

**UN PLAN D'ACTION
POUR AMELIORER L'ACCUEIL
DES ETUDIANTS ETRANGERS
EN FRANCE**

DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS

**Rapport
au Ministre de l'éducation nationale
et au Ministre des affaires étrangères**

Élie Cohen

Professeur des Universités
Conseiller auprès du Délégué aux
Relations Internationales et à la Coopération

19 juillet 2001

TABLE DES MATIERES

RECAPITULATION DES MESURES PROPOSEES	8
--	---

CINQUANTE MESURES POUR AMELIORER L'ACCUEIL DES ETUDIANTS ETRANGERS	8
--	---

LIGNE D'ACTION N° 1 - SOUTENIR ET RÉGULER LES PROJETS INTERNATIONAUX DES ÉTABLISSEMENTS EN CONFORTANT LEUR AUTONOMIE ET LEUR CAPACITÉ D'INITIATIVE ...	8
--	---

1.1- INCITER LES ÉTABLISSEMENTS À FORMULER UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES RELATIONS INTERNATIONALES ET À SE DOTER D'INSTRUMENTS INTERNES DE PILOTAGE	8
--	---

1.2- INCITER LES ÉTABLISSEMENTS À RENFORCER LEURS STRUCTURES INTERNES D'APPUI À L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS	9
---	---

1.3- RENFORCER LES DISPOSITIFS INCITATIFS MIS EN PLACE PAR LES MINISTÈRES DE TUTELLE POUR AMÉLIORER L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS.....	10
--	----

LIGNE D'ACTION N° 2 – METTRE EN PLACE OU RENFORCER LES INSTRUMENTS D'INFORMATION, DE COORDINATION, D'ORIENTATION ET D'ÉVALUATION CONCERNANT LES POLITIQUES D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS.....	10
---	----

2.1- CRÉER UN CADRE FAVORISANT LA MISE EN COHÉRENCE DES POLITIQUES INTERNATIONALES DES DIFFÉRENTS ACTEURS CONCERNÉS	10
---	----

2.2 - DOTER LES ACTEURS D'UN SYSTÈME D'INFORMATION FACILITANT LE PILOTAGE DE LEURS PROJETS	11
--	----

LIGNE D'ACTION N°3 – RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA CHAÎNE DE L'ACCUEIL ET LA COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS QUI Y CONTRIBUENT.....	13
--	----

3.1 – RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA CHAÎNE DE L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS.....	13
---	----

3.2 – RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA CHAÎNE DE L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN AMONT DU CURSUS	14
---	----

3.3 – RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA CHAÎNE DE L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN COURS DE CURSUS	15
---	----

3.4 – RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA CHAÎNE DE L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN AVAL DU CURSUS	15
--	----

3.5 – RENFORCER LA COORDINATION ENTRE LES ACTEURS QUI INTERVIENNENT TOUT AU LONG DE LA CHAÎNE DE L'ACCUEIL.....	16
---	----

LIGNE D'ACTION N° 4 - METTRE À PROFIT LE PLAN U3M POUR APPORTER DES AMÉLIORATIONS DÉCISIVES AUX CONDITIONS D'HÉBERGEMENT ET DE VIE DES ÉTUDIANTS ET DES CHERCHEURS ÉTRANGERS EN FRANCE.....	17
---	----

AVANT-PROPOS	18
--------------------	----

INTRODUCTION GENERALE	20
-----------------------------	----

PREMIERE PARTIE LA PROBLEMATIQUE DE L'ACCUEIL DES ETUDIANTS ETRANGERS 25

11 - UNE ALTERNATIVE STÉRILE À DÉPASSER : LE CHOIX ENTRE COMPÉTITION UNIVERSITAIRE SUR UN MARCHÉ MONDIAL DE L'ÉDUCATION ET SOLIDARITÉ INTERNATIONALE25

12 – L'ÉVOLUTION DES IDÉES : LE FOISONNEMENT DES PROPOSITIONS RÉCENTES VISANT À L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE ..26

121 - LES RECOMMANDATIONS ÉNONCÉES PAR LE RAPPORT WEIL (JUILLET 1997) À PROPOS DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS ET LEUR APPLICATION26

A – Les principales propositions du rapport relatives à l'accueil des étudiants étrangers26

B - Les mesures prises en application des recommandations du rapport Weil27

C – De nouvelles améliorations à introduire29

1 – La nécessité d'une approche spécifique du cas des élèves des lycées français à l'étranger.....29

2 – Le traitement des dossiers des candidats titulaires de diplômes étrangers et la question des tests de langue française.....31

3 – Le développement des dispositifs de dépôt groupé des demandes de titres de séjour.....32

4 – L'accès à l'emploi en fin de cursus32

122 – LES PROPOSITIONS DU RAPPORT PRÉVOS (MARS 1999).....32

123 – LES CONSTATS ET LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DUFOURG (CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS, AVRIL 1999)34

124 - LE DIAGNOSTIC ET LES PROPOSITIONS DU RAPPORT CLAEYS (SEPTEMBRE 1999).....35

13 – L'ÉVOLUTION DES FAITS : VERS LA FIN DE L'ÉROSION DE L'EFFECTIF DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS ACCUEILLIS EN FRANCE ?38

131 – UNE TENDANCE GLOBALE À L'AUGMENTATION SOUTENUE DES EFFECTIFS38

A – Les évolutions en longue période39

B – Les caractéristiques de la population des étudiants étrangers accueillis dans les universités41

1 – Les origines géographiques.....41

2 – Les niveaux d'étude.....43

3 – Les disciplines concernées45

C – Le cas des grandes écoles sous tutelle du Ministère de l'Education Nationale.....48

132 – DE PERSISTANTES INCERTITUDES STATISTIQUES48

A - La nécessaire distinction entre étudiants étrangers en mobilité véritable et étudiants étrangers résidents48

B – Les indications fournies par la comparaison des données relatives aux visas et celles relatives aux inscriptions49

C – Les indications fournies par la comparaison entre les données relatives aux titres de séjour accordés et celles qui sont relatives aux inscriptions49

133 - L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DE LA POPULATION DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS50

DEUXIEME PARTIE RENFORCER LA COHERENCE DE LA « CHAÎNE » DE L'ACCUEIL 52

21 – L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS : UNE CHAÎNE D'INTERVENTIONS EN QUÊTE DE COHÉRENCE 53

211 - LA NOTION D'ACCUEIL : ACCUEIL, SÉLECTION, RECRUTEMENT.....53

212 – LA « CHAÎNE » DE L'ACCUEIL : UNE SÉQUENCE CONTINUE D'OPÉRATIONS.....54

A – En amont de la formation.....54

B – Durant la formation.....54

C – En aval de la formation.....55

22 – LES MAILLONS FAIBLES DE LA CHAÎNE DE L'ACCUEIL 56

221 – LA PERTINENCE DE L'OFFRE DE FORMATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS56

A – Une offre pour quelle demande ?.....56

B – Le contenu des formations et la structure des cursus58

C - Le rôle et des filières sélectives et des concours d'entrée.....59

D – Les questions de certification et de validation.....60

1 - *Le cas de la mobilité en cours de cursus*62

2 - *Le cas de la mobilité en fin de cursus*.....62

E – L'application de standards de qualité.....65

222 – DE PERSISTANTES RUPTURES DE CONTINUITÉ DANS LES INTERVENTIONS.....66

A – En amont de la formation.....68

1 – *La gestion des pré inscriptions*.....68

2 – *La clarification du partage des responsabilités entre les postes et les établissements d'enseignement supérieur en matière d'instruction des dossiers*70

3 – *La prise en charge des missions de promotion et d'information*71

4 – *La prise en charge des missions d'orientation et de recrutement des candidats*.....72

B – Durant la formation.....74

1 – *Une différenciation majeure : la distinction entre les étudiants en mobilité individuelle et les étudiants en mobilité institutionnelle*.....75

2 – *L'accueil et l'intégration pédagogique dans le cursus de formation*.....76

3 – *L'environnement général de la formation et la question du logement des étudiants étrangers*79

C – En aval de la formation.....81

1 - *L'accès à l'emploi en France après l'obtention des diplômes préparés*81

2 - *La question de l'aide au retour dans le pays d'origine*82

3 - *Le traitement du cas des étudiants étrangers en échec au terme de ce qui devrait constituer leur cursus normal*.....82

4 - *Le suivi de ces étudiants après leur retour dans le pays d'origine*.....83

TROISIEME PARTIE MIEUX COORDONNER LES INTERVENTIONS DES DIFFERENTS ACTEURS 85

31 – LE RÔLE DES DIFFÉRENTS ACTEURS 85

311 - LE RÔLE INDÉPASSABLE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR 86

A - De la juxtaposition de projets individuels à l'émergence de politiques internationales des établissements 86

B – Les principaux aspects de la politique de développement des relations internationales des établissements 88

1 – *La mobilité face aux autres modes d'exposition des étudiants à l'international* 88

2 – *La mobilité des étudiants et les autres volets de la politique internationale des établissements* 89

C – Autonomie des établissements et politique internationale : vers une autonomie régulée et concertée 90

D – La structuration de la fonction d'accueil des étudiants étrangers dans les établissements 91

1 – *La structuration des fonctions liées à l'accueil* 92

2 – *L'appui au développement des relations internationales de l'établissement* 93

312 – LES ACTEURS INVESTIS D'UN RÔLE DE MUTUALISATION EN MATIÈRE D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS 95

A – La diversité des acteurs concourant aux missions d'accueil 96

1 – *La diversité des champs géographiques* 96

2 – *La place des opérations relevant de l'accueil des étudiants étrangers dans l'ensemble des activités* 96

3 – *La différenciation des services rendus* 97

B – L'amélioration de la coordination entre les acteurs 98

313 – LE RÔLE DES POUVOIRS PUBLICS 99

A - Les interventions des administrations centrales ou déconcentrées de l'Etat 99

B - La coopération décentralisée et le rôle des collectivités territoriales 101

C – Le rôle de l'Union Européenne 102

32 – IDENTIFIER DES FORMES ET DES NIVEAUX PERTINENTS DE MUTUALISATION 102

321 – LES MISSIONS MUTUALISABLES AU NIVEAU NATIONAL 103

322 – LES MISSIONS MUTUALISABLES AU NIVEAU TERRITORIAL 104

323 – LES MISSIONS QUI DOIVENT ÊTRE TRAITÉES AU NIVEAU DES ÉTABLISSEMENTS 104

33 - LE RÔLE ET LES LEVIERS D'ACTION DES TUTELLES PUBLIQUES 105

331 – LE RÔLE RÉGULATEUR DES TUTELLES PUBLIQUES 105

332 – LES LEVIERS D'ACTION FINANCIÈRE 106

A – L'importance du financement public de l'enseignement supérieur en France 106

B - Les bourses 107

1 – *Les traits caractéristiques des dispositifs français de bourses destinés aux étudiants étrangers* 108

2 – *L'évaluation de l'effort financier en matière de bourses du gouvernement français* 108

3 – Les principes directeurs de la politique de gestion des bourses du gouvernement français.....	109
4 - La mise en place et la gestion des bourses.....	109
5 – Le cas des bourses Eiffel.....	111
6 – La diversification des intervenants en matière de financement de bourses pour les étudiants étrangers.....	112
7 – Les perspectives d'évolution du système	114
C – Les autres moyens d'action financière	116
333 – LES LEVIERS OFFERTS PAR LA DÉMARCHÉ CONTRACTUELLE.....	117

QUATRIEME PARTIE PROPOSITIONS..... 118

41 - SOUTENIR ET RÉGULER L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS.....118

42 – METTRE EN PLACE OU RENFORCER LES INSTRUMENTS D'INFORMATION, DE COORDINATION, D'ORIENTATION ET D'ÉVALUATION CONCERNANT LES POLITIQUES D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS 120

421 - CRÉER UNE INSTANCE D'ORIENTATION PERMETTANT D'ASSURER, DE FAÇON CONTINUE, LA COORDINATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ACTEURS CONCERNÉS PAR LA MISSION D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS..... 121

422 - Doter les acteurs des instruments d'information et d'évaluation dont ils ont besoin pour guider leur action..... 121

43 - MIEUX RÉGULER ET COORDONNER LES INTERVENTIONS DES DIFFÉRENTS ACTEURS TOUT AU LONG DE LA CHAÎNE DE L'ACCUEIL..... 122

44 - METTRE À PROFIT LE PLAN U3M POUR APPORTER DES AMÉLIORATIONS DÉCISIVES AUX CONDITIONS D'HÉBERGEMENT ET DE VIE DES ÉTUDIANTS ET DES CHERCHEURS ÉTRANGERS EN FRANCE 123

ANNEXE : LISTE DES PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES OU AYANT PARTICIPÉ AU GROUPE DE TRAVAILERREUR! SIGNET NON DÉFINI.

LETTRE DE MISSION

RECAPITULATION DES MESURES PROPOSEES

CINQUANTE MESURES POUR AMELIORER L'ACCUEIL DES ETUDIANTS ETRANGERS

Ligne d'action n° 1 - Soutenir et réguler les projets internationaux des établissements en confortant leur autonomie et leur capacité d'initiative

1.1- Inciter les établissements à formuler une politique de développement des relations internationales et à se doter d'instruments internes de pilotage

Mesure 1 – Inciter les établissements d'enseignement supérieur à établir une **déclaration de politique internationale** présentant leurs objectifs, leurs priorités, leurs réalisations et leurs prévisions, ainsi que les ressources mobilisables pour atteindre les objectifs énoncés. Cette déclaration devrait en particulier comporter un volet relatif aux projets concernant la mobilité et l'accueil des étudiants étrangers. Établie en liaison avec le projet préparé dans le cadre de la négociation du contrat quadriennal, cette déclaration permettrait de surligner la dimension internationale des actions prévues par les établissements.

Mesure 2 – Inciter les établissements d'enseignement supérieur à se doter d'un **tableau de bord récapitulant les indicateurs quantitatifs et qualitatifs les plus caractéristiques de leur politique internationale** et de leurs réalisations en matière d'accueil des étudiants étrangers.

Mesure 3 - Inciter les établissements d'enseignement supérieur à **combiner les différentes modes de renforcement de leur rayonnement international** et qui sont soit des substituts soit des compléments à la mobilité. Outre l'organisation de la mobilité entrante ou sortante, il s'agit notamment :

- de la délocalisation de filières,
- du montage de diplômes communs avec des établissements étrangers et comportant ou non une alternance entre des périodes d'étude en France et des périodes d'étude à l'étranger,
- d'interventions en ingénierie éducative,
- de l'organisation de stages en France pour les étudiants appartenant à des établissements étrangers partenaires,
- d'une offre d'enseignement à distance,

- et, pour les doctorants, de dispositifs d'encadrement de la recherche combinant une direction assurée par un directeur de recherche français et une direction assurée par un homologue étranger, sur le modèle des cotutelles de thèse.

1.2- Inciter les établissements à renforcer leurs structures internes d'appui à l'accueil des étudiants étrangers

Mesure 4 – Encourager les établissements à ***renforcer les structures internes d'appui à la mobilité internationale et à l'accueil des étudiants étrangers*** en prévoyant la mise en place de moyens alloués à cet objectif dans le cadre du contrat.

Mesure 5 – ***Inciter les établissements à poursuivre leurs efforts en vue de la généralisation des guichets uniques ou des dispositifs de demandes groupées de cartes de séjour.*** À cette fin, une circulaire adressée respectivement par le Ministre de l'Education Nationale et par le Ministre de l'Intérieur aux institutions et services qui leur sont rattachés devrait rappeler la nécessité de développer de tels aménagements et inciter les destinataires à établir des conventions de coopération à cette fin.

Mesure 6 – Dans les structures internes d'appui à la mobilité internationale, inciter les établissements à ***spécialiser un ou plusieurs agent(s) dans la gestion des problèmes administratifs posés par la mobilité internationale*** et notamment :

- dans le suivi de la réglementation relative à la mobilité des étudiants étrangers et des chercheurs et enseignants étrangers accueillis
- dans la gestion des procédures et des formalités prévues par les textes
- et dans les relations avec les services des préfectures, de l'emploi et, de façon générale, avec tous les organismes externes intervenant dans ces procédures.

Mesure 7 – ***Inciter les établissements à clarifier et à centraliser les procédures relatives à l'inscription des étudiants étrangers et à l'invitation des enseignants et chercheurs étrangers*** afin que la préparation de la mobilité des personnes accueillies soit assurée dans les meilleures conditions. La clarification des procédures et des chaînes de délégation qu'elles comportent éviterait de nombreuses difficultés administratives ultérieures, inévitables lorsque les dossiers sont engagés sur une base administrative inadéquate.

1.3- Renforcer les dispositifs incitatifs mis en place par les ministères de tutelle pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers

Mesure 8 - Mobiliser les établissements sur les priorités thématiques ou géographiques identifiées par le Ministère de l'Education Nationale et par le Ministère des Affaires Etrangères grâce au ***lancement d'appels à projets***. L'expérience des concours lancés au cours des dernières années pour le développement de la formation continue, des technologies de l'information et de la communication ou pour l'appui à la création d'entreprise montre l'efficacité de telles méthodes de mobilisation.

Mesure 9 – Assouplir les conditions de gestion des bourses du gouvernement français et mettre les établissements en capacité d'utiliser ces instruments comme levier pour le développement de leurs projets prioritaires. A cette fin, lancer vers les établissements ***des nouveaux dispositifs d'appel à propositions comportant des dotations en bourses destinées aux étudiants étrangers***. Ces dispositifs pourraient être progressivement élargis sur la base d'un partenariat entre le Ministère des Affaires Etrangères et le Ministère de l'Education Nationale et s'inspirer du programme des bourses Eiffel, après évaluation des modes de fonctionnement de ce dernier.

Mesure 10 – ***Etablir une liaison entre la programmation des postes diplomatiques à l'étranger et les contrats d'établissements***. La transmission des déclarations de politique internationale des établissements au Ministère des Affaires Etrangères permettrait à ce dernier d'évaluer et d'accompagner certains projets des établissements en les soutenant par une gestion plus souple de contingents de bourses qui pourraient y être associés.

Ligne d'action n° 2 – Mettre en place ou renforcer les instruments d'information, de coordination, d'orientation et d'évaluation concernant les politiques d'accueil des étudiants étrangers

2.1- Créer un cadre favorisant la mise en cohérence des politiques internationales des différents acteurs concernés

Mesure 11 - Créer un ***Conseil consultatif*** chargé d'examiner les questions relatives à l'accueil des étudiants étrangers dans le cadre du développement des relations universitaires internationales. Cette instance d'orientation serait chargée de suivre l'évolution des variables quantitatives et des conditions qualitatives relatives à l'accueil, de formuler des propositions d'amélioration et d'assurer, en continu, la coordination entre les différents acteurs concernés par cette mission d'accueil.

