères

Les étudiants originaires d’Afrique sub-saharienne sont devenus en 2003 les premiers bénéficiaires des bourses et le sont restés en 2004 mais ont été devancés en 2005 et 2006 par les pays d’Afrique du Nord (21,6 % et 21,2 % pour les pays d’Afrique Sub-saharienne). L’ensemble du continent africain reste ainsi en tête, mais ne représente plus que 42,8 % de l’ensemble contre 46,3 % en 2000. Les pays d’Europe rassemblent près de 20 % des bourses, dont 7,6 % pour les 24 pays de l’Union européenne et 11,6 % pour les pays hors Union européenne. Le continent asiatique représente en 2006 16 % des bourses (13,8 % en 2000).

• *Les bourses accordées sur les crédits de l’Administration centrale du ministère des affaires étrangères*

Le principal intérêt de ces bourses réside dans le fait que leurs critères d’attribution ont été définis après concertation entre le ministère des affaires étrangères, le ministère chargé de l’enseignement supérieur et les principales conférences d’établissement. Elles sont donc la traduction d’une stratégie de recrutement ciblée sur certaines catégories d’étudiants que l’on souhaite attirer en France, ce qui représente un réel progrès par rapport aux bourses accordées par les postes d’ambassade qui ne répondent pas toujours à des critères d’attribution fondés sur les qualités académiques.

Les deux principaux programmes sont le programme Eiffel qui vise à attirer des futurs décideurs du public et du privé, et non pas les futurs enseignants-chercheurs très majoritaires parmi les boursiers du gouvernement français et les bourses Major qui sont destinées aux étudiants qui ont suivi leurs études secondaires dans les lycées français à l’étranger et sont titulaires du baccalauréat français.

La rapporteure pour avis estime urgent de clarifier les critères d’attribution des bourses et de les définir en fonction des publics cibles que l’on souhaite attirer en France. Comme le soulignait déjà le rapport d’évaluation sur « la politique des bourses »⁽¹⁾ réalisé par la SFERE il est urgent d’améliorer la lisibilité de la politique des bourses. Ce rapport soulignait que la multiplicité des types de bourses contribuait à rendre peu compréhensible les objectifs publics de ces programmes. Il critiquait aussi la référence trop fréquente à la notion d’excellence. Soit il s’agit d’un concept objectif et il convient d’en donner une définition précise qui ne dévalorise pas les autres programmes, soit il s’agit d’un terme général pour promouvoir certains programmes, comme Eiffel par exemple, et cela risque au contraire de dévaloriser les programmes pour lesquels il n’est pas utilisé.

La rapporteure pour avis s’interroge sur le point de savoir quel est le meilleur moyen donner une dimension interministérielle à la politique des bourses. Le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de l’enseignement supérieur doivent trouver les moyens de travailler en étroite collaboration sur ce point. La création de CampusFrance peut être un facteur favorable pour « contraindre » ces deux ministères et les conférences d’établissements à définir en commun des critères académiques d’attribution des bourses. Les établissements

(1) Rapport de Patricia Pol et Jean Saudubray « La politique des bourses » février 2005.

universitaires doivent aussi être plus étroitement associés à la définition des critères d'attribution de bourses et à la procédure de sélection des boursiers. Il est donc proposé que le ministère des affaires étrangères constitue avec les postes d'ambassade une base de données d'experts enseignants-chercheurs susceptibles de participer à la sélection des candidats boursiers dans les ambassades, lorsque ces dernières ne disposent pas des compétences académiques nécessaires sur place ou lorsque cela peut leur permettre de dénouer des situations locales complexes.

Les universités françaises devenant de plus en plus autonomes, elles doivent aussi avoir une meilleure maîtrise des instruments qui peuvent améliorer leur attractivité internationale. C'est pourquoi il semble souhaitable que les établissements puissent gérer un volant de bourses jusqu'ici attribuées par les postes d'ambassade. En contrepartie la DGCID du ministère des affaires étrangères serait impliquée dans la négociation du volet international du contrat quadriennal qui lie le ministère chargé de l'enseignement supérieur et les établissements.