Mesure 12 - Créer un ***Comité de liaison entre les organismes intervenant dans la gestion administrative et logistique des relations universitaires internationales***. Afin de ne pas multiplier des structures indépendantes et éventuellement redondantes, cette instance pourrait être constituée comme un groupe de travail rattaché au conseil consultatif (mesure 11) ; elle permettrait d'améliorer la coordination entre ces organismes, tout en étant positionnée dans un cadre qui permettrait de préserver la cohérence d'ensemble de la politique d'accueil des étudiants étrangers.

2.2 - Doter les acteurs d'un système d'information facilitant le pilotage de leurs projets

Mesure 13 – Mettre en place, à l'échelle nationale, ***un tableau de bord statistique*** relatif aux variables caractéristiques de l'accueil des étudiants étrangers. Ce tableau de bord qui pourrait, du reste, être utilement élargi à l'ensemble des formes de la mobilité académique internationale. Aussi exhaustif et cohérent que possible, ce tableau de bord devrait imposer un effort de centralisation de l'information concernant les actions :

- des universités, de leurs composantes et établissements rattachés (notamment les IUT) ;
- des grands établissements ;
- des grandes écoles sous tutelle de l'Education Nationale mais également sous tutelle des autres ministères ;
- des écoles consulaires post baccalauréat, notamment dans les domaines professionnels (gestion, métiers de l'hôtellerie, cuisine...) ;
- et des écoles privées post-baccalauréat.

Mesure 14 – Mettre en place ***une base de données relative aux conventions de coopération universitaire internationale*** en prenant appui sur les efforts de centralisation de l'information déjà engagés. A cet égard, la création de la base DeBuci fournit un exemple qui pourrait être utilement étendu.

Mesure 15 – Afin d'alimenter le tableau de bord national en données homogènes et pertinentes qui permettent une agrégation aisée, ***créer une application informatique téléchargeable par chaque établissement accueillant des étudiants étrangers*** et permettant à chaque université ou grande école d'alimenter la base de données globales en données correctement formatées. Cette application pourrait aussi alimenter le tableau de bord national dont la création est préconisée au niveau de chaque établissement (voir mesure 13 ci-dessus).

Mesure 16 – Inciter les collectivités territoriales **à mettre en place un tableau de bord territorial des relations universitaires internationales**, cohérent avec le système national. Ce niveau d'agrégation intermédiaire apparaît pertinent, compte tenu des initiatives que les collectivités engagent à l'appui des projets internationaux des établissements.

Mesure 17 - **Rapprocher systématiquement les statistiques relatives aux visas et aux titres de séjour délivrés de celles qui concernent les inscriptions dans les universités et les autres établissements.** Un tel rapprochement permettrait non seulement une meilleure évaluation des effectifs et des flux, mais également une meilleure compréhension de la diversité des projets et des parcours de formation des étudiants étrangers accueillis en France.

Mesure 18 – Mettre en œuvre une procédure de suivi et d'évaluation des politiques d'appui à l'accueil des étudiants étrangers et des initiatives innovantes auxquelles elles donnent lieu. La responsabilité pourrait en être confiée au Conseil consultatif (voir mesure 11 ci-dessus) dans le cadre de la préparation d'un **rapport annuel sur l'évolution des conditions d'accueil des étudiants étrangers**. L'objet de ce rapport pourrait également être utilement élargi à l'ensemble des formes de la mobilité et du rayonnement international de l'enseignement supérieur français.

Mesure 19 – Valoriser l'information quantitative et qualitative recueillie aux différents niveaux (national, territorial et établissements) pour **conduire des études systématiques** sur des thèmes majeurs portant notamment sur

- la diversité des catégories d'étudiants étrangers en mobilité, de leurs projets et de leurs parcours de formation ;
- la situation des étudiants étrangers en échec, ses déterminants et ses effets ;
- le devenir des étudiants étrangers au terme de leur cursus (retour dans le pays d'origine, insertion professionnelle en France, poursuite d'études dans un autre pays...).

Ces études pourraient alimenter les travaux du conseil consultatif, nourrir son rapport annuel et déboucher sur des propositions d'amélioration des politiques nationales ou territoriales et des pratiques des établissements.

Mesure 20 – **Coordonner les travaux statistiques et analytiques conduits sous l'égide du Ministère de l'Education Nationale et du Ministère des Affaires Etrangères avec ceux qui sont conduits par le Haut Conseil à l'Intégration** en valorisant l'information quantitative et qualitative élaborée par cette instance.

Mesure 21 – ***Recenser de façon exhaustive l'ensemble des dispositifs d'appui à la mobilité universitaire internationale*** et, notamment, à l'accueil des étudiants étrangers. Ce recensement devrait non seulement inclure les dispositifs de bourses, mais également tous les accords et initiatives qui comportent des dispositions financières ou institutionnelles facilitant la mobilité entrante et sortante. Il devrait également prendre en compte aussi bien les dispositifs publics que ceux qui sont mis en place à l'initiative d'entreprises, d'associations, de fondations ou d'autres acteurs privés.

Mesure 22 – Evaluer avec précision les enveloppes financières engagées par ces différents acteurs pour le soutien à l'accueil des étudiants étrangers et à la mobilité internationale en général. Cette évaluation devrait porter non seulement sur les fonds alloués aux divers dispositifs de bourses, mais également ceux qui permettent de financer l'ensemble des actions des établissements d'enseignement supérieur et des organismes concourant à l'organisation de la mobilité.

Mesure 23 – Compte tenu de la faiblesse manifeste des interventions privées, ***inciter les entreprises, et notamment les entreprises exportatrices ou implantées à l'international, à mettre en place des dispositifs de soutien à la mobilité.*** Dans cette perspective, encourager en particulier toutes les initiatives qui se traduisent par la mobilisation, par les entreprises françaises, du potentiel de l'enseignement supérieur pour la formation initiale de leurs futurs cadres étrangers ou pour la formation continue de leurs cadres en activité dans leurs établissements hors de France. En s'appuyant sur l'expérience fournie par les CSNE pour l'organisation de la mobilité sortante des étudiants français, mettre en place des dispositifs incitant les entreprises françaises à encourager la venue d'étudiants étrangers en France.

Ligne d'action n°3 – Renforcer la cohérence de la chaîne de l'accueil et la coordination entre les différents acteurs qui y contribuent

3.1 – Renforcer la cohérence de la chaîne de l'accueil des étudiants étrangers

Mesure 24 - ***Etablir une charte de la qualité de l'accueil*** pour fournir aux établissements et aux étudiants étrangers un référentiel commun. La préparation de ce document pourrait s'appuyer, en les actualisant, sur les travaux qui avaient conduit à l'élaboration de la circulaire conjointe du Ministre de l'Education Nationale et du Ministre des Affaires Etrangères en date du 6 mai 1997 relative à « L'accueil des étudiants étrangers originaires des pays émergents dans des établissements français d'enseignement supérieur ».

3.2 – Renforcer la cohérence de la chaîne de l'accueil des étudiants étrangers en amont du cursus

Mesure 25 – Porter un effort particulier sur une amélioration des conditions d'accueil des élèves des lycées français de l'étranger en incitant les établissements d'enseignement supérieur à **accélérer le traitement des dossiers de pré inscription**. À cette fin, engager une concertation avec les responsables universitaires afin d'examiner les conditions dans lesquelles les réponses aux demandes d'inscription des élèves des Lycées français de l'étranger pourraient être délivrées si possible dès le mois de février et, au moins dès le mois d'avril. Cette démarche commune se situerait dans le prolongement de la résolution adoptée à l'unanimité par la Conférence des Présidents d'Université dans sa séance du 19 avril 2001.

Mesure 26 – Porter un effort particulier sur l'amélioration des conditions d'information et d'orientation des élèves des lycées français de l'étranger en **organisant, grâce à des missions itinérantes, des sessions de présentation des voies de formation qui leur sont offertes par l'enseignement supérieur français**.

Mesure 27 – **Lever les restrictions qui conduisent à une pré affectation d'office des élèves des lycées français de l'étranger** à un établissement de l'Académie à laquelle leur lycée d'origine est rattaché.

Mesure 28 – **Clarifier les responsabilités respectives des postes diplomatiques à l'étranger et des établissements d'enseignement supérieur dans l'instruction des dossiers présentés par les candidats**, notamment dans le cas où les postulants sont titulaires de diplômes étrangers et relèvent d'une procédure d'équivalence. Cette clarification permettrait d'éviter une hétérogénéité des critères d'un pays à l'autre et une instabilité des pratiques d'une année à l'autre.

Mesure 29 - Assouplir les conditions actuellement imposées aux candidats à l'inscription dans un établissement français d'enseignement supérieur quant à **la maîtrise de la langue française**. Au lieu de poser la maîtrise du français comme une condition préalable à l'inscription, étendre les dispositifs de préformation en français (avant le début du cursus) ou de formation au français en cours de cursus pour les candidats dont le niveau général et les projets de formation paraissent garantir une insertion favorable dans l'enseignement supérieur français.

Mesure 30 – **Engager un effort d'homogénéisation - mais non d'uniformisation - des tests de français** utilisés par les établissements lors de l'instruction des dossiers de pré inscription présentés par des candidats étrangers.

Mesure 31 - Etendre les mesures d'assouplissement des conditions d'entrée et d'accueil dont bénéficient les étudiants étrangers **aux stagiaires étrangers et aux personnes en formation continue**

3.3 – Renforcer la cohérence de la chaîne de l'accueil des étudiants étrangers en cours de cursus

Mesure 32 – ***Encourager les établissements d'enseignement supérieur à mettre en place une gestion plus flexible du temps de formation***, notamment dans le cadre d'une pratique plus cohérente de la semestrialisation, afin de faciliter l'accueil des étudiants étrangers.

Mesure 33 – ***Encourager les établissements d'enseignement supérieur à mettre en place des modes plus flexibles de validation des acquis des étudiants, notamment grâce à la généralisation d'un système modulaire d'accumulation de crédits*** afin de faciliter l'organisation de la mobilité entrante et sortante. Cette mesure s'inscrirait dans le prolongement de la déclaration adoptée par les ministres européens de l'éducation à Prague, en mai 2001.

Mesure 34 – ***Encourager les établissements d'enseignement supérieur à proposer des enseignements en langue étrangère et notamment en anglais***, afin de lever un obstacle linguistique à l'attraction des étudiants étrangers. Soutenir le développement de la francophonie en mettant à profit la venue des étudiants étrangers en France pour leur permettre d'améliorer la maîtrise du français.

Mesure 35 – Afin de diffuser activement la pratique du français par les étudiants étrangers accueillis, ***élargir l'offre d'enseignement du français langue étrangère*** en mobilisant les ressources des établissements et des centres de ressources inter établissements.

Mesure 36 – ***Encourager la généralisation d'un tutorat enseignant***, au moins au bénéfice des étudiants étrangers accueillis dans le cadre de dispositifs de mobilité institutionnalisée.

Mesure 37 - ***Encourager la généralisation d'un tutorat assuré au bénéfice des étudiants étrangers par des étudiants français*** en sollicitant au premier chef ceux qui ont précédemment bénéficié d'une mobilité dans un établissement étranger.

Mesure 38 – ***Faciliter l'accès des étudiants étrangers à un emploi en cours de cursus en substituant une procédure déclarative à la procédure de demande d'autorisation*** actuellement prévue par les textes et gérée sous la responsabilité des Directions du Travail et de l'Emploi.

3.4 – Renforcer la cohérence de la chaîne de l'accueil des étudiants étrangers en aval du cursus

Mesure 39 - ***Favoriser l'insertion professionnelle des étudiants étrangers*** qui, au terme de leur cursus, bénéficient de qualifications valorisées sur le marché du

travail en obtenant des services de l'emploi une attitude plus ouverte à l'égard des demandes d'autorisation de travail.

Mesure 40 - Aider les étudiants étrangers parvenus au terme de leur cursus à ***préparer, dans les meilleures conditions, leur retour dans leur pays d'origine.*** Dans cette perspective, mettre en place des dispositifs d'appui à la création d'activités en utilisant l'expérience des dispositifs d'aide à la création d'entreprise introduits par les établissements à la suite de la Loi Innovation. Encourager également le placement des étudiants étrangers dans les entreprises françaises exportatrices ou implantées dans les pays d'origine.

Mesure 41 – ***Organiser le suivi des étudiants étrangers après leur retour dans leur pays d'origine*** afin de mettre en valeur le potentiel de rayonnement culturel, technologique et économique que représente leur séjour de formation en France. À cette fin, inciter les établissements à mettre en place des dispositifs de suivi de leurs anciens étudiants étrangers à l'instar de ce que pratiquent de nombreuses universités étrangères à l'égard de leur *alumni* étrangers ou certaines grandes écoles françaises. Étudier la contribution que les postes diplomatiques français à l'étranger pourraient apporter à un suivi et à une mise en réseau des anciens élèves des établissements français. Evaluer les fonctionnalités de l'application Aster, les actualiser et en promouvoir l'utilisation méthodique.

3.5 – Renforcer la coordination entre les acteurs qui interviennent tout au long de la chaîne de l'accueil

Encourager la mise en commun des ressources mobilisables en faveur de l'amélioration de l'accueil des étudiants étrangers en recherchant le niveau pertinent de mutualisation à chaque stade de la chaîne de l'accueil

Mesure 42 - ***Encourager la coordination entre les établissements d'enseignement supérieur en soutenant les efforts de mutualisation*** réalisés au niveau de regroupements géographiques (conférences territoriales d'établissements, pôles universitaires européens...) ou de réseaux thématiques.

Mesure 43 – ***Soutenir les efforts déployés par les collectivités territoriales pour mettre en place des projets de développement et de rayonnement international entraînant une structuration de l'offre de formation*** et une meilleure coordination entre les établissements d'enseignement supérieur

Mesure 44 – ***Préserver la pluralité des organismes qui interviennent en appui administratif et logistique à l'accueil des étudiants étrangers*** parce qu'elle constitue un facteur d'émulation et de dynamisme et non une cause structurelle de redondances et de dysfonctionnements. Mais cette pluralité impose ***un effort accru de coordination entre ces organismes*** et la clarification du champ d'intervention respectif de ces acteurs porteurs de missions d'intérêt général. Cette coordination

pourrait être facilitée à la fois par la mise en place du comité de liaison recommandée ci-dessus (mesure 12) et par un effort d'information.

Mesure 45 – Demander à chacun des organismes qui interviennent en appui administratif et logistique à l'accueil des étudiants étrangers, notamment à ceux qui bénéficient de fonds publics, d'établir ***un rapport d'activité annuel*** comportant des indications quantitatives et qualitatives présentées selon un format homogène. La publication à une date commune de ces rapports permettrait d'alimenter les bases de données dont la création est recommandée (mesures 13 à 18) et faciliterait l'évaluation des contributions respectivement fournies par chacun de ces organismes.

Ligne d'action n° 4 - Mettre à profit le plan U3M pour apporter des améliorations décisives aux conditions d'hébergement et de vie des étudiants et des chercheurs étrangers en France

Mesure 46 - Réaliser en urgence ***un bilan des projets inscrits dans le cadre du plan U3M et relatifs à l'amélioration des conditions d'accueil et d'hébergement des étudiants, enseignants et chercheurs étrangers***. Contrôler la cohérence entre les objectifs et les projets validés par les contrats de plan et les priorités affichées en matière de développement et d'amélioration de l'accueil.

Mesure 47 – ***Affiner le recensement des capacités d'hébergement*** en tenant compte non seulement des places disponibles en résidence universitaire, mais également de celles qui sont fournies par d'autres dispositifs, notamment par les offices d'HLM et les bailleurs privés.

Mesure 48 – ***Evaluer les effets des politiques d'incitation*** destinées à encourager les investisseurs privés à l'accroissement des ressources d'hébergement destinées aux étudiants.

Mesure 49 – ***Accompagner les évaluations quantitatives d'un effort d'évaluation qualitative*** des ressources d'hébergement disponibles pour les principaux sites d'accueil des étudiants étrangers.

Mesure 50 - ***Aménager les projets établis dans le cadre du Plan U3M pour engager la mise à niveau des ressources d'hébergement*** sur les sites pour lesquels un déficit persistant des capacités d'hébergement aura été identifié avant le bouclage définitif des projets.

AVANT-PROPOS

1 - Les objectifs assignés à la mission

Le présent rapport a été établi conformément aux termes de la lettre de mission émise par Monsieur Jack Lang, Ministre de l'éducation nationale, et par Monsieur Hubert Védrine, Ministre des affaires étrangères.

Ce document énonce les principaux objectifs et les orientations majeures assignés à la démarche mise en œuvre.

Quant à son objectif, la mission doit s'attacher à « établir un diagnostic et formuler des propositions sur l'accueil des étudiants internationaux ».

Quant aux thèmes majeurs à développer, ils sont énoncés dans les termes suivants :

« Afin de formuler des propositions d'amélioration, seront notamment identifiés et analysés les freins de nature administrative, matérielle et institutionnelle » ainsi que « les freins relatifs à l'offre de formation et à l'organisation des cursus et portant sur les structures de l'offre de formation, ses priorités disciplinaires et géographiques, les outils de mutualisation, les modes de certification et les conditions d'attribution des grades et diplômes ».

Le champ d'observation ainsi défini conduit donc à une approche extensive des conditions qui président à l'accueil des étudiants étrangers en France. Il englobe aussi bien les conditions qui tiennent à l'activité pédagogique et scientifique des établissements d'enseignement supérieur que l'environnement administratif et institutionnel dans lequel ils déploient leurs initiatives.

2 - La démarche d'analyse mise en œuvre

Compte tenu des objectifs assignés à la mission et des interrogations qui la sous-tendent, la démarche mise en œuvre a conduit le rapporteur

- à réaliser des travaux documentaires portant sur les nombreuses données factuelles et sur les rapports déjà établis sur l'accueil des étudiants étrangers en France ;
- à mener des entretiens avec des représentants des différentes institutions qui concourent à l'accueil des étudiants étrangers ou avec des personnalités dont la

compétence et l'expérience sur ce sujet est de nature à éclairer les investigations entreprises ;

- à constituer et à animer un groupe de travail associant des représentants des administrations centrales, des établissements d'enseignement supérieur, des organismes concourant à l'accueil des étudiants étrangers et de personnalités qualifiées.

Le rapporteur a également bénéficié de contributions établies par plusieurs institutions en réponse aux interrogations énoncées dans le cadre des activités du groupe de travail ou à l'occasion des consultations qu'il a pu conduire.

Le présent document est donc nourri par un riche ensemble d'apports fournis par les personnalités ou les institutions consultées. Le rapporteur assume cependant l'entière responsabilité des appréciations ou jugements repris dans ce document et des inévitables erreurs ou imprécisions qui pourraient l'entacher.

INTRODUCTION GENERALE

Au cours des dernières années, la question de l'amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers en France a donné lieu à de multiples analyses et propositions. Engagé dans le contexte préoccupant d'une baisse tendancielle des effectifs accueillis, le débat relatif à cette question peut se poursuivre aujourd'hui dans un climat différent.

Les réponses apportées à un certain nombre de difficultés identifiées et la levée de plusieurs obstacles qui entravaient les efforts d'attraction des étudiants étrangers ont permis une amélioration des termes quantitatifs et qualitatifs dans lesquels la question doit être abordée. Elles permettent donc d'analyser avec plus de sérénité les voies de progrès qui restent à explorer.

Un environnement international plus concurrentiel

Les initiatives déjà prises par la France pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers doivent être replacées dans le cadre d'une compétition acharnée engagée par les systèmes éducatifs de la plupart des pays développés pour attirer les meilleurs étudiants, enseignants et chercheurs. C'est pourquoi les progrès réalisés au cours des dernières années ne doivent pas être considérés de façon statique, à environnement inchangé ; elles doivent être resituées par rapport aux nouvelles initiatives également engagées par les autres offreurs de formations supérieures pour maintenir ou renforcer leur position dans les mouvements d'échanges universitaires internationaux.

Or les dernières années ont été marquées par la multiplication des efforts et des initiatives engagés par les établissements d'enseignement supérieur avec le concours de leurs autorités de tutelle pour accroître l'attrait international de leur offre de formation. Ces initiatives nouvelles ont été d'abord engagées par des pays qui, tels les Etats-Unis ou le Royaume-Uni, sont traditionnellement actifs en matière d'accueil des étudiants étrangers. Mais de nouveaux acteurs tels l'Australie ont également réalisé une très importante percée, accroissant rapidement leur part dans les échanges universitaires internationaux.

La réduction du nombre d'étudiants étrangers accueillis par l'enseignement supérieur français en valeur absolue se doublait donc d'un recul, d'une dégradation de sa position relative par rapport aux pays les plus avancés. Enfin, cette double observation n'était pas seulement vérifiée par l'analyse des flux et des effectifs globaux. Elle s'accompagnait également du constat d'un très faible impact des universités et des écoles supérieures françaises dans des zones géographiques porteuses d'une importante demande de formation supérieure à l'étranger. La faiblesse des effectifs d'étudiants originaires des pays émergents d'Asie et d'Amérique Latine inscrits dans les établissements français constituait, à cet égard, un symptôme particulièrement significatif.

Un contexte initial préoccupant

Le foisonnement de diagnostics, de projets et d'initiatives formulés au cours des dernières années trouve sans doute son origine dans un constat préoccupant formulé à partir du milieu des années 90. La réduction marquée des effectifs d'étudiants étrangers accueillis dans notre pays conduisait la plupart des observateurs à s'interroger sur l'ampleur et les causes de la perte d'attrait de l'enseignement supérieur français aux yeux des étudiants étrangers, manifestement moins convaincus de l'intérêt d'un séjour d'études supérieures en France.

Dans un contexte marqué par une circulation beaucoup plus large et beaucoup plus institutionnalisée des étudiants au cours de leur cursus comme à la fin de leurs études, cette décline des effectifs accueillis pouvait apparaître comme un signe de déclin. Elle pouvait sembler traduire à la fois une perte de rayonnement international de l'enseignement supérieur français et un affaiblissement de sa position relative, vis-à-vis des systèmes universitaires des principaux pays développés.

De façon convergente, de multiples acteurs et institutions ont alors perçu les enjeux qui s'attachent à une compréhension lucide de ces évolutions, des facteurs qui les déterminent et des voies et moyens permettant de le redresser.

Pour les établissements d'enseignement supérieur confrontés à un impératif d'émulation au niveau international, la perception d'une perte de rayonnement international nourrissait de légitimes inquiétudes. Elle était entretenue par le constat d'une réduction du nombre des étudiants étrangers accueillis mais aussi par la multiplication des initiatives d'étudiants français de haut niveau souhaitant poursuivre leur cursus dans des établissements étrangers.

Pour les autorités ou les administrations centrales en charge de la formulation et de la mise en œuvre d'une politique de développement de l'enseignement supérieur, le rayonnement international de ce dernier constitue un enjeu majeur. Elles ne pouvaient donc rester indifférentes à des signes d'affaiblissement manifeste. Les défis à relever pouvaient leur paraître d'autant plus contraignants que la construction d'un espace universitaire européen plus ouvert, favorise une intense circulation des étudiants, des enseignants, des chercheurs et des diplômés et impose l'affirmation du niveau qualitatif de l'enseignement supérieur dans chaque pays.

Pour les acteurs territoriaux et pour les partenaires économiques des établissements d'enseignement supérieur, le rayonnement international de ce dernier apparaît de plus en plus nettement comme un facteur clé du développement économique et social. Parce qu'il concourt à la compétitivité des entreprises locales et favorise des implantations productives attirées par le niveau de qualification de la population active, l'appareil de formation supérieure est clairement perçu comme un atout territorial majeur. L'éventuelle perte de rayonnement international de l'enseignement supérieur ne pouvait donc laisser des autorités en charge du

développement des territoires indifférentes au positionnement international de « leurs » établissements.

Enfin, cette évolution soulevait également des interrogations relatives à la contribution assurée par les institutions et organismes qui concourent au traitement des questions d'information, d'orientation, d'hébergement ou d'aide sociale au bénéfice des étudiants étrangers.

En quelques années, le contexte dans lesquels la question de l'accueil des étudiants étrangers se trouvait posée a connu une transformation radicale qu'il faut imputer aussi bien à des évolutions de fait qu'à l'évolution des idées et des approches.

Une transformation profonde des problématiques

La nécessité d'une large mobilisation des énergies en vue d'une amplification et d'une amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers en France relève aujourd'hui d'une compréhension partagée entre les pouvoirs publics, les responsables des établissements d'enseignement supérieur et les responsables des institutions chargées d'organiser l'accueil.

Cette convergence de vues s'est établie grâce à la multiplication des propositions qui ont formulé les éléments d'un diagnostic et de plans d'actions cohérents. Les conférences d'établissements, la conférence des présidents d'université et la conférence des écoles et des formations d'ingénieurs, ont inscrit cette question dans leur programme de travail depuis plusieurs années. Ainsi, la CPU lui a consacré une large part de son colloque de Saint-Malo. La convergence des constats et des propositions a été renforcée par la publication de plusieurs rapports officiels qui ont permis de donner un large écho aux principaux éléments du diagnostic sur la situation présente et aux moyens susceptibles de l'améliorer.

En consacrant d'importants développements à la situation des étudiants étrangers dans son rapport au Premier Ministre, Patrick Weil a établi la nécessité d'un traitement spécifique de la population des étudiants étrangers dans le cadre d'un aménagement des dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France. Il a ainsi ouvert la voie à des améliorations législatives et réglementaires qui ont largement contribué à lever des obstacles administratifs qui paralysaient les efforts déployés par les établissements d'enseignement supérieur pour attirer un nombre accru d'étudiants étrangers engageant des projets de formation de qualité.

Par la suite, le rapport de Monsieur Albert Prévos au Ministre de l'Education nationale, de la Recherche et de la Technologie (mars 1999), le rapport établi par Monsieur Bernard Dufourg et adopté par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris sur « la compétitivité éducative internationale de la France » (Avril 1999) et le rapport d'information parlementaire de Monsieur Alain Claeys (Septembre 1999) devaient également fournir de nouveaux éléments de diagnostic et explorer de nouvelles pistes d'amélioration.

L'ensemble de ces contributions et les débats qu'elles ont suscités débouchent sur une vision largement partagée des objectifs, des voies et des moyens d'une politique offensive d'ouverture et d'attraction des étudiants étrangers en France.

Une transformation profonde des pratiques

Cette évolution des idées s'est accompagnée d'une transformation profonde des pratiques grâce à une réelle mobilisation de tous les acteurs concernés par l'accueil des étudiants étrangers en France et à une impulsion forte apportée conjointement par le Ministère de l'Education nationale et le Ministère des Affaires étrangères.

En premier lieu, l'Etat a apporté des aménagements majeurs au cadre législatif et réglementaire qui régit la mobilité des étudiants étrangers en France grâce à la loi de 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et aux textes réglementaires qui l'ont suivie. En outre, l'engagement de ressources fléchées dans le cadre des programmes de bourses ou dans les dotations aux établissements ainsi que les projets annoncés dans le cadre du plan « Université du troisième millénaire » favorisent un processus d'amélioration des conditions d'accueil dont des manifestations concrètes peuvent déjà être identifiées. L'impulsion apportée par le Ministère de l'Education nationale aux projets d'harmonisation européenne des cursus a également apporté une contribution majeure à l'amélioration de la lisibilité internationale de l'offre française de formation supérieure. Enfin, la création d'EduFrance sur une initiative conjointe du Ministère de l'Education Nationale et du Ministère des Affaires Etrangères a permis de proposer aux établissements un nouvel outil de mutualisation de leurs efforts en vue de la promotion de la mobilité et de développement de leur rayonnement international.

Dans de nombreux cas, les collectivités territoriales se sont également engagées avec détermination dans des politiques de promotion du rayonnement international des établissements et de soutien à la mobilité étudiante. Les programmes régionaux de bourses ou de compléments de bourses, le soutien aux efforts de promotion internationale des établissements ou l'appui financier à des conventions de coopération sont quelques-unes des formes prises par cet engagement.

Les établissements d'enseignement supérieur ont, pour leur part, poursuivi des efforts d'aménagement de leur organisation interne afin d'apporter de meilleures réponses aux problèmes posés par la gestion des dispositifs de mobilité et ont engagé des modifications des structures de leurs cursus et de leurs modes de validation et de certification afin de lever certains obstacles pédagogiques à la mobilité des étudiants.

Les différentes institutions qui concourent au traitement des problèmes de gestion, d'hébergement et d'accompagnement social des étudiants étrangers ont été largement mobilisées. En outre, la création déjà mentionnée de l'agence EduFrance a contribué au renforcement des outils institutionnels de promotion de l'offre française de formation supérieure à l'étranger. Elle se traduit déjà par une amélioration sensible des conditions de représentation du système éducatif français lors des manifestations et séjours organisés à l'étranger à l'initiative des postes diplomatiques ou par des opérateurs locaux.

*

*

*

Les chantiers ouverts pour la promotion de l'accueil des étudiants étrangers ont été particulièrement actifs au cours de la période récente. Mais le constat des efforts engagés et des améliorations apportées ne saurait interdire la mise en évidence des difficultés qui persistent et des voies de progrès qui restent à explorer.

C'est pourquoi le présent rapport se propose de mettre en évidence les termes actuels dans lesquels le débat sur l'accueil des étudiants étrangers se poursuit (première partie).

L'analyse des pratiques conduit à souligner la nécessité d'une plus grande cohérence des interventions qui se succèdent tout au long de ce qu'il est proposé d'appeler « la chaîne de l'accueil » des étudiants étrangers (deuxième partie).

Cette analyse permet d'établir la nécessité d'une clarification des missions respectives et d'une amélioration de la coordination entre les différents acteurs qui concourent à la mission d'accueil des étudiants étrangers (troisième partie).

Elle débouche sur des propositions d'amélioration qui tiennent compte à la fois des réalisations récentes et des difficultés qui persistent (quatrième partie).

PREMIERE PARTIE

LA PROBLEMATIQUE DE L'ACCUEIL DES ETUDIANTS ETRANGERS

Les débats suscités par les politiques d'accueil des étudiants étrangers sont trop souvent enfermés dans des alternatives fallacieuses qui, en focalisant la discussion sur des oppositions formelles ou manichéennes, interdisent une perception claire des réalités et des voies dans lesquelles il convient d'engager des efforts pour progresser.

Malgré la confusion qui en découle, il est pourtant possible d'établir un bilan des propositions et des réalisations grâce auxquelles les termes de la question de l'accueil des étudiants étrangers en France ont connu des avancées marquantes, dans les dernières années.

11 - Une alternative stérile à dépasser : le choix entre compétition universitaire sur un marché mondial de l'éducation et solidarité internationale

Au cours des dernières années, le développement d'un véritable marché international de l'éducation sur lequel des pratiques concurrentielles offensives et parfois brutales occupent une place de plus en plus large a été clairement mis en évidence. Il a été illustré de façon parfois caricaturale par les pratiques agressives adoptées par les établissements d'enseignement supérieur de certains pays à l'égard des étudiants étrangers solvables, prêts à acquitter des redevances élevées pour leur formation. L'observation de ces pratiques mercantiles et des dérapages auxquels elles peuvent donner lieu impose de toute évidence la réaffirmation de la tradition qui place les échanges universitaires sous le signe du désintéressement. Elle impose aussi la réaffirmation de la nécessaire solidarité internationale en matière de formation des futurs cadres de certains pays en développement dont le système universitaire traverse des difficultés majeures.

Mais ce constat n'interdit pas de prendre toute la mesure des enjeux économiques, sociaux et culturels de l'éducation en général et de la mobilité internationale des étudiants en particulier. C'est la raison pour laquelle il importe de refuser l'enfermement dans une alternative entre la volonté de positionnement de l'enseignement supérieur français sur les segments concurrentiels des échanges éducatifs et la prise en charge d'un devoir de solidarité internationale.

Compte tenu de ses dimensions et de sa diversité, le système éducatif français peut prétendre s'engager conjointement dans ces deux directions. Il peut chercher, à la fois, à attirer des étudiants étrangers désireux d'obtenir une formation compétitive dans certaines spécialités et des étudiants souhaitant obtenir, en France, une formation supérieure que les universités de leur pays d'origine ne sont pas en mesure de leur assurer pour l'instant.

12 – L'évolution des idées : le foisonnement des propositions récentes visant à l'amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers en France

Parmi les contributions marquantes récemment consacrées au positionnement international de l'enseignement supérieur français, il convient de mentionner en particulier

- le rapport établi par Monsieur Albert Prévos, ancien délégué aux relations internationales et à la coopération du Ministère de l'Education Nationale (mars 1999)
- le rapport établi par Monsieur Bernard Dufourg au nom de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (avril 1999),
- le rapport d'information parlementaire établi par Monsieur Alain Claeys (septembre 1999).

En outre, le rapport de Monsieur Patrick Weil (1997) qui procédait d'une approche plus large de la législation relative à la nationalité et à l'immigration abordait directement des questions relatives à l'accueil des étudiants étrangers.

121 - Les recommandations énoncées par le rapport Weil (juillet 1997) à propos des étudiants étrangers et leur application

Le rapport établi par M. Patrick Weil à la demande du Premier Ministre s'inscrit dans le cadre d'une mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration. Son objet déborde largement la question de l'accueil des étudiants étrangers. Cependant, le rapporteur consacre de larges développements à la situation des étudiants étrangers.

A – Les principales propositions du rapport relatives à l'accueil des étudiants étrangers

Dans le très large ensemble de mesures recommandées par le rapport, celles qui concernent directement les conditions de l'accueil des étudiants étrangers portent sur

- l'allègement des formalités conduisant à la délivrance de la carte de séjour « étudiant » ;

- l'extension de la carte de séjour « étudiant » aux personnes participant à des programmes de formation continue ;
- le développement de la pratique des dépôts groupés de demandes de titres de séjour
- un effort de cohérence accrue dans l'action en faveur des anciens élèves étrangers des lycées français à l'étranger comportant notamment la simplification de leurs conditions d'entrée en premier cycle et un rééquilibrage en leur faveur du système de bourses ;
- l'assouplissement du système de visas ;
- l'extension des possibilités d'emploi en cours de cursus grâce à l'établissement d'une autorisation de travail dès la première année ;
- l'ouverture des possibilités d'accès au marché du travail en fin de cursus.

B - Les mesures prises en application des recommandations du rapport Weil

Sur plusieurs points majeurs concernant les étudiants étrangers, les propositions du rapport Weil ont donné lieu à application dans les dispositions de la loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile et dans les mesures administratives d'application qui ont pu suivre.

S'agissant des conditions d'entrée et de séjour, les principales modifications portent sur

- l'introduction d'une obligation de motivation des refus de visa opposés aux ressortissants étrangers qui souhaitent poursuivre des études supérieures en France ;
- la création d'un visa de court séjour (visa « étudiant-concours ») permettant à un candidat étranger de participer aux épreuves d'admission à un cursus d'enseignement supérieur ;
- la création d'un visa « visiteur » pour les membres de la famille des étudiants étrangers poursuivant des études de troisième cycle en France ;
- la possibilité d'un accès à une activité professionnelle à mi-temps en cours de cursus, dès la première année.

S'agissant des formalités administratives auxquelles sont soumis les étudiants étrangers, c'est l'encouragement à la pratique des guichets uniques ou des dépôts groupés des demandes de titres de séjour qui constitue l'aspect plus significatif des mesures prises en application des propositions du rapport Weil.

Ces mesures ont eu pour conséquence concrète de conférer aux établissements d'enseignement supérieur la possibilité de permettre l'entrée des étudiants étrangers sur le territoire national lorsqu'ils prennent la décision de

donner suite à une demande d'inscription, sous réserve des contrôles d'ordre public effectués par le ministère de l'intérieur. Cette responsabilité est considérable puisque les établissements d'enseignement supérieur sont les seules institutions disposant d'une telle capacité de déclenchement de la procédure d'attribution d'autorisations d'entrée et de séjour. Les étudiants étrangers en bénéficient, alors qu'aucune autre institution ne dispose de telles prérogatives, ni les entreprises dans les dispositifs concernant l'immigration de travail, ni les familles dans les procédures de regroupement familial. Ces prérogatives nouvelles accordées aux universités leur créent une responsabilité particulière. Il leur appartient en effet d'adapter leurs procédures et leurs modes de fonctionnement afin d'éviter des dérapages qui susciteraient une vive réaction dans l'opinion et pourraient remettre en cause les avancées réalisées en matière de délivrance de visas étudiants.

Par la simplification qu'elles ont introduite comme par le message d'ouverture qu'elles portent, ces mesures ont un impact considérable et portent sûrement une responsabilité déterminante dans le doublement en trois ans du nombre de visas « étudiant » ; alors que le nombre de ces visas s'établissait à environ 23.000 en 1997, il avoisine les 50.000 en 2000.

D'après les témoignages recueillis, la question des visas ne pose plus aujourd'hui de problème majeur dès lors que les étudiants étrangers respectent le cadre fixé par les procédures de pré-inscription. Les difficultés qui demeurent sont circonstancielles et localisées. Elles sont essentiellement liées au cas d'étudiants entrés sur le territoire avec un visa touristique et qui essaient d'obtenir une inscription hors procédures. Ces difficultés ne sauraient donc remettre en question l'amélioration générale introduite par les dispositions recommandées par le rapport Weil.

Une autre avancée importante introduite à la suite des propositions du rapport Weil concerne l'autorisation de travail dorénavant accordée aux étudiants étrangers dès la première année de leur cursus. Cette mesure qui leur permet d'accéder un emploi à mi-temps en année pleine mais également à une activité susceptible d'être organisée à temps plein sur trois mois a certainement permis d'améliorer la situation financière des étudiants étrangers et de limiter les situations de précarité qui affectent certains d'entre eux.