La rapporteure pour avis a acquis la conviction, suite aux auditions qu'elle a menées, que les bourses doivent être gérées au plus près des établissements d'enseignement supérieur. Non seulement les universités doivent être maîtres d'œuvres des critères d'attribution des bourses, mais, dans le cadre de l'autonomie et de la responsabilisation des universités, il devient indispensable qu'elles obtiennent la gestion d'un nombre croissant de bourses. À titre transitoire, en attendant que les universités aient pleinement les moyens de cette politique, il faut qu'il n'y ait plus qu'un seul opérateur pour gérer les bourses des étudiants étrangers non gérées par les établissements. CampusFrance doit traiter ce problème délicat dans les meilleurs délais. Il serait souhaitable que le réseau des œuvres universitaires se voie confier l'accueil et la gestion de l'ensemble des bourses pour études octroyées par le ministère des affaires étrangères, en regroupant chez Egide l'ensemble des bourses de stages et les missions et invitations de personnalités.

Enfin, la rapporteure pour avis, conformément aux attentes de l'ensemble des personnes auditionnées, s'interroge sur le retard de l'audit demandé par le CNOUS, par Egide et par la direction de CampusFrance aux deux ministères de tutelle sur le coût de la gestion des bourses. Elle espère que cet audit sera réalisé rapidement, les informations sur son état d'avancement et son calendrier n'étant pas concordantes selon les interlocuteurs interrogés.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Régis Juanico**, suppléant Mme Aurélie Filipetti, rapporteure pour avis, les **crédits pour 2008 du programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'État »**, au cours de sa seconde séance du mercredi 31 octobre 2007.

Un débat a suivi l'exposé de M. Régis Juanico.

Après avoir pris connaissance du rapport écrit préparé par Mme Aurélie Filipetti, **M. Benoist Apparu** a souhaité commenter les critiques portées sur les crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique », notamment en ce qui concerne la réorganisation du réseau culturel français à l'étranger présentée, dans le rapport, comme un recul de la présence française à l'étranger. Il est nécessaire de regrouper l'outil culturel français car il est dispersé, ce qui l'affaiblit et lui fait perdre de sa visibilité : il suffit de penser à la coexistence, sur un même site géographique, des alliances françaises, des instituts français et des services de coopération et d'action culturelle (SCAC). La « marque France » à l'étranger doit être rationalisée dans tous les domaines : culturel, scientifique et éducatif.

Il est également regrettable que la rapporteure pour avis se montre réservée sur le rapprochement des outils culturels français avec ceux des autres pays européens pour mutualiser les moyens de rayonnement culturel. Or c'est ce qui se produit actuellement avec les instituts britanniques et allemands : il faut poursuivre dans cette voie.

On peut noter, avec amusement, que la rapporteure pour avis s'interroge sur l'opportunité de faire payer aux étudiants étrangers non communautaires des frais d'inscription plus élevés que ceux acquittés par les étudiants nationaux pour leurs études en France, position qui rejoint en partie celle de l'UMP sur les droits d'inscription universitaires. En vérité, les établissements universitaires français ne pourront lutter efficacement contre leurs concurrents étrangers qu'en franchissant ce pas : les étudiants étrangers doivent être mis à contribution.

Enfin, on peut approuver l'analyse de la rapporteure pour avis qui considère qu'il faut bien définir la politique d'attractivité internationale des universités avant de définir l'outil pour la mettre en œuvre.

Contrairement aux conclusions de M. Régis Juanico, suppléant la rapporteure pour avis, la commission a donné un *avis favorable* aux **crédits pour 2008 du programme « Rayonnement culturel et scientifique »**.

ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **CampusFrance** – M. Gérard Binder, président du conseil d'administration, M. André Siganos, directeur, et M. Claude Torrecilla, chargé de la communication
- **Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)** – M. Jean-Paul Roumegas, sous-directeur des affaires internationales
- **Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (Egide)** – M. Yves Pechon, directeur
- **Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche** – M. François Decoster, conseiller diplomatique au cabinet du ministre, M. Renaud Rhim, adjoint au directeur des relations européennes et internationales et de la coopération (DREIC), M. Elie Cohen, conseiller auprès du directeur pour la coordination avec les universités et M. Jean-Pierre Korolitski, chef du service des formations et de l'emploi et adjoint au directeur-général de la direction générale de l'enseignement supérieur (DGES)
- **Ministère des affaires étrangères et européennes** – Mme Victoire Bidegain-Di Rosa, conseillère technique au cabinet du ministre et M. Antoine Grassin, directeur général de la coopération scientifique et universitaire
- **Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD)** – Mme Klaudia Knabel, directrice de l'agence de Paris
- **Cité internationale universitaire de Paris (CIUP)** – Mme Sylviane Tarsot-Gillery, déléguée générale
- **Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT)** – M. Philippe Caduc, président directeur-général
- **Conférence des présidents d'université (CPU)** : M. Olivier Audeoud, président de la commission des relations extérieures (COREX) et président de l'université Paris X-Nanterre
- **Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI)** – M. Jacques Gelas, délégué aux affaires internationales
- **Déplacement en Grande-Bretagne (25 et 26 septembre 2007)**
 - À Manchester
 - **British council**
 - Mme Christine Bateman, senior advisor Prime minister initiative (PMI) & education
 - Mme Louisa Waddingham, education UK marketing Division
 - Mme Rachel Young, scholarships management
 - Mme Helen Clew, consultant and adviser, external relations and immigration education, science and society
 - Mme Janet Llewa, high education statistics agency (HESA)
- À Londres
- **Ambassade de France au Royaume-Uni**
 - M. René David, conseiller pour la science et la technologie
 - Mme Edwige Girardin, attachée de coopération universitaire

- **Chancellerie**
 - M. Jacques Audibert, ministre conseiller
 - Mme Laurence Auer, conseillère culturelle, directrice de l’Institut français
- **University college London (UCL)**
 - M. Nigel Percival, director, educational liaison
 - M. David Stevens, Head of the international office
- **Imperial College London**
 - M. Eol Gelenbe, professor in the Dennis Gabor Chair
- **Queen Mary University London**
 - M. François Aguey, chercheur en sciences des matériaux
- **The London school of economics and political science (LSE)**
 - Mme Gabriella Lombardo, deputy head, academic partnerships

● **Déplacement en Espagne (27 au 28 septembre 2006)**

À Madrid

- **Ambassade de France, service pour la science et la technologie**
 - Pr. Roland Morancho, conseiller pour la science et la technologie
 - M. Jérôme Ferret, attaché de coopération universitaire
 - M. Antonin Baudry, conseiller culturel
- **Bureau d’information universitaire**
 - Mlle Justine Valin, volontaire internationale chargée du BIU
- **Université polytechnique de Madrid (Politecnica)**
 - M. José Manuel Paez Borrallo, vice-recteur des relations internationales
 - M. Angel Alvarez, adjoint du vice-recteur
- **Ambassade de France en Espagne**
 - M. Bruno Delaye, ambassadeur de France
- **Conseil général de la coordination universitaire**
 - M. Félix Garcia Lausin, secrétaire général
 - M. Enrique Silvestre, adjoint du secrétaire général
- **Institut français**
 - M. Serge Fohr, directeur
- **Université Complutense**
 - M. José Carmelo Lison Arcal, vice-doyen de la faculté de sociologie, psychologie, sciences politiques, partenaire du cours « Langue, culture, société françaises »
- **Direction générale des universités**
 - M. Javier Vidal Garcia, directeur général
 - Pr. Francisco Michavila, directeur de la chaire Unesco de gestion politique universitaire