C – De nouvelles améliorations à introduire

Si des avancées importantes ont été ainsi réalisées, plusieurs propositions du rapport Weil qui ne sont pas encore mises en œuvre permettraient de leur apporter, aujourd'hui, un complément d'application particulièrement utile.

En premier lieu, des politiques qualitativement adaptées à certains publics spécifiques devraient être mises en place ou étendues. Elles concernent notamment les élèves des lycées français à l'étranger.

1 – La nécessité d'une approche spécifique du cas des élèves des lycées français à l'étranger

L'admission des étudiants étrangers dans les établissements d'enseignement supérieur demeure régie par des procédures de pré-inscription gérées sous la responsabilité de la direction de l'enseignement supérieur du Ministère de l'Education Nationale. Ces procédures concernent plus de 30.000 dossiers chaque année et comportent un test linguistique exigé pour les étudiants étrangers non francophones. La procédure dite des "dossiers blancs" concerne les titulaires de diplômes étrangers dont l'admission exige l'instruction par les établissements de dossiers d'équivalence.

La procédure dite des "dossiers bleus" concerne les candidats qui préparent le baccalauréat français donc, singulièrement, les élèves de nationalité française ou étrangère inscrits en classe de terminale dans les lycées français de l'étranger. Il convient de souligner que la population, des élèves des lycées français de l'étranger se répartit, entre des étudiants de nationalité française expatriés ou bi-nationaux (30 % à 40 %) et des étudiants de nationalité étrangère (60 % à 70 %). Pour ceux qui sont intéressés par une inscription dans un établissement français d'enseignement supérieur, la date limite de dépôt des candidatures est fixée au mois de décembre.

Ces "dossiers bleus" sont centralisés par le CNOUS avant transmission aux établissements. C'est à ces derniers qu'il revient de délivrer, en fin de compte, la notification de leur affectation aux candidats qu'ils retiennent. Les candidats étrangers ne sont donc prévenus de leur admission dans un établissement d'enseignement supérieur qu'au mois de juillet au plus tôt.

Du fait de sa longueur, de la précocité des choix qu'elle impose et des incertitudes qu'elle comporte pour les candidats, cette procédure est sans doute à l'origine de la très forte déperdition de candidatures observée chaque année. Sur les quelque 5 000 dossiers traités chaque année par le CNOUS, 1 700 seulement donnent lieu à une inscription effective. Du fait des délais qui leur sont imposés, il est manifeste qu'un grand nombre de candidats préfèrent s'orienter vers des établissements de leur pays de résidence ou vers des établissements d'autres pays qui développent une politique beaucoup plus offensive et accueillante d'attraction des étudiants étrangers.

La réduction du délai de réponse aux dossiers de candidature déposés par les élèves français ou étrangers des lycées français de l'étranger apparaît donc comme une nécessité. La possibilité de gagner plusieurs mois sur le traitement de ces dossiers et de fournir aux candidats, si possible dès le mois de février ou de mars, la notification d'une décision d'affectation améliorerait notablement le rendement de cette procédure. Bien entendu, la décision finale d'inscription resterait subordonnée à l'obtention effective du baccalauréat.

Cette accélération de la procédure pose sans doute des problèmes administratifs relatifs à l'organisation de l'instruction des dossiers dans les établissements. Mais cette dimension du problème semble finalement limitée compte tenu des effectifs concernés qui, rapportés au nombre des universités françaises représentent tout au plus quarante candidatures en moyenne, pour chaque établissement.

Au-delà de ces aspects administratifs, le problème majeur posé par une telle accélération semble relever d'un changement dans l'approche par les établissements de la question de l'accueil des étudiants étrangers en général et des élèves des lycées français à l'étranger en particulier. Pour l'instant, tout se passe comme si les chefs d'établissement accordaient une priorité absolue à l'inscription des candidats préparant le baccalauréat dans le ressort de leur Académie. Outre le fait qu'ils représentent l'essentiel des effectifs futurs, ces candidats locaux bénéficient, en vertu de l'article 14 de la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur, d'un droit d'inscription qui contraint les établissements à leur accorder une affectation prioritaire dans la gestion de leurs capacités d'accueil. Dans ces conditions, l'inscription des candidats préparant le baccalauréat à l'étranger apparaît comme une variable d'ajustement et n'est prononcée que s'il reste des capacités disponibles après inscription des candidats résidant dans l'Académie. Cette approche explique que l'inscription des candidats résidant à l'étranger n'intervienne qu'après l'affectation des candidats de l'Académie.

L'accélération de la procédure de pré-inscription des candidats des lycées français à l'étranger impose *donc une inversion des priorités*, ou au moins *une inversion de la séquence des opérations d'inscription*. Elle suppose que la prescription conditionnelle de ces candidats résidant à l'étranger intervienne *non pas après mais avant* celle des résidents français. Ce serait ainsi afficher que l'accueil des candidats en provenance de l'étranger constitue, sinon une priorité juridique, du moins une priorité politique.

Ce changement de priorité devrait être d'autant plus aisément maîtrisable par les établissements que les effectifs des candidats en provenance de l'étranger, et singulièrement celui des candidats en provenance des lycées français de l'étranger, représentent un effectif restreint. D'autre part l'évolution des flux d'inscription en première année dans les établissements français fait apparaître une stabilisation, voire une réduction, du nombre des étudiants inscrits. En conséquence, les établissements pourraient opportunément mettre à profit le relâchement des contraintes qui pèsent sur la gestion de leurs capacités d'accueil pour accélérer le

traitement des dossiers de pré inscription conditionnelle, affichant ainsi leur effort d'ouverture à l'égard des candidats en provenance de l'étranger.

Après expérimentation d'une accélération de la procédure applicable aux élèves des lycées français de l'étranger, l'extension de la démarche au bénéfice des autres candidats étrangers pourrait être mise à l'étude et serait susceptible d'entrer en application dans une deuxième étape, compte tenu des indications fournies par ces premiers aménagements.

Un autre facteur d'amélioration du taux de poursuite d'études en France pour les élèves des lycées français de l'étranger concerne l'information des candidats potentiels. Dans la plupart des établissements concernés, il n'existe pas de structures telles que les centres d'information et d'orientations ou d'outils d'information élaborés sur les possibilités offertes par l'enseignement supérieur français.

La mise en place d'une structure itinérante assurant l'organisation de journées d'information sur les possibilités de poursuite d'études en France à destination des élèves de terminale du lycée français de l'étranger permettrait de suppléer à cette absence de structure permanente d'information et d'orientation.

2 – Le traitement des dossiers des candidats titulaires de diplômes étrangers et la question des tests de langue française

La procédure applicable aux candidats titulaires de diplômes étrangers apparaît d'emblée plus complexe car elle comporte l'instruction d'un dossier d'équivalence. Elle exige également la vérification de la maîtrise de la langue française par les étudiants concernés

Jusqu'à présent les tests de français ont été surtout conçus comme un instrument privilégié de régulation des candidatures. Mais leur rôle devrait être considéré de façon désormais plus ouverte, compte tenu des possibilités de préformation en langue française accessibles aux étudiants étrangers engagés dans un cursus convenablement préparé et organisé. En outre, la diversité des textes en vigueur dans les établissements constitue un facteur d'hétérogénéité qui appelle un effort d'harmonisation sinon d'uniformisation.

L'expérience des départements de « français langue étrangère » montre que des candidats de bon niveau parviennent à s'insérer favorablement dans les cursus même si leurs compétences initiales en langue française sont jugées insuffisantes, dès lors qu'ils bénéficient d'une préformation adaptée.

L'évolution des populations traitées par les départements de « français langue étrangère » confirme l'efficacité de telles préformations, comme composante du dispositif d'accueil. Jusque dans un passé récent, les candidats suivant leurs programmes étaient, pour l'essentiel, des étudiants qui se préparaient les étudiants

étrangers au professorat de français. Aujourd'hui, une part importante de l'effectif est constituée par des étudiants orientés vers des filières de spécialité, notamment dans des domaines à forte orientation professionnelle (technologie, gestion, santé).

3 – Le développement des dispositifs de dépôt groupé des demandes de titres de séjour

La pratique des dépôts groupés de demandes de titre de séjour ou la création de guichets uniques permettant de simplifier l'ensemble des démarches que les étudiants étrangers doivent accomplir après leur entrée sur le territoire a connu une importante extension. Grâce à des accords entre les établissements et les préfetures, diverses formules ont été expérimentées avec succès. Cette pratique devrait être généralisée.

4 – L'accès à l'emploi en fin de cursus

Une quatrième voie d'amélioration concerne les conditions d'accès à l'emploi en fin de cursus.

Cet accès est en effet soumis à un régime d'autorisation qui demeure restrictif, les directions départementales du travail subordonnant cette autorisation à l'analyse du marché local de l'emploi dans la spécialité concernée. Or l'accès à l'emploi en fin d'études revêt une grande importance non seulement parce qu'il permet une insertion professionnelle à des diplômés de qualification supérieure, mais également parce qu'il parachève le parcours de formation. Permettant à l'étudiant étranger désormais diplômé d'acquérir une première expérience professionnelle, il peut être considéré comme une part intégrante de son parcours de formation et de qualification.

Une ouverture relative des conditions d'accès à l'emploi a été accordée aux informaticiens par une circulaire du Ministre de l'emploi et de la solidarité en 1998. Une extension de cette ouverture au cas général pourrait être envisagée à la faveur de l'amélioration observée sur le marché de l'emploi.

122 – Les propositions du rapport Prévos (mars 1999)

Le rapport établi en mars 1999 par Monsieur Albert Prévos, inspecteur général de l'éducation nationale et ancien délégué aux relations internationales et à la coopération du Ministère de l'Education Nationale est directement centré sur l'accueil des étudiants étrangers. Il développe, de façon particulièrement synthétique, cinq séries de propositions relatives à l'amélioration des conditions qui président à cet accueil.

Cette contribution établit une distinction claire entre les étudiants étrangers résidents (en s'appuyant sur des données établies par l'INED, Institut National d'Etudes Démographiques, l'auteur estime qu'ils représentent 30 % des ressortissants étrangers inscrits dans l'enseignement supérieur français) et ceux qui

sont accueillis en France dans le cadre d'une véritable mobilité (70 % de l'effectif recensé). Pour les étudiants étrangers engagés dans une véritable mobilité, le rapport souligne également les disparités observables entre la situation des étudiants pris en charge par un dispositif institutionnel (boursiers du gouvernement français ou de gouvernements étrangers, étudiants mobiles dans le cadre de conventions de coopération entre établissements...) et celle des étudiants en mobilité individuelle qui représentent sensiblement 50 % de l'effectif total.

L'orientation générale préconisée par le rapporteur tend à placer les établissements d'enseignement supérieur « au cœur de la politique d'accueil des étudiants étrangers ».

Dans cette perspective, les recommandations énoncées portent tout d'abord sur la structuration de services spécialisés qui, au sein des établissements, auraient vocation à organiser l'accueil des étudiants étrangers, grâce à la mobilisation de ressources financières et humaines adéquates et à une coopération avec les organismes spécialisés qui, tels les CROUS, concourent également à cette mission d'accueil.

En deuxième lieu, le rapport préconise une plus forte responsabilisation des établissements dans le choix des étudiants étrangers qu'ils accueillent et recommande la mise à leur disposition d'un « volant de bourses » qu'ils pourraient gérer directement, à l'appui de leur politique d'accueil.

En troisième lieu, le rapport recommande un traitement personnalisé des formalités d'entrée et de séjour auxquelles les étudiants étrangers sont astreints.

Un effort particulier est préconisé en matière de développement des ressources d'hébergement proposées aux étudiants étrangers. D'une part, une gestion prévisionnelle rigoureuse des mouvements d'arrivée et de départ des étudiants étrangers permettrait une meilleure mobilisation des ressources existantes. Mais surtout, une extension des capacités d'accueil est recommandée grâce à de « nouvelles méthodes de construction » faisant appel à l'investissement direct pour la construction de nouvelles places et à la création de résidences de dimensions restreintes assurant une meilleure intégration des étudiants étrangers grâce à un accueil mixte d'étudiants étrangers et d'étudiants français.

Enfin, la mise en place systématique d'un tutorat pédagogique et d'un tutorat d'accueil est recommandée afin d'assurer une meilleure intégration des étudiants étrangers au sein des établissements.

123 – Les constats et les recommandations du rapport Dufourg (Chambre de Commerce et d’Industrie de Paris, avril 1999)

Le rapport établi par Monsieur Bernard Dufourg au nom de la Chambre de Commerce et d’Industrie de Paris (avril 1999) aborde des questions qui dépassent largement le seul thème de l’accueil des étudiants étrangers.

Afin d’évaluer la position internationale de l’enseignement supérieur français, cette contribution souligne le caractère fortement concurrentiel d’un « marché » de l’éducation qui englobe trois segments portant respectivement sur la formation initiale des étudiants, la formation continue et les prestations d’ingénierie éducative. En s’appuyant sur une étude statistique relative à un échantillon de 21 pays qui représentent un public total de 50 millions d’étudiants, le rapport évalue à 1.5 millions le nombre des étudiants poursuivant des études supérieures hors de leur pays d’origine sur la période 1992-1996. Pour les années sous revue, la France se situe au troisième rang mondial des pays d’accueil avec 134.000 étudiants étrangers, suivant les Etats-Unis (453.000 étudiants étrangers) et le Royaume-Uni (163.000).

Analysant l’offre et la demande d’éducation pour les pays retenus dans l’échantillon, le rapport met en évidence la place de l’enseignement supérieur français par référence à des critères quantitatifs qui portent sur les ressources financières mobilisées, sur les taux d’encadrement et sur les effectifs de diplômés issus du système. Il souligne également les principaux ressorts d’un jeu concurrentiel qui met en œuvre de nouvelles pratiques d’organisation en réseau, de multiples partenariats, le développement de nouvelles offres en matière de formation bilingue ou bi-diplômante et le recours élargi aux technologies de l’information et de la communication.

La principale contribution du rapport porte sans doute sur une analyse des stratégies de positionnement international déployées par les principaux systèmes éducatifs. Alors que certains pays optent clairement pour une politique orientée vers la formation des élites étrangères, d’autres abordent l’exportation de services d’éducation comme une source de recettes venant abonder les ressources domestiques consacrées au financement des établissements. Enfin, pour la plupart des pays émergents, l’enjeu majeur des échanges éducatifs porte sur l’importation d’un savoir et de savoir-faire portés à un niveau plus avancé à l’étranger. Par rapport à ces trois orientations stratégiques tranchées, l’enseignement supérieur français semble adopter un positionnement spécifique marqué davantage par l’affirmation d’une tradition éducative propre que par une stratégie concurrentielle offensive.

Dans le prolongement de cette analyse stratégique, le rapport souligne les forces et les faiblesses qui pourraient caractériser l'enseignement supérieur français. Au titre des atouts, il met en avant une « solide tradition universitaire », la grande variété de l'offre proposée tant en formation initiale qu'en formation continue et la compétence reconnue aux intervenants français dans le domaine de l'ingénierie éducative. Quant aux faiblesses recensées, elles sont rapportées à une « trop forte tendance à l'abstraction », aux effets d'une « massification trop brutale », à des performances « contrastées » en matière d'insertion professionnelle, à une « faible lisibilité des formations supérieures », à « une politique de communication à l'international insuffisante » et à « une faible efficacité de l'enseignement des langues et cultures (étrangères) ».

Préconisant « l'adoption de standards internationaux de formation », le rapport débouche sur sept propositions qui concernent

- une « adaptation du système français de formation supérieure aux références et normes mondiales dominantes » ;
- « un développement de la qualité, de la diversité et de l'efficacité de l'enseignement des langues » ;
- l'accroissement de la mobilité internationale des enseignants et des étudiants ;
- « la mise en œuvre d'une politique cohérente, ciblée et volontariste d'accueil des bons étudiants étrangers » ;
- le transfert d'ingénierie éducative ;
- « l'utilisation à grande échelle des nouvelles technologies éducatives » ;
- « le suivi des étudiants étrangers formés en France ».

124 - Le diagnostic et les propositions du rapport Claeys (septembre 1999)

Le rapport d'information parlementaire présenté par Monsieur Alain Claeys, député, devant la commission des finances, de l'économie générale et du plan est intitulé "L'accueil des étudiants étrangers en France : enjeu commercial ou priorité éducative ? " Il a été enregistré le 22 septembre 1999.

Ce document analyse la place de la France face aux enjeux de la mobilité internationale des étudiants en soulignant l'émergence d'un véritable marché mondial de la formation et l'importance de la dimension éducative dans la construction européenne. Il met en relation le développement de l'ouverture internationale avec la nécessaire modernisation du système éducatif.

Soulignant la "diminution préoccupante" du nombre d'étudiants étrangers accueillis, le rapport met notamment en cause la complexité du dispositif d'accueil marqué par « une coordination longtemps inexistante au niveau ministériel » et la concurrence entre opérateurs. Il souligne également la responsabilité d'une organisation peu lisible du système universitaire et l'insuffisance des conditions matérielles de l'accueil, notamment des conditions d'hébergement. Enfin, il relève la

disparité des situations vécues par les étudiants étrangers qui sont placés dans des conditions satisfaisantes dans le cas des boursiers mais dans des conditions souvent préoccupantes pour les étudiants en mobilité individuelle.

Le rapporteur analyse les améliorations récentes introduites par la loi du 11 mai 1998 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers et par des initiatives récentes portant sur l'organisation de l'accueil. Il souligne notamment l'importance du « rapprochement récent des ministères chargés de l'Education nationale et des Affaires étrangères » qui a débouché en particulier sur la création de l'agence EduFrance.

Les réformes « plus profondes » qu'il recommande portent sur la répartition des moyens et notamment de ceux qui sont engagés dans le dispositif des bourses du gouvernement français. Elles portent également sur la coordination entre les acteurs intervenant en matière d'accueil et sur la qualité de ce dernier. Enfin, le rapport recommande la poursuite de l'effort de simplification des démarches qui incombent aux étudiants étrangers.

L'ensemble des propositions émises par le rapport est repris dans le tableau ci-après qui en est extrait.

RESUME DES PROPOSITIONS DU RAPPORT DE M. ALAIN CLAEYS

1 – Rendre plus cohérent le dispositif d'accueil des étudiants étrangers

- Renforcer la coopération entre les ministères chargés de l'enseignement supérieur et des affaires étrangères, notamment en matière d'attribution des Bourses du Gouvernement Français (BGF);
- Préciser les relations entre les opérateurs, en particulier, le CNOUS et le CIES.

2 – Donner un rôle central aux universités dans la politique d'accueil

- accroître l'autonomie des universités dans ce domaine en leur confiant la gestion d'un "volant" de bourses qui leur permette de mettre en œuvre une politique d'accueil plus offensive ;
- encourager la mise en place, dans chaque établissement, de guichets uniques d'accueil afin de simplifier les démarches des étudiants étrangers
- développer, en contrepartie, une politique contractuelle davantage orientée sur les relations internationales des établissements et l'évaluation des actions mises en œuvre dans ce cadre. A cette fin, encourager une meilleure coordination entre les directions concernées du ministère de l'éducation nationale.

3 – Mettre l'accent sur la qualité de l'accueil des étudiants étrangers

- accorder, dans le cadre du plan U3M, des moyens permettant l'aménagement de logements adaptés aux séjours de courte et moyenne durée ainsi que la construction de lieux de convivialité (du type "Maison des étudiants") facilitant l'insertion des étudiants étrangers ;
- inciter préfetures et universités à coopérer afin de faciliter les démarches des étudiants étrangers ;
- encourager le tutorat par des étudiants français qui souhaitent ou ont déjà réalisé une mobilité.

4 – Clarifier les compétences de l'agence Edufrance et renforcer ses moyens

- préciser la vocation "d'ensemblier" de l'agence afin de favoriser la coopération entre les différents acteurs de l'accueil ;
- augmenter, sur la durée du GIP, les moyens de l'agence Edufrance.

5 – Renforcer la dimension éducative de la construction européenne

- mettre en place, rapidement, une gestion rigoureuse des programmes européens en précisant les missions et les moyens de l'agence Socrates ;
- poursuivre l'effort d'harmonisation des cursus universitaires en vue de les rendre plus lisibles.

13 – L'évolution des faits : vers la fin de l'érosion de l'effectif des étudiants étrangers accueillis en France ?

L'évolution intervenue depuis 1998 permet de constater le retour à une croissance soutenue du nombre des étudiants étrangers inscrits dans les établissements français d'enseignement supérieur.

131 – Une tendance globale à l'augmentation soutenue des effectifs

Les données relatives aux inscriptions enregistrées par la direction de la programmation et du développement du Ministère de l'Education Nationale concernant les rentrées de 1999 et de 2000 confirment la remontée des effectifs d'étudiants étrangers. Les quelques incertitudes statistiques qui persistent ne paraissant pas susceptibles d'affecter la netteté et l'ampleur de cette tendance.

En outre les données de longue période font apparaître que cette très nette reprise de la croissance de la population des étudiants étrangers se situe en rupture par rapport à un mouvement de repli engagé depuis 1985 et amplifié au cours des années 90.

Les données relatives aux *universités stricto sensu* et à leurs composantes (IUT, établissements rattachés), aux instituts nationaux polytechniques et aux grands établissements (INALCO, IEP...) permettent dévaluer le nombre des étudiants étrangers inscrits à 128.788 pour la rentrée de 1999⁽¹⁾ et à 140.849 pour la rentrée 2000.

Les données plus globales concernant l'ensemble des filières de l'enseignement supérieur prennent en compte non seulement les effectifs inscrits dans les universités et leurs composantes, mais également ceux qui sont accueillis par

- les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM),
- les sections de techniciens supérieurs (STS) des lycées,
- les classe préparatoires aux grandes écoles (CPGE),
- les écoles d'ingénieurs,
- les écoles de commerce, gestion et comptabilité,
- les écoles supérieures artistiques et culturelles,
- les écoles paramédicales et sociales,
- les autres établissements proposant des cursus post baccalauréat.

⁽¹⁾ Les données, tableaux et graphiques des pages suivantes sont principalement extraits de documents établis par la direction de la programmation et du développement.

Les statistiques relatives à cet ensemble font ressortir les effectifs des étrangers accueillis par l'enseignement supérieur français à 147.996 pour la rentrée de 1999 et à 159.175 pour la rentrée de 2000.

A – Les évolutions en longue période

Le nombre des étudiants étrangers accueillis par l'enseignement supérieur en France a connu une évolution heurtée au cours des dernières décennies.

Pour les universités et les IUT, l'effectif a subi une forte croissance jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, progressant de 96.000 en 1976 à 138.000 en 1992. Mais il a connu une baisse globale de 11,5 % entre 1992 et 1997 en revenant à 122.000, alors que les flux globaux d'étudiants en mobilité augmentaient de 10 % par an à l'échelle internationale, au cours de la même période. Cependant, les dernières indications disponibles font ressortir une nette inversion de cette tendance à la contraction. En effet, on observe pour 1999-2000 une forte reprise de la croissance de l'effectif des étudiants étrangers qui augmente de 5.9 % pour s'établir à 128.788 inscrits dans les universités (IUT inclus) alors que le nombre global des étudiants diminue de 1 %. De même, les indications relatives aux inscriptions prises à la rentrée de 2000-2001 font apparaître une poursuite de la reprise avec 140.849 étudiants étrangers accueillis, soit une augmentation de près de 10 % sur l'année précédente. Comparé au nombre total des inscrits dans les établissements sous revue, l'effectif des étudiants étrangers représente 8,7 % en 1998, 9,2 % en 1999-2000 et 10 % en 2000-2001. Cette proportion se situe en croissance par rapport aux années de la période 1995-1999. Mais elle se situe encore en repli par rapport à des années de référence relativement éloignées ; dans les années 1980, le pourcentage atteignait par exemple 13.6 % en 1985-1986.

Il faut également relever la féminisation de la population des étudiants étrangers. Les femmes en représentent 50.9 % en 1999-2000 contre 34.5 % en 1985-86 par exemple.

Pour l'ensemble des filières d'enseignement supérieur, y compris les sections de techniciens supérieurs, les grandes écoles et les classes préparatoires, l'effectif total est évalué par la Direction de la Programmation et du Développement du Ministère de l'Education nationale à 159.175 étudiants étrangers inscrits pour la rentrée de 1999 et se situe également en nette progression par rapport aux années précédentes (147.996 inscrits en 1998-1999).

Tableau 1 - Effectifs des étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur (France Métropolitaine)

Type d'établissement	1980-81		1990-91		1996-97		1997-98		1998-99		1999-2000	
	Effectif total	Dont Étrangers	Effectif total	Dont Étrangers	Effectif total	Dont Étrangers	Effectif total	Dont Étrangers	Effectif total	Dont Étrangers	Effectif total	Dont Étrangers
Universités	852.837	110.506	1.171.852	136.015	1.449.129	125.205	1.423.801	121.624	1.404.453	121.582	1.398.551	128.808
- dont IUT	53.667	2.812	74.293	3.057	108.398	3.912	112.641	3.891	114.302	4.080	117.022	4.540
- dont Autres composantes	799.170	107.694	1.097.559	132.958	1.340.731	121.293	1.311.160	117.733	1.290.151	117.502	1.281.529	124.268
Instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM)	-	-	-	-	83.935	-	81.305	-	79.811	-	80.120	-
Sections de techniciens supérieurs (STS)	67.315	2.201	199.084	6.012	230.346	8.188	233.139	7.735	234.300	7.597	236.764	8.530
Classes préparatoires aux grandes écoles	40.123	1.244	67.465	1.417	78.343	1.665	78.764	1.702	77.084	1.881	76.500	2.086
Écoles d'ingénieurs	36.952	2.463	57.653	2.749	76.841	3.390	79.098	3.430	82.954	3.700	85.751	4.292
Écoles de commerce, gestion et comptabilité	15.824	953	46.006	2.519	47.062	4.189	46.759	4.240	51.090	4.645	56.070	5.424
Écoles supérieures artistiques et culturelles	33.000	4.877	41.948	5.328	49.431	5.086	51.210	5.616	50.750	3.512	51.402	5.308
Écoles paramédicales et sociales	91.741	1.306	70.385	1.249	85.345	954	83.112	856	82.747	731	82.739	721
Autres établissements	45.479	4.299	61.648	6.404	50.608	5.866	51.314	5.455	53.855	5.579	56.262	5.612
Ensemble	1.174.941	127.146	1.698.716	160.733	2.126.201	153.465	2.102.523	149.526	2.089.524	147.996	2.094.781	159.175

Tableau 1 : Evolution des effectifs d'étudiants étrangers à l'université
France métropolitaine

	1985- 1986	1990- 1991	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000
Effectifs	131 979	136 015	129 761	125 205	121 624	121 582	128 788
Variation annuelle (%)	-1,4	3,3	-3,5	-3,5	-2,9	0,0	5,9
Proportion de femmes (%)	34,5	38,7	46,4	47,9	49,5	50,7	50,9
Proportion d'étudiants étrangers (%)	13,6	11,6	8,9	8,6	8,5	8,7	9,2

Les tendances à la réduction observée sur longue période puis à la reprise se confirment malgré une incertitude affectant la précision des données fournies. En effet, une part significative des étudiants étrangers recensés englobe des ressortissants étrangers résidant en France ; si la part de ces derniers est estimée à 30 %, on peut évaluer à 110.000 environ le nombre des étudiants réellement engagés dans une démarche de mobilité internationale. Mais, quelle que soit l'incidence de ces incertitudes statistiques, on peut affirmer la vigueur du mouvement de croissance qui permet aux établissements français d'enseignement supérieur à retrouver les effectifs d'étudiants étrangers les plus élevés de la décennie 1990.

B – Les caractéristiques de la population des étudiants étrangers accueillis dans les universités

1 – Les origines géographiques

Quant à leur origine géographique, les étudiants étrangers accueillis en France à la rentrée de 2000-2001 sont principalement originaires des pays d'Afrique et du Maghreb (49.5 %) et des autres pays d'Europe (28.8 %). La part des étudiants étrang80

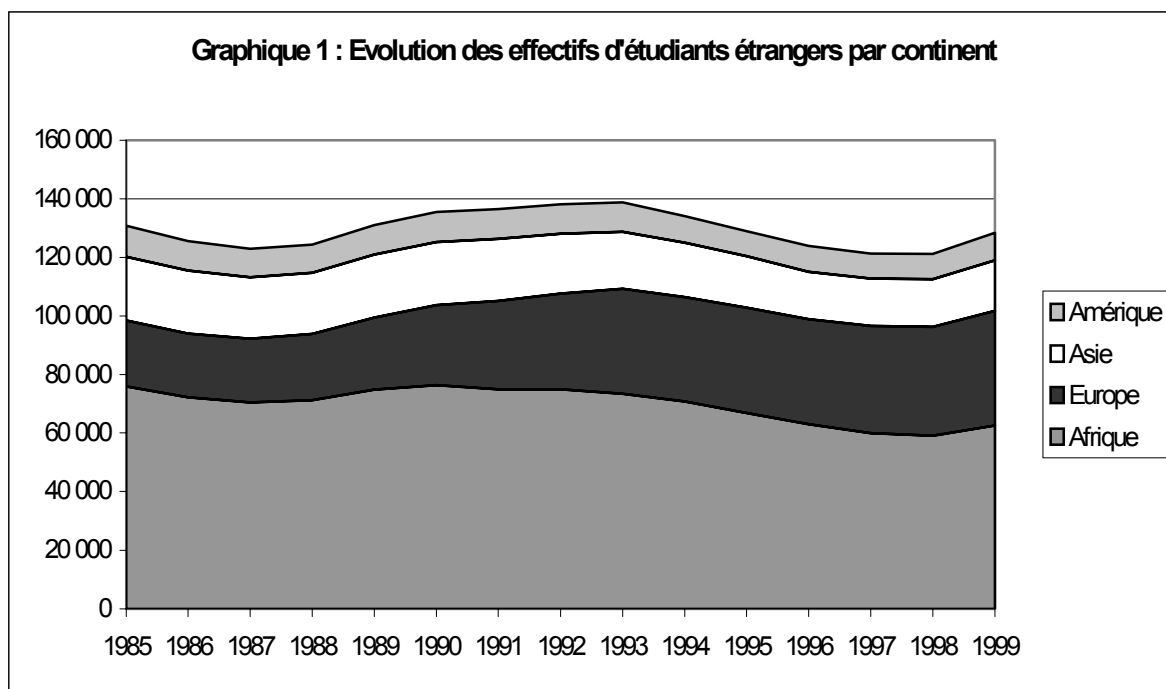
ers en provenance des pays d'Asie (14,3 %) et plus encore d'Amérique (7.1 %) demeure relativement faible.

Les tendances à l'œuvre au cours des dernières années font apparaître

- une forte progression de la part des inscrits en provenance de pays européens dans la population totale des étudiants étrangers (30.7 % en 1999-2000 et 28.8 % en 2000-2001 contre 17 % en 1985-1986) ;
- une réduction marquée de la part des inscrits provenant des pays d'Asie (13.5 % en 1999-2000 et 14.3 % en 2000-2001 contre 17 % en 1988-1989) ;
- une stabilité, à faible niveau, de la part des étudiants étrangers provenant des pays d'Amérique.

Tableau 3 - Les principaux pays d'origine des étudiants étrangers poursuivant leurs études dans des universités ou des IUT en France (données 1998-99)

Pays d'origine	Effectif 2000-2001
Maroc	21.338
Algérie	11.997
Tunisie	6.338
Allemagne	5.378
Sénégal	5.142
Italie	3.725
Espagne	3.649
Cameroun	3.380



2 – Les niveaux d'étude

La répartition par niveau d'étude des étudiants étrangers accueillis en France fait ressortir une structure globale équilibrée :

- 35 % de l'effectif poursuit des études de premier cycle,
- 32 % des études de deuxième cycle
- 33 % des études de troisième cycle.

Mais cette répartition par cycle fait apparaître un important décalage par rapport à la structure de la population étudiante en général. Ainsi, pour 1999-2000,

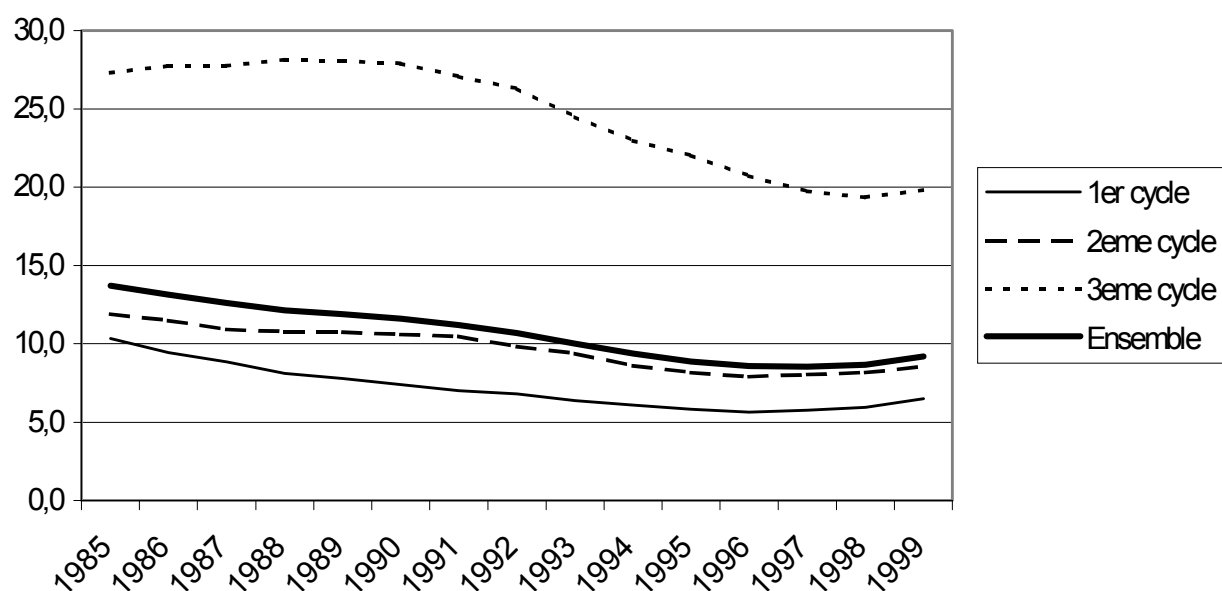
- la part des étudiants étrangers est faible en premier cycle (6.5 % de l'effectif alors que les étudiants étrangers représentent 9.2 % de la population étudiante totale, tous cycles confondus) ;
- leur part en deuxième cycle (8.6 %) est proche de leur proportion dans la population totale ;
- en revanche, les étudiants étrangers sont très largement représentés en troisième cycle (19.8 % de la population totale) et notamment en DEA (24.4 %) et en doctorat (26.7 %).

Ces observations permettent de souligner que les étudiants étrangers sont accueillis à un stade relativement avancé de leur cursus. Plus que le début du parcours dans l'enseignement supérieur, c'est le perfectionnement en deuxième et en troisième cycle, à un moment où l'étudiant a acquis plus de maturité et d'autonomie qui constitue sans doute le moment le plus favorable pour la réalisation d'une période d'études à l'étranger.

Tableau III : Répartition par cycle, formation et nationalité des inscrits à l'université en 1999-2000
France métropolitaine

	Français		Etrangers		Ensemble		Proportion d'étrangers
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	
1er cycle	663 987	52,3	46 182	35,9	710 169	50,8	6,5
dont :							
DEUG	452 558	35,6	29 314	22,8	481 872	34,5	6,1
DUT	109 134	8,6	4 386	3,4	113 520	8,1	3,9
Diplômes de Santé	39 257	3,1	2 248	1,7	41 505	3,0	5,4
DEUST, DEUG IUP	12 902	1,0	798	0,6	13 700	1,0	5,8
DAEU, Capacité en droit	16 545	1,3	1 433	1,1	17 978	1,3	8,0
Diplômes d'université	15 812	1,2	7 098	5,5	22 910	1,6	31,0
2eme cycle	436 921	34,4	40 891	31,8	477 812	34,2	8,6
dont :							
Licence	169 512	13,3	14 343	11,1	183 855	13,1	7,8
Maitrise	132 464	10,4	12 663	9,8	145 127	10,4	8,7
IUP, MST, MSG, MIAGE	38 274	3,0	2 688	2,1	40 962	2,9	6,6
Diplôme d'ingénieur	28 224	2,2	1 743	1,4	29 967	2,1	5,8
Diplômes de Santé	24 237	1,9	1 601	1,2	25 838	1,8	6,2
Diplômes d'université	12 922	1,0	6 312	4,9	19 234	1,4	32,8
Prépa concours fction publique	15 208	1,2	612	0,5	15 820	1,1	3,9
3eme cycle	168 855	13,3	41 715	32,4	210 570	15,1	19,8
dont :							
DESS	36 821	2,9	4 866	3,8	41 687	3,0	11,7
DEA	26 554	2,1	8 565	6,7	35 119	2,5	24,4
Doctorat	44 844	3,5	16 361	12,7	61 205	4,4	26,7
Diplômes de Santé	33 441	2,6	5 427	4,2	38 868	2,8	14,0
Diplômes d'université	19 863	1,6	6 120	4,8	25 983	1,9	23,6
Ensemble	1 269 763	100,0	128 788	100,0	1 398 551	100,0	9,2

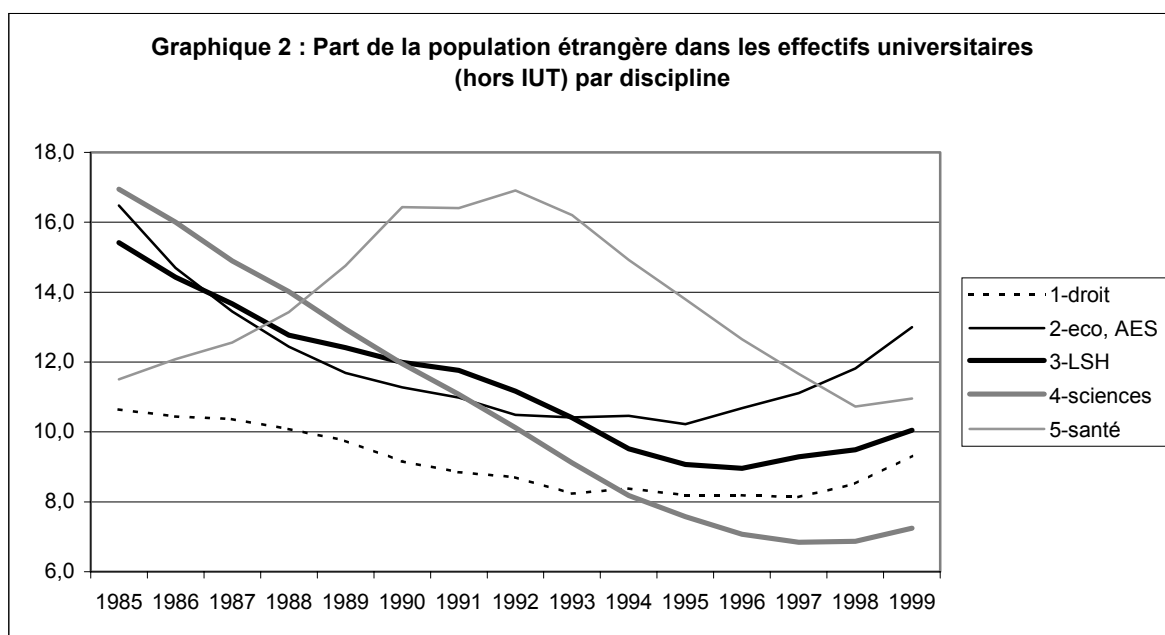
Graphique 3 : proportion d'étudiants étrangers par cycle



3 – Les disciplines concernées

La ventilation par discipline des étudiants étrangers accueillis dans les universités et les IUT fait ressortir la répartition suivante :

- 40 % de l'effectif poursuit des études en lettres et sciences humaines,
- 13 % en droit et sciences politiques,
- 16 % en administration, gestion ou économie,
- 19 % en sciences,
- 12 % en médecine.



L'analyse de la part des étudiants étrangers dans les différents secteurs disciplinaires fait apparaître une représentation très variable au sein de la population étudiante totale. Alors qu'ils représentent globalement 9.2 % des inscrits, toutes disciplines confondues, en 1999-2000,

- leur proportion dans la population totale est plus importante en sciences économiques et AES (13.0 %), dans les filières de santé (11.0 %) et en lettres et sciences humaines (10. %) ;
- leur proportion se situe à 9.3 %, soit à un niveau proche de la moyenne en droit ;
- elle est faible en sciences et STAPS (7.2 %) et très faible en IUT (3.9 %).

De façon générale, on constate une sous-représentation des étudiants étrangers dans les filières à orientation professionnelle de tout niveau qu'il s'agisse des IUT ou, en deuxième cycle des MIAGE, MST et MSG et, en troisième cycle, des DESS.

Tableau II : Les étudiants étrangers à l'université en 1999-2000

Répartition par discipline et nationalité

France métropolitaine

	Droit	Sc éco AES	Lettres Sc hum	Sciences STAPS	Santé	IUT	Total	% Nation	% Femmes
Europe	6 260	4 726	18 935	5 179	3 069	896	39 065	30,3	64,6
Union européenne	4 477	2 856	13 697	3 614	1 870	711	27 225	21,1	62,9
dont :									
Allemagne	951	564	2 681	728	395	103	5 422	4,2	62,7
Italie	488	306	2 065	627	269	86	3 841	3,0	60,8
Espagne	489	372	1 735	619	326	85	3 626	2,8	62,2
Grande-Bretagne	629	310	1 741	287	57	108	3 132	2,4	64,9
Grèce	586	259	1 334	217	129	10	2 535	2,0	68,9
Portugal	290	295	1 111	359	125	123	2 303	1,8	59,9
Belgique	299	225	740	312	278	78	1 932	1,5	55,9
Luxembourg	228	212	449	174	182	5	1 250	1,0	47,2
Suède	126	76	615	110	19	5	951	0,7	75,4
Hors Union européenne	1 783	1 870	5 238	1 565	1 199	185	11 840	9,2	68,7
dont :									
Roumanie	343	214	30	560	628	494	2 269	1,8	63,7
Pologne	296	302	44	983	68	156	1 849	1,4	79,7
Bulgarie	296	450	10	554	113	156	1 579	1,2	66,2
Russie	161	257	13	776	73	170	1 450	1,1	74,7
Suisse	115	73	26	541	109	108	972	0,8	57,0
Asie	1 606	2 199	7 372	2 816	2 824	565	17 382	13,5	49,4
dont :									
Liban	233	272	469	578	909	38	2 499	1,9	36,0
Chine	88	605	957	325	96	50	2 121	1,6	53,6
Turquie	295	329	620	253	110	140	1 747	1,4	51,0
Corée du Sud	103	83	1 283	103	23	19	1 614	1,3	63,1
Japon	106	39	1 231	41	25	3	1 445	1,1	70,7
Iran	156	76	444	279	405	18	1 378	1,1	46,4
Syrie	60	39	235	253	730	3	1 320	1,0	23,7
Viet Nam	77	308	81	242	218	295	1 221	0,9	52,8
Afrique	7 856	12 549	16 664	13 873	8 744	2 951	62 637	48,6	41,2
dont :									
Maroc	1 550	3 604	4 534	4 371	2 481	1 349	17 889	13,9	40,7
Algérie	1 224	1 531	3 682	2 899	2 844	351	12 531	9,7	46,5
Tunisie	745	1 026	1 605	1 377	786	132	5 671	4,4	39,8
Sénégal	590	1 181	1 071	822	140	271	4 075	3,2	38,9
Cameroun	669	624	677	688	487	130	3 275	2,5	46,6
Côte d'Ivoire	495	667	66	459	193	455	2 335	1,8	40,5
Madagascar	175	546	103	513	469	390	2 196	1,7	52,1
Congo	436	574	131	550	204	300	2 195	1,7	33,2
Gabon	266	319	27	592	87	484	1 775	1,4	45,0
Maurice	127	230	50	328	168	251	1 154	0,9	44,6
Benin	190	285	45	180	126	202	1 028	0,8	33,4
Djibouti	119	300	17	209	7	331	983	0,8	32,6
Amériques	1 110	642	5 598	1 322	551	105	9 328	7,2	61,2
dont :									
États-Unis d'Amérique (USA)	314	84	1 966	104	29	10	2 507	1,9	72,2
Brésil	117	75	765	262	121	11	1 351	1,0	59,1
Canada	138	51	609	122	39	13	972	0,8	60,8
Océanie	25	20	116	16	11	3	191	0,1	57,6
Apatrides ou non déclaré	25	15	80	39	12	14	185	0,1	47,6
Toutes nationalités	16 882	20 151	48 765	23 245	15 211	4 534	128 788	100,0	50,9
<i>dont femmes (%)</i>	53,6	45,9	65,9	30,2	42,0	37,5	50,9		
<i>Proportion d'étrangers (%)</i>	9,3	13,0	10,0	7,2	11,0	3,9	9,2		

**Tableau 5.2 - RÉPARTITION DES ÉTUDIANTS DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE
DANS LES UNIVERSITÉS PAR ORIGINE ET PAR DISCIPLINE EN 2000-2001**
(France métropolitaine)

	Droit	Sc Eco AES	Lettres Sciences humaines	Sciences STAPS	Médecine Pharmacie	IUT	Total	% par nationalité	Femmes En %
Europe	6 299	5 356	19 508	5 363	3 149	899	40 574	28,8	65,8
- Union Européenne	4 244	2 984	13 463	3 614	1 864	629	26 798	19,0	63,3
dont :									
Allemagne	903	597	2588	786	406	98	5378	3,8	63,1
Italie	493	385	1769	644	348	86	3725	2,6	62,7
Espagne	460	329	1996	572	240	52	3649	2,6	60,7
Grande-Bretagne	577	271	1536	260	63	81	2788	2,0	64,2
Grèce	540	262	1470	199	99	8	2578	1,8	71,6
Portugal	326	274	1029	343	122	124	2218	1,6	61,1
Belgique	312	272	776	313	299	82	2054	1,5	55,3
Luxembourg	214	236	538	221	189	6	1404	1,0	48,8
- Hors Union européenne	2 055	2 372	6 045	1 749	1 285	270	13 776	9,8	70,5
dont :									
Roumanie	449	446	697	538	681	49	2860	2,0	66,8
Pologne	363	272	1118	180	80	74	2087	1,5	80,8
Bulgarie	350	558	674	198	100	16	1896	1,3	67,5
Russie	185	360	903	167	72	16	1703	1,2	78,3
Asie	1 804	2 966	8 467	3 290	2 984	644	20 155	14,3	50,2
dont :									
Chine	160	1092	1468	533	105	93	3451	2,5	52,7
Liban	277	372	513	672	949	29	2812	2,0	37,9
Turquie	322	363	670	248	105	107	1815	1,3	52,4
Corée du Sud	123	101	1389	127	30	30	1800	1,3	63,7
Japon	101	60	1326	48	25	6	1566	1,1	72,5
Vietnam	89	341	417	323	212	90	1472	1,0	55,2
Syrie	52	40	219	288	814	3	1416	1,0	22,7
Afrique	8 762	14 584	17 602	16 221	9 071	3 527	69 767	49,5	40,2
dont :									
Maroc	2 101	4 473	4 963	5 631	2 465	1 705	21 338	15,1	38,3
Algérie	1 091	1 377	3 419	2 885	2 893	332	11 997	8,5	46,4
Tunisie	702	1 250	1 685	1 679	888	134	6 338	4,5	39,2
Sénégal	743	1 361	1 476	1 051	176	335	5 142	3,7	36,6
Cameroun	644	654	652	771	505	154	3 380	2,4	46,6
Côte d'Ivoire	591	790	456	516	232	83	2 668	1,9	42,3
Madagascar	199	670	491	432	495	95	2 382	1,7	52,5
Congo	462	595	523	325	229	184	2 318	1,6	34,0
Gabon	306	359	660	534	97	27	1 983	1,4	44,9
Amériques	1 164	734	5 995	1 400	585	115	9 993	7,1	61,2
dont :									
États-Unis d'Amérique (USA)	246	105	2 088	96	19	9	2 563	1,8	72,1
Brésil	158	73	778	273	99	10	1 391	1,0	59,5
Océanie	32	28	120	15	9	1	205	0,1	62,9
Apatriés ou non déclaré	16	16	67	26	16	14	155	0,1	49,7
Toutes nationalités	18 077	23 684	51 759	26 315	15 814	5 200	140 849	100,0	50,5
Proportion d'étrangers	10,1	14,6	10,8	8,1	11,3	4,4	10,0		

C – Le cas des grandes écoles sous tutelle du Ministère de l'Education Nationale

Les grandes écoles placées sous tutelle du Ministère de l'Education Nationale et rattachées à la Cdéfi comptaient, au total, 45.732 étudiants inscrits à la rentrée 2000 dans 128 établissements.

Comparée à cet effectif total, la population des étudiants étrangers qui y sont accueillis demeure relativement restreinte. Mais elle croît de façon significative.

D'après une enquête portant sur 126 établissements publiée par la Cdéfi en mars 2001, 3684 étudiants étrangers y étaient inscrits en 1999-2000, dont 3297 dans le cycle « ingénieur ». L'effectif était de 2470 inscrits en 1997-1998.

650 diplômes d'ingénieur ont été délivrés à des étudiants étrangers en l'an 2000 pour moins de 400 en 1997-1998.

Les données plus extensives établies par la direction de la programmation et du développement du Ministère de l'Education Nationale font apparaître au titre de l'année 1999-2000

- un effectif total de 85.751 étudiants dont 4.292 étrangers (soit 5 % du total) pour les écoles d'ingénieurs ;
- un effectif total de 56.070 étudiants dont 5.424 étrangers (soit 9.6 % du total) pour les écoles de commerce, gestion et comptabilité.

132 – De persistantes incertitudes statistiques

A - La nécessaire distinction entre étudiants étrangers en mobilité véritable et étudiants étrangers résidents

L'analyse des données relatives aux inscriptions doit être conduite avec circonspection dans la mesure où ces données ne permettent pas d'opérer, avec une précision suffisante, la distinction entre les étudiants étrangers en mobilité véritable et les étudiants de nationalité étrangère qui résidaient en France avant leur inscription. Or ces derniers n'effectuent pas de mobilité véritable. L'analyse de leur situation ne saurait donc relever de la problématique de l'attraction et de l'accueil des étudiants étrangers en France.

C'est seulement à une date récente que les dossiers statistiques constitués par les établissements et remontant à la direction de la programmation et du développement (les données SISE) permettent, sur les premières inscriptions,

d'opérer clairement cette distinction. Ainsi, à la rentrée de 1999, ces données affinées permettaient d'identifier clairement, sur 50.000 premières inscriptions 60 % d'étudiants de nationalité étrangère en véritable mobilité et 40 % d'étudiants résidents de nationalité étrangère. Il apparaît cependant difficile d'extrapoler cette analyse en termes de flux concernant une rentrée, à l'ensemble de la population des étudiants étrangers recensés dans les établissements.

B – Les indications fournies par la comparaison des données relatives aux visas et celles relatives aux inscriptions

L'appréhension précise des effectifs d'étudiants en mobilité peut également être affinée par l'analyse des décalages entre le nombre de visas « étudiants » délivrés et le nombre des inscriptions.

Cette comparaison fait ressortir une très grande disparité selon les pays d'origine des étudiants étrangers.

Dans le cas de certains pays d'origine (c'est le cas pour les pays africains par exemple), on constate que le nombre des inscriptions excède systématiquement celui des visas. Ce décalage traduit probablement l'importance, pour les nationalités concernées, de la population d'étudiants étrangers résidents par comparaison avec celle des étudiants en véritable mobilité.

Pour les autres pays d'origine, le décalage inverse est observé, le nombre des visas accordés excédant systématiquement celui des inscriptions prises dans les universités ou les grandes écoles. Ainsi, dans le cas du Japon, on recensait 2582 visas accordés pour 577 inscriptions universitaires en 1999. Mais l'interprétation de ce décalage s'avère délicate. Ce dernier peut traduire aussi bien un abandon des projets d'étude qu'une inscription dans des cursus qui ne donnent pas lieu à scolarité dans un établissement inclus dans le champ d'observation des statistiques des inscriptions. C'est le cas, par exemple, pour des cursus de formation linguistique hors université ou pour des formations professionnelles délivrées par des établissements de statuts divers (métiers d'art, hôtellerie, cuisine).

C – Les indications fournies par la comparaison entre les données relatives aux titres de séjour accordés et celles qui sont relatives aux inscriptions

Le rapport statistique sur les migrations établi par le Haut Conseil à l'Intégration centralise les informations en provenance du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur et du ministère de l'éducation nationale. Ce rapport comporte un chapitre consacré aux étudiants. D'après les données qu'il

fournit, 51.157 nouveaux titres de séjour « étudiant » ont été délivrés pour l'année 1999, ce qui traduit une croissance de plus 9 % par rapport à l'année antérieure

En outre, l'analyse des renouvellements de titres de séjour permet d'effectuer des observations sur la durée des cursus ou, à tout le moins, sur la durée du séjour sur le territoire. Cette source d'information permet notamment de formuler des observations significatives sur la disparité entre la situation des étudiants originaires des pays européens et celle des étudiants qui proviennent d'autres zones géographiques. Les étudiants européens effectuent généralement des séjours de courte durée puisque 21 % d'entre eux seulement effectuent des séjours d'une durée supérieure à un an. Il faut sans doute voir dans cette indication un effet de l'organisation des programmes de mobilité européenne qui privilégient généralement des échanges sur un semestre ou sur une année universitaire. Quant aux étudiants provenant d'autres zones géographiques, 61 % d'entre eux effectuent des séjours de plus d'un an.

Une comparaison systématique des statistiques relatives au nombre de visas « étudiants » délivrés et du nombre des inscriptions universitaires présenterait certainement le grand intérêt. Elle ne pouvait être développée dans le cadre de la présente mission, mais devrait donner lieu à des investigations spécifiques.

133 - L'hétérogénéité de la population des étudiants étrangers

En fin de compte, les données statistiques disponibles permettent, malgré les imprécisions mentionnées, de formuler quelques observations robustes.

D'une part, toutes les sources convergent pour faire apparaître la nette tendance déjà mentionnée à la croissance des effectifs depuis 1998.

D'autre part, elles font apparaître la très grande hétérogénéité de la population des étudiants étrangers et des projets d'étude dont ils sont porteurs.

Mais, au-delà des indications fournies par les statistiques, il convient également de souligner deux facteurs marquants de différenciation parmi les étudiants étrangers accueillis en France.

D'après les conditions d'organisation de leur venue en France, il faut distinguer le cas

. des étudiants inscrits dans le cadre de programmes de mobilité institutionnelle entrant soit dans le cadre de conventions entre établissements (bénéficiant ou non du soutien d'autorités publiques, notamment dans le cas des

dispositifs européens d'incitation à la mobilité), soit dans le cadre de programmes publics,

. et celui des étudiants dont la mobilité relève d'un projet individuel.

D'après les conditions financières de leur formation, il convient de distinguer

. les étudiants « payants », qui suivent des cursus comportant des droits d'inscriptions élevés, grâce à leurs ressources propres ;

. les étudiants payants qui bénéficient de dispositifs de soutien financier ;

. les étudiants qui bénéficient de la quasi-gratuité des cursus dans la plupart des programmes universitaires français pour lesquels seuls les droits réglementaires sont exigés ; ces étudiants peuvent du reste recevoir également un soutien pour le financement de leurs dépenses personnelles grâce à l'attribution de bourses d'étude.

DEUXIEME PARTIE

RENFORCER LA COHERENCE DE LA « CHAINE » DE L'ACCUEIL

La mobilité des étudiants et des chercheurs a longtemps relevé d'initiatives individuelles. Sur la base de projets plus ou moins formalisés, parfois strictement personnels, parfois accompagnés par des dispositifs institutionnels plus ou moins stables, un courant intense d'échanges académiques a pu s'établir et s'amplifier.

Si les démarches et les aspirations personnelles conservent toute leur importance dans la genèse des projets de mobilité, une formalisation croissante des processus tend cependant à s'imposer.

Elle résulte en premier lieu de l'amplification des effectifs d'étudiants et de personnels engagés dans les échanges universitaires internationaux. Dès lors que la circulation internationale des étudiants ou des enseignants concerne près de deux millions de personnes chaque année à l'échelle mondiale, elle ne peut plus être gérée sur la base d'arrangements informels, à la marge du fonctionnement des institutions, mais requiert une organisation plus structurée.

Cet impératif de structuration de la mobilité résulte également de l'importance acquise par la dimension internationale dans la formation des étudiants et dans la pratique professionnelle des enseignants et des chercheurs. Un séjour d'étude ou de recherche à l'étranger ne constitue plus une simple expérience personnelle que les individus concernés décident et organisent à leur convenance. Elle devient une composante indispensable dans une formation de haut niveau et la condition nécessaire d'une pratique avancée de la recherche et de l'enseignement. La mobilité internationale devient donc une part intégrante des cursus et non une expérience contingente, participant de l'enrichissement éventuel de parcours individuels.

Enfin, la formalisation et la structuration de la mobilité traduisent un impératif nouveau de positionnement international des systèmes éducatifs. Dans la mesure où certains systèmes universitaires appliquent des procédures et des normes qualitatives exigeantes en matière d'organisation de la mobilité de leurs étudiants ou de leur personnel et de l'accueil des étudiants et des universitaires qu'ils attirent, leurs standards s'imposent comme des références impérieuses pour les autres systèmes universitaires soucieux de tenir leur rang dans les courants d'échanges académiques internationaux.

Dès lors que la mobilité des étudiants et des personnels s'impose comme un processus organisé et structuré qui engage les institutions académiques, la formalisation des opérations et des interventions qui y participent devient nécessaire.

Il convient donc d'aborder ces processus comme des séquences d'opérations clairement identifiées et articulées, mobilisant l'intervention de nombreux acteurs : les personnes en mobilité, en premier lieu, mais également les établissements d'enseignement supérieur, les autorités publiques et de multiples opérateurs plus ou moins spécialisés dans la prestation de services marchands ou non marchands concourant à l'organisation de la mobilité.

21 – L'accueil des étudiants étrangers : une chaîne d'interventions en quête de cohérence

211 - La notion d'accueil : accueil, sélection, recrutement

La notion d'accueil des étudiants étrangers comporte une certaine ambiguïté car elle peut, selon le contexte, correspondre à une acception générique ou à une acception spécifique.

La notion générique de l'accueil désigne l'ensemble du processus de mobilité "entrante". Elle englobe l'ensemble des opérations et interventions conduisant à la formation d'étudiants internationaux en France. C'est dans cette acception que la notion est généralement employée dans le présent rapport.

La notion spécifique de l'accueil correspond à l'ensemble des opérations ou interventions susceptibles d'être assurées à un moment particulier du processus d'ensemble, celui qui correspond à l'arrivée des étudiants concernés sur le territoire et, plus précisément encore, sur le site de leur formation. Les prestations correspondant à cette phase spécifique comportent des services éventuellement assurés au bénéfice des étudiants étrangers :

- la prise en charge à l'aéroport ou à la gare ;
- l'apport d'informations pratiques sur les trajets à parcourir, les formalités à accomplir et sur les ressources d'hébergement ;
- l'organisation du transport jusqu'au site de formation ;
- l'organisation des premières nuitées après l'arrivée ;
- éventuellement, l'organisation de l'hébergement pour tout le séjour ;
- l'assistance administrative pour l'accomplissement des formalités requises à l'arrivée ;

- l'apport d'informations relatives à l'organisation générale des enseignements en France et, singulièrement, dans l'établissement et le cursus choisis par l'étudiant concerné...

212 – La « chaîne » de l'accueil : une séquence continue d'opérations

Les opérations correspondant au processus d'accueil dans son ensemble correspondent à une série d'opérations qui se déroulent selon une séquence plus ou moins élaborée. Mais l'organisation de ce processus n'acquiert toute sa cohérence que si ses phases essentielles se déroulent de façon cohérente et sans rupture de continuité. La nécessité d'un enchaînement réglé de ces différentes opérations est d'autant plus impérieuse qu'elles relèvent, pour la plupart, d'interventions qui mobilisent des acteurs différents. C'est la raison pour laquelle il est proposé d'avancer la notion d'une *chaîne de l'accueil* pour souligner l'importance que revêt le maintien d'une certaine continuité et d'une certaine cohérence entre ces différentes opérations.

A – En amont de la formation

En amont de la formation stricto sensu, la chaîne de l'accueil comporte l'ensemble des interventions qui permettent de susciter et de préparer la mobilité des étudiants étrangers. Cette phase amont peut englober notamment

- la présentation de l'offre de formation supérieure à l'étranger qui permet, lors de salons, de sessions d'information ou d'autres manifestations de diffuser des indications sur les ressources éducatives françaises, grâce à l'utilisation de supports divers (plaquettes, films, montages vidéo...);
- l'organisation plus ou moins méthodique d'une remontée d'informations sur les demandes des étudiants étrangers vers les établissements français d'enseignement supérieur;
- l'organisation éventuelle d'une sélection des candidats ;
- la pré-inscription ou l'organisation de l'inscription proprement dite ;
- la préparation éventuelle des conditions d'accueil à l'arrivée en France.

B – Durant la formation

Durant le séjour en France, l'élément essentiel porte évidemment sur l'insertion de l'étudiant étranger dans un établissement et dans un cursus de formation. L'appréciation des conditions dans lesquelles cette insertion est assurée

relève de l'évaluation du contenu et des modalités d'organisation du programme académique suivi.

Mais cette phase devrait, dans les conditions les plus favorables, comporter également un accompagnement portant notamment sur

- un suivi plus ou moins personnalisé de la scolarité après l'inscription grâce, par exemple, à un tutorat assuré par un enseignant ou un responsable administratif ;
- une aide à la résolution des problèmes éventuellement rencontrés par l'étudiant étranger pour son insertion dans la vie universitaire ; de nombreuses expériences françaises ou étrangères montrent que cette assistance donne souvent lieu à la mobilisation d'autres étudiants, et notamment d'étudiants qui ont eux-mêmes bénéficié précédemment d'un programme de mobilité à l'étranger ;
- l'organisation d'activités culturelles ou d'actions d'animation favorisant l'insertion des étudiants étrangers dans la vie étudiante ;
- un accompagnement social et une aide pour la résolution de nouveaux problèmes d'hébergement ;
- une aide pour l'accès à l'emploi en cours d'études, grâce à au recours à des solutions internes à l'établissement (monitorats en informatique ou en bibliothèque par exemple) ou grâce à des solutions externes (jobs étudiants, information sur des possibilités de travail à temps partiel...).

C – En aval de la formation

Au terme de la formation, les interventions peuvent porter sur

- une aide à l'accès à l'emploi en fin d'études, dans la mesure des possibilités offertes par la réglementation applicable aux ressortissants étrangers ;
- un suivi après le retour de l'étudiant étranger dans son pays d'origine ;
- une aide pour la poursuite d'études dans un nouvel établissement ou dans un pays tiers grâce à la préparation d'un dossier scolaire et de recommandations.

Le recensement de ces différentes opérations ne signifie évidemment pas que chaque étudiant étranger en bénéficie ni même qu'un nombre élevé d'entre eux y aient accès. Mais il permet de disposer d'un cadre de référence pour identifier les principaux maillons de la chaîne de l'accueil et pour déceler les discontinuités ou les dysfonctionnements les plus préoccupants qui sont susceptibles d'en affecter la continuité ou la cohérence.

22 – Les maillons faibles de la chaîne de l'accueil

L'analyse des différentes phases du processus d'accueil et de leur enchaînement fait ressortir plusieurs sources de difficultés :

- la pertinence de l'offre de formation qui est effectivement proposée aux étudiants étrangers, compte tenu de leurs attentes ;
- des discontinuités préoccupantes dans la succession des étapes de leur parcours ;
- des problèmes liés à l'insuffisante coordination entre les différents acteurs qui interviennent au cours du processus.

221 – La pertinence de l'offre de formation de l'enseignement supérieur français

L'aptitude de l'enseignement supérieur français à répondre aux attentes des étudiants étrangers est parfois mise en doute de façon exagérée et caricaturale. Cependant, des difficultés réelles doivent être reconnues. Elles affectent l'image des formations françaises à l'étranger et peuvent être à l'origine d'une perte d'attrait souvent mentionnée ; dans ce cas, elles peuvent jouer un rôle dissuasif en décourageant des candidats potentiels de s'intéresser aux possibilités de formation proposées en France. Mais il convient également d'identifier d'autres difficultés fréquemment perçues par les étudiants étrangers durant leur séjour d'étude.

A – Une offre pour quelle demande ?

L'image de l'offre française de formation supérieure reste encore marquée par la reconnaissance des pôles d'excellence dans les domaines des humanités, du droit ou dans des programmes extra-universitaires liés aux métiers d'art, à l'hôtellerie ou à la restauration. Mais, comme le montre un rapport récemment établi par la NAFSA (National Association for Foreign Studies Abroad, association qui regroupe, aux Etats-Unis, les responsables des services universitaires chargés d'organiser la mobilité "sortante" des étudiants), à la demande d'EduFrance, le potentiel de formation dans les domaines scientifiques, technologiques et professionnels est fréquemment méconnu.

Au-delà de ces effets d'image, les établissements français d'enseignement supérieur paraissent rencontrer des difficultés pour identifier de façon précise la demande des étudiants étrangers et pour adapter leur offre aux attentes de ces derniers.

Du reste, on ne perçoit pas souvent, dans les établissements français, une attitude pro-active qui conduirait leurs responsables à analyser méthodiquement les

attentes des étudiants étrangers susceptibles d'être intéressés par leurs programmes afin d'aménager leur offre. En fait, le système des formations supérieures françaises semble relever davantage d'une logique de l'offre que d'une logique de la demande.

Pour orienter l'évolution des programmes de formation et, de façon plus générale, les politiques publiques d'appui à la mobilité internationale, il serait pourtant nécessaire de disposer de capteurs de la demande des partenaires et des étudiants étrangers. À l'image de ce que les entreprises réalisent lorsqu'elles conduisent des études de marché, il serait souhaitable d'analyser de façon rigoureuse les besoins des partenaires et des étudiants étrangers et d'aménager l'offre française en fonction de ces besoins.

On peut certes comprendre la réticence de certains responsables d'établissements, légitimement attachés à des réussites et à des programmes d'excellence, devant l'idée d'un pilotage par la demande de leur offre de formation. Mais la perception des attentes des partenaires et des étudiants étrangers ne conduit pas nécessairement à une remise en cause des pratiques de formation des établissements français. Elle peut fournir des indications précieuses pour l'introduction d'aménagements qui, sans remettre en cause le socle des meilleures traditions de l'enseignement supérieur français, permettent une meilleure réponse aux attentes des publics internationaux. Par ailleurs, comment informer ces derniers et les convaincre des forces de l'offre française de formation si l'on n'a pas préalablement perçu les préoccupations et les critères d'appréciation majeurs de ces publics ?

C'est pourquoi la valorisation des atouts de l'enseignement supérieur français exige la mise en place ou le renforcement de dispositifs permettant de faire "remonter" vers les établissements des indications précises sur

- les besoins de formation des étudiants étrangers susceptibles d'être intéressés par un cursus de formation en France ;
- les possibilités de coopération avec les établissements étrangers susceptibles d'entretenir, avec les établissements français, un courant d'échanges d'étudiants, d'enseignants ou de chercheurs ;
- les normes internationales d'accueil applicables compte tenu des exigences de la demande et des réalisations des autres grands systèmes éducatifs.

B – Le contenu des formations et la structure des cursus

De façon générale, le contenu des formations proposées par les établissements français d'enseignement supérieur et leurs conditions d'encadrement apparaissent tout à fait compétitifs en comparaison de l'offre assurée par les établissements des autres pays avancés.

Les interrogations que suscite la pertinence de l'offre française de formation supérieure portent donc sur la structure des cursus plus que sur leur contenu ou sur leur niveau qualitatif.

On prétend souvent que cette offre serait insuffisamment "lisible" pour les étudiants étrangers, voire pour les responsables universitaires étrangers susceptibles d'établir avec leurs homologues français de fructueux partenariats. En réalité, l'analyse des cursus proposés par les systèmes universitaires étrangers montre que leur organisation n'est pas plus simple ni moins opaque. L'organisation des programmes en France est simplement différente et souvent décalée par rapport aux formules dominantes dans les autres pays développés. La question posée n'est donc pas celle d'une moindre lisibilité, mais d'une structure différente des programmes.

D'une part, les cursus français sont caractérisés par une gestion du temps de formation décalée par rapport aux formules qui tendent à s'imposer comme des standards internationaux dominants.

Cette observation s'applique au découpage des cycles de formation et à l'identification des niveaux de sortie diplômante. À cet égard, le mouvement d'harmonisation européenne engagé par l'enseignement supérieur français constitue sûrement une voie à privilégier pour poursuivre un rapprochement avec les standards internationaux, sans renoncement aux acquis majeurs de la tradition éducative française.

La question de la gestion du temps de formation se pose également et de façon sans doute plus préoccupante, à propos de l'organisation de l'année universitaire. À cet égard, la semestrialisation introduite de façon encore incomplète dans les cursus ne permet toujours pas d'afficher la flexibilité à laquelle parviennent les établissements étrangers dans de nombreux pays.

La structure des programmes français comporte une autre rigidité liée à son organisation insuffisamment modulaire. C'est pourquoi le débat engagé sur l'introduction systématique de crédits constitue une occasion privilégiée pour répondre à des attentes des étudiants français et pour rapprocher les établissements français des standards internationaux dominants.

Enfin, la question linguistique constitue également un enjeu majeur. Dans la situation présente, les étudiants étrangers sont supposés devoir maîtriser la langue française pour pouvoir prétendre à une inscription dans un établissement français. Cette exigence se traduit notamment par la pratique des tests de langue imposés aux étudiants étrangers qui relèvent de procédures de pré inscription. Or il est certain que le fait d'imposer *la maîtrise préalable du français* conduit à décourager, voire à écarter, des étudiants étrangers qui pourraient pourtant être attirés par une attitude plus ouverte.

Deux voies pourraient, sur ce point, ouvrir des perspectives de progrès si une approche plus pragmatique de la question linguistique était mise en œuvre.

D'une part, une extension de l'offre de programmes délivrés en langue étrangère (et notamment en anglais) permettrait certainement d'attirer des étudiants actuellement exclus par une maîtrise insuffisante du français. Loin de consacrer une désaffection à l'égard de la langue française ou une résignation à la limitation de son rayonnement, une telle formule permettrait au contraire de lever un obstacle à l'attraction d'étudiants étrangers. Au cours de leur séjour, ces derniers se trouveraient dans des conditions favorables pour acquérir ou améliorer la maîtrise de la langue à l'occasion de formations en français langue étrangère assurées dans le cadre de leur cursus, mais grâce aussi à leur insertion quotidienne dans un contexte linguistique et culturel francophone. Au lieu d'être présentée comme *un préalable à l'admission en formation*, la pratique de la langue française deviendrait un *produit de la formation* en France.

D'autre part, des dispositifs de pré-formation ouverts aux étudiants étrangers avant le début de leur cursus, soit dans leur pays d'origine, soit à leur arrivée en France, leur permettraient également de s'intégrer à des enseignements délivrés en français, sans que la maîtrise de la langue leur soit imposée comme un préalable à la préparation de leurs projets de mobilité.

C - Le rôle et des filières sélectives et des concours d'entrée

La pratique des concours à l'entrée des grandes écoles et d'une sélection pour l'accès à certaines filières universitaires est parfois présentée comme un obstacle à l'attraction d'étudiants étrangers de niveau adéquat.

De fait, ces modes de sélection jouent sûrement un rôle dissuasif en l'absence d'efforts d'adaptation au bénéfice des étudiants étrangers. En effet, les épreuves de sélection et les concours d'entrée combinent des obstacles liés à des conditions de niveau académique à des obstacles linguistiques et culturels.

Cependant, cette pratique ne relève pas d'une "exception française" puisque, dans la plupart des pays avancés, les établissements de bon niveau recourent largement à des procédures de sélection sur dossier ou sur tests pour l'admission de leurs étudiants nationaux ou étrangers.

Des efforts ciblés peuvent permettre d'adapter les concours d'entrée ou les épreuves d'admission à la situation des étudiants étrangers. Ainsi, dans certaines écoles rattachées à la Cdéfi, des processus d'adaptation à la sélection permettent de préparer des étudiants étrangers aux concours comme c'est le cas pour les semestres de transition qui assurent une préformation organisée en partenariat par la Cdéfi et EduFrance.

D'autres formules, pratiquées notamment par les écoles de gestion, procèdent d'une adaptation plus radicale encore puisqu'elles conduisent à organiser des concours ou des tests spécifiques réservés aux candidats étrangers et organisés dans les pays d'origine.

En fin de compte, il ne semble pas que les filières françaises à accès sélectif subissent un handicap spécifique vis-à-vis des programmes étrangers de niveau comparable, dès lors que leurs procédures d'admission prévoient des aménagements pragmatiques au bénéfice des étudiants étrangers.

D – Les questions de certification et de validation

Une autre difficulté fréquemment mentionnée pour justifier les difficultés rencontrées par l'offre française de formation dans les échanges académiques internationaux concerne la gamme des diplômes qu'elle propose et les modes de certifications qu'elle met en œuvre.

Ces observations ne mettent pas nécessairement en cause la qualité intrinsèque de ces pratiques de certification. Mais elles soulignent au moins le handicap que représente leur décalage par rapport à des standards internationaux qui tendent à s'imposer comme des références dominantes. La gamme des diplômes français d'enseignement supérieur n'est pas plus ou moins pertinente que celle des autres pays ; elle est seulement atypique. En outre, elle présente une grande complexité.

Les systèmes dominants de certification affichent des diplômes génériques qui, dans une scolarité normale à temps plein, sanctionnent trois années d'études supérieures (Bachelor), cinq années (Master) ou huit années (doctorat). Ces niveaux de référence s'appliquent pour toutes les disciplines et pour tous les établissements,

permettant un étalonnage cohérent de l'ensemble des cursus susceptibles d'être suivis par les étudiants.

Un diplôme a pour fonction majeure de fournir une attestation normée sur les compétences scientifiques, techniques, méthodologiques, opératoires et comportementales acquises par son titulaire dans un champ de spécialité donnée. Il fournit en outre une indication de niveau en ce sens qu'il est situé sur une échelle dont les degrés traduisent les différents stades des parcours de formation et, dans certains pays, une hiérarchie des établissements émetteurs.

Or la gamme des diplômes et leurs modes de délivrance constituent des traits caractéristiques du fonctionnement des systèmes éducatifs. La diversité de ces derniers se traduit donc par une disparité des systèmes de certification et constitue virtuellement, un obstacle structurel à la mobilité. C'est pourquoi l'affirmation de standards internationaux de certification sur lesquels un grand nombre de pays tendent à s'aligner constitue un moyen efficace pour imposer des références communes et pour créer plus de fluidité dans les échanges d'étudiants entre les systèmes éducatifs ou les établissements qui recourent à ces référentiels communs.

L'homogénéité de la gamme et des niveaux de délivrance des diplômes a le mérite de faciliter la mobilité des étudiants en ce sens que tous les établissements qui se réfèrent aux titres présentés par des candidats à l'admission peuvent étalonner avec une relative précision les acquis antérieurs de ces derniers. Dans les procédures d'admission sélective sur dossier, les niveaux de référence étant clairement définis, c'est ensuite la qualité de l'établissement émetteur des diplômes présentés par les candidats et l'analyse des notes obtenues par ces derniers qui permettront d'instruire et de classer leurs dossiers.

Quelques caractéristiques propres au dispositif français de certification lui confèrent le caractère atypique précédemment relevé :

- La multiplicité des séquences diplômantes reflète la disparité des pratiques des différents types d'établissements, des différentes filières de formation ou des différents champs disciplinaires. Ainsi, la série des diplômes varie entre les universités et les grandes écoles.
- Malgré une relative homogénéisation des titres délivrés dans les filières universitaires, bien des singularités disciplinaires persistent.
- Enfin, dans le même établissement et dans le même champ disciplinaire, plusieurs séries de diplômes peuvent coexister. Ainsi, les étudiants qui suivent les enseignements d'une filière universitaire classique (DEUG puis maîtrise) ne se voient pas délivrer des diplômes aux mêmes stades que ceux qui suivent des enseignements en IUP ou en magistère.

La singularité et la complexité du système français de certification constituent des sources indéniables de difficultés pour l'organisation des programmes de mobilité. Dans l'organisation de la mobilité sortante, elles rendent difficile, pour un évaluateur qui ne serait pas rompu aux subtilités des procédures françaises, l'étalonnage du niveau des acquis dont un candidat à l'admission dans un cursus à l'étranger peut se prévaloir. Pour l'organisation de la mobilité entrante, elles peuvent décourager des candidats étrangers qui redouteraient de s'engager dans un cursus proposé par un établissement français et conduisant à des diplômes peu lisibles dans le reste du monde.

Cependant, la portée de ces difficultés est différente selon les conditions dans lesquelles les étudiants concernés engagent leur mobilité.

1 - Le cas de la mobilité en cours de cursus

Dans le cas de la mobilité en cours de cursus, deux situations doivent être distinguées.

Dans les démarches de mobilité organisée par des institutions académiques (échanges d'étudiants, programmes de double diplôme par exemple), la question de l'étalonnage du niveau des étudiants concernés est généralement traitée dans le cadre de conventions entre établissements ou entre conférences ou réseaux d'établissements. Ainsi l'accord franco-québécois conclu entre la CPU (Conférence des présidents d'université), la Cdéfi (Conférence des directeurs d'écoles et de formations d'ingénieurs) et la CREPUQ (Conférence des recteurs et présidents d'université québécois) comporte des dispositions relatives à la reconnaissance mutuelle des diplômes qui peuvent être mises en œuvre dans le cadre des programmes d'échanges entre établissements.

En revanche, la question est beaucoup plus délicate pour les étudiants dont la mobilité s'inscrit dans une démarche individuelle. Dans ce cas, les candidats français à une mobilité à l'étranger, au cours de leur cursus peuvent être victimes d'une sous-évaluation de leurs acquis par l'établissement dans lequel ils souhaitent être admis. Inversement, les étudiants étrangers susceptibles d'être intéressés par une période de formation en France peuvent redouter de voir les diplômes qu'ils y auront acquis sous-évalués s'ils souhaitent reprendre des études à l'étranger.

2 - Le cas de la mobilité en fin de cursus

Au terme de leur cursus, les étudiants désireux de chercher un emploi à l'étranger disposent, avec les diplômes français, de titres qui ne sont pas clairement identifiés par de nombreuses entreprises ou organisations auxquels ils pourraient

souhaiter présenter leur candidature en vue d'y obtenir un emploi. Ainsi, le DESS (diplôme d'études supérieures spécialisées) qui constitue une des grandes réussites de l'enseignement supérieur français en matière de formation professionnalisante de haut niveau reste un titre dont peu de recruteurs étrangers reconnaissent l'équivalence par rapport au master.

En fin de compte, les caractéristiques et la singularité des diplômes français rendent leur reconnaissance particulièrement complexe et peuvent être considérées comme un obstacle structurel susceptible de freiner le développement de la mobilité étudiante. C'est pourquoi les efforts d'harmonisation engagés à l'échelle européenne sont de nature à favoriser une meilleure compréhension de leur positionnement par rapport aux diplômes délivrés par les établissements étrangers. Toutefois, les initiatives engagées dans cette direction portent surtout sur un effort de normalisation des niveaux auxquels les diplômes sont délivrés. Ils n'ont en rien réduit la multiplicité des titres.

La notion de "supplément au diplôme" qui tend à s'imposer dans les pays européens fournira probablement un mode d'emploi utile pour le décryptage des singularités de la gamme des diplômes français. Elle est de nature à simplifier le travail des évaluateurs étrangers. Mais elle aura probablement un impact moins efficace que la délivrance de diplômes immédiatement identifiables au niveau mondial.

Dans la mesure où les spécificités des pratiques françaises en termes de certification constituent des caractères structurels et qui seront probablement appelés à perdurer malgré les démarches d'harmonisation en cours, elles imposent aux établissements d'enseignement supérieur des efforts particuliers qui devraient être conduits dans trois directions principales afin de compenser les effets de leur moindre notoriété.

L'effort d'information sur le positionnement des diplômes français par rapport aux diplômes étrangers d'enseignement supérieur devrait être soutenu, voire amplifié. Mais surtout, il devrait être orienté vers des cibles prioritaires. L'information des étudiants et des élèves étrangers en tant que candidats potentiels à un cursus français demeure essentielle. Mais elle doit être accompagnée par une action à destination des responsables universitaires étrangers, notamment dans les pays dont l'enseignement supérieur est le plus attractif afin d'aider les titulaires de diplômes français à s'y insérer dans les meilleures conditions s'ils souhaitent y poursuivre un cursus. De même, une action d'information s'impose en direction des cabinets de recrutement ou des services de recrutement des grandes entreprises internationales afin que les dossiers des candidats français ou étrangers titulaires de diplômes français n'y soient pas pénalisés par une mauvaise perception du niveau et du contenu de ces titres.

Un deuxième effort devrait porter sur *la traduction des diplômes français* dans les langues étrangères couramment utilisées dans les échanges universitaires internationaux. L'introduction du grade de « mastaire » a permis de rapprocher l'intitulé de certains titres français des intitulés internationaux dominants. Cette novation concerne à ce jour les DEA (diplômes d'études approfondies), les DESS (diplômes d'études supérieures spécialisées), ainsi que les diplômes d'ingénieurs et les diplômes de certaines écoles de gestion. En soulignant que ces différents diplômes correspondent à la certification d'un même niveau d'études, l'introduction du « mastaire » contribue sans doute à améliorer la lisibilité des modes de certification des établissements français pour les évaluateurs ou les recruteurs étrangers. Mais une amélioration supplémentaire pourrait être introduite par *l'officialisation d'une pratique systématique de la traduction des attestations de diplômes*. Cette pratique permettrait de délivrer aux étudiants français ou étrangers qui en feraient la demande à la fois

- un document en français portant mention de l'intitulé traditionnel du diplôme et éventuellement du grade obtenu par le candidat ;
- un document en langue étrangère authentifiant, avec la garantie de l'Etat, la traduction du titre ou du grade dans des intitulés conformes aux standards internationaux, c'est-à-dire *le master* à bac + 5 et *le bachelor* à bac + 3.

La délivrance d'un document officiel comportant la mention de ces intitulés présenterait un double intérêt. D'une part, elle permettrait de conférer à tous les diplômes et grades français considérés comme équivalents au master et au bachelor un positionnement immédiatement lisible au niveau international. Elle permettrait, d'autre part, de faire accéder l'ensemble des diplômes et grades délivrés par les établissements français d'enseignement supérieur à un statut international reconnu sans qu'il soit nécessaire d'attendre les effets des efforts d'harmonisation et de simplification qui sont par ailleurs indispensables, mais qui risquent de ne déboucher qu'à moyen ou long terme.

La possibilité d'une telle traduction avait été ouverte par une circulaire de la directrice des enseignements supérieurs en date du 31 août 2000 applicable aux DESS et DEA et par une circulaire du 9 mars 2001 applicable au titre d'ingénieur. Ces deux textes proposaient des maquettes comportant la traduction de l'intitulé des diplômes français concernés en langue anglaise par la mention « master's degree ». L'extension de cette pratique aux titres équivalents à la licence (pour le bachelor) et à l'ensemble des titres équivalents au mastaire (pour le master) ainsi que la délivrance systématique, sur demande des étudiants concernés, d'attestations portant la traduction des diplômes français permettraient de progresser rapidement dans la perspective d'une meilleure lisibilité internationale des modes français de certification.

Enfin, une troisième ligne d'action devrait *conduire à une présence plus active des établissements français dans les réseaux académiques* qui tendent à se développer pour établir des accords de reconnaissance mutuelle des diplômes ou pour piloter des procédures d'assurance qualité (« *quality assessment* »). C'est en effet dans ces réseaux que s'élabore un consensus international sur les normes qualitatives applicables pour l'évaluation des cursus et des établissements qui les organisent. La présence systématique d'experts français dans ces instances constitue donc une condition nécessaire pour que les valeurs et les traditions académiques françaises puissent être prises en compte dans les processus d'ajustement et d'harmonisation qui s'y déroulent.

E – L'application de standards de qualité

Le professionnalisme des acteurs chargés de l'accueil des étudiants étrangers et le caractère élaboré des procédures mises en œuvre dans certains pays avancés tend à imposer des normes qualitatives exigeantes qui concernent aussi bien les dimensions pédagogiques que les conditions administratives et matérielles applicables pour l'accueil des étudiants étrangers. L'affirmation de ces normes impose aux établissements français un effort d'alignement s'ils souhaitent éviter d'être distancés par les institutions académiques les plus attractives.

Cet impératif a été perçu en France depuis plusieurs années. Une circulaire conjointe du Ministre de l'éducation nationale et du Ministère des affaires étrangères en date du 6 mai 1997 établissait, après concertation avec la conférence des présidents d'université et la conférence des directeurs d'écoles et formations d'ingénieurs, un véritable cahier des charges relatif aux conditions qualitatives de l'accueil. Elle accompagnait un document intitulé « Charte pour la promotion des formations supérieures françaises sur le marché des étudiants privés étrangers ». cinq « champs d'action » faisaient l'objet de recommandations dans ce texte :

- la définition de la demande et du marché,
- l'élaboration et la présentation de l'offre,
- la promotion et la valorisation de l'offre,
- l'accueil et le séjour en France des étudiants étrangers,
- le suivi des anciens étudiants étrangers.

La démarche conduisant à la mise en place de normes qualitatives d'accueil est donc engagée. Mais on peut cependant s'interroger sur sa traduction concrète et sur l'état de son application. À ce stade, la notion de charte de la qualité de l'accueil ne débouche pas encore sur l'appropriation d'un véritable outil qui serait au service des différents acteurs intervenant dans la chaîne de l'accueil.

C'est pourquoi, la mise en place d'une charte de l'accueil qui aille au-delà d'une simple proclamation de bonnes intentions, impose de procéder d'élargir et d'approfondir la démarche engagée. Cela exige :

- l'actualisation des termes du texte de 1997 ;
- une formulation en termes plus opératoires des recommandations qu'il énonce ;
- une mobilisation des acteurs portant sur l'identification des problèmes soulevés par sa mise en œuvre et sur la mise en place de mesures de progrès ;
- le recours à cette charte comme véritable outil de référence applicable tant dans les rapports entre les tutelles et les établissements que dans les relations entre ces derniers et les étudiants étrangers qu'ils accueillent.

Il faut notamment souligner l'importance particulière qui s'attache à une diffusion de cette charte aux candidats étrangers. Cette diffusion permettrait d'en faire un véritable référentiel, comportant des engagements sur les conditions qualitatives de l'accueil. Les étudiants concernés pourraient s'appuyer sur ce document en cas de difficulté majeure dans leurs relations avec l'ensemble des acteurs chargés de les aider à réussir, dans les meilleures conditions possibles, leur insertion dans l'enseignement supérieur français.

222 – De persistantes ruptures de continuité dans les interventions

Comme cela a déjà été souligné, les différents stades du processus d'accueil constituent une véritable chaîne qui comporte à la fois une dimension pédagogique et des dimensions administratives et logistiques.

La continuité des interventions requises tout au long de cette chaîne de l'accueil constitue une condition décisive de sa robustesse. Or plusieurs ruptures interviennent à des phases critiques du processus.

En amont de la formation proprement dite, les maillons faibles concernent notamment les modalités de recrutement et de pré inscription. Des progrès restent aussi à réaliser en matière de promotion de l'offre française d'enseignement supérieur, d'information et de recrutement des candidats ; mais plusieurs initiatives récentes des pouvoirs publics et des autres acteurs concernés ont déjà permis d'introduire de notables améliorations sur ces différents aspects de la chaîne.

Durant la formation, les conditions de l'insertion dans les filières d'enseignement et l'organisation de ces dernières soulèvent également des difficultés ; mais celles-ci sont à peu près clairement identifiées et ont également donné lieu à des efforts d'amélioration activement engagés même lorsqu'ils ne sont

pas complètement appliqués. C'est en revanche l'environnement des études qui soulève les difficultés majeures. L'offre d'hébergement continue de traduire des insuffisances localisées des capacités et des insuffisances qualitatives de portée plus générale. Mais ce problème ne concerne pas les seuls étudiants étrangers ; il se pose également aux étudiants français et aux chercheurs et enseignants étrangers accueillis dans le cadre d'échanges académiques.

En aval de la formation, le suivi des étudiants étrangers est quasi-inexistant et prive la France et ses établissements d'enseignement supérieur d'un vecteur de rayonnement dont l'exemple des universités américaines, particulièrement attentives à la structuration et à l'activation de leurs réseaux *d'alumni* à l'étranger, montre pourtant l'importance et l'efficacité.

Tableau 6 : La chaîne de l'accueil

	Les dimensions pédagogiques	Les dimensions administratives et logistiques
En amont de la formation	- Promotion de l'offre française de formation - Information sur l'offre française de formation - Orientation des candidats potentiels - Recrutement et, éventuellement, sélection des candidats - Pré-inscription	- Constitution d'un dossier de pré inscription - Constitution d'un dossier de bourse - Attribution d'un visa - Prise en charge à l'arrivée en France
Au cours de la formation	- Insertion dans un cursus de formation - Suivi de la scolarité - Tutorat	- Mise en place éventuelle d'une bourse d'études - Aide à la recherche d'un hébergement - Accompagnement social si nécessaire - Aide à l'accès à l'emploi en cours de cursus
En aval de la formation	- Aide à la poursuite d'études	- Accès à l'emploi en France - Accès à l'emploi à l'étranger - Suivi du parcours après la formation

A – En amont de la formation

En amont de la formation proprement dite, les maillons faibles de la chaîne concernent essentiellement les opérations de pré inscription.

1 – La gestion des pré inscriptions

Les procédures de pré-inscription devraient permettre aux étudiants étrangers d'engager, depuis leur pays d'origine, la recherche d'une affectation dans un établissement universitaire français et de préparer les démarches requises pour la réalisation de leurs projets de mobilité. Elles devraient donc à la fois résoudre les questions d'information et d'orientation des étudiants étrangers intéressés par un

cursus en France et traiter, en amont, tous les problèmes administratifs soulevés par leur venue dans notre pays.

En particulier, l'examen du dossier par les services culturels et consulaires des ambassades de France à l'étranger permet d'opérer un premier filtrage des demandes qui leur sont adressés. En outre, le poste a la responsabilité de délivrer le visa qui permettra à l'étudiant étranger d'entrer sur le territoire. Toutefois, l'aboutissement de la procédure est subordonné à l'obtention d'une inscription dans un établissement français d'enseignement supérieur.

Si le principe de ces procédures apparaît pertinent, leurs conditions de mise en œuvre soulèvent principalement deux types de problèmes déjà mentionnés.

D'une part, le délai d'instruction des dossiers est long. C'est ainsi qu'un dossier déposé en décembre ne pourra obtenir une réponse de la part de l'établissement français dans lequel une affectation est demandée qu'au mois de juillet. Ce délai d'instruction et l'incertitude dans laquelle il maintient trop longtemps les demandeurs est sans doute à l'origine d'une importante déperdition de candidatures potentielles, notamment parmi les élèves des lycées français à l'étranger.

En 1999-2000, les 270 établissements du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) regroupaient 158.477 élèves qui se répartissent en ressortissants étrangers (58 % des effectifs) et élèves français ou binationaux (42 %). Ces établissements comptent environ 7 800 élèves en classe terminale. Le nombre de reçus au baccalauréat s'établissait à 7.090 en 1999-2000. Le nombre de ces nouveaux bacheliers qui ont présenté leur candidature en vue d'une pré-inscription dans un établissement français d'enseignement supérieur pour la rentrée 2000-2001 peut être évalué

- à 2.162 pour les élèves français,
- à 2.841 pour les élèves étrangers.

Parmi ces candidats, 1.670 élèves français ou étrangers ont été inscrits, en fin de compte, dans des universités françaises. Si on tient compte de l'ensemble des filières post-baccalauréat, le nombre total des inscrits avoisine 2.000 élèves dont 1.000 étrangers.

La population concernée reste donc limitée en nombre. Mais le traitement qui lui est réservé à l'entrée de l'enseignement supérieur français revêt une très importante portée symbolique dans la mesure où elle ne traduit pas un effort systématique pour traiter de façon attractive les bacheliers en provenance des lycées français à l'étranger.

En effet, la déperdition d'une partie importante des candidatures potentielles traduit une incohérence majeure. Alors que la France consent un effort important pour soutenir le réseau des établissements français à l'étranger en mobilisant tant des ressources publiques que des ressources privées, le découragement d'une fraction importante des bacheliers qui pourraient être intéressés par une poursuite d'études en France interdit de conduire à son terme et de valoriser cet investissement. Le décalage entre les effectifs des élèves de terminale de ces établissements et le nombre de candidatures déposées en vue d'une admission dans l'enseignement supérieur français (2.841 candidats étrangers et 2.162 candidats français) est d'ampleur limitée. En revanche l'écart observable entre le nombre des candidatures déposées et les inscriptions effectives dans les établissements français (environ 1.000 inscrits étrangers) illustre bien une discontinuité inacceptable. Une telle situation ne permet pas aux lycées français de l'étranger d'alimenter l'enseignement supérieur en candidats qui ont bénéficié d'une formation secondaire de qualité et d'une adaptation linguistique et culturelle qui devrait leur assurer des chances élevées de réussite dans des cursus auxquels ils ont été bien préparés. On ne saurait donc se résigner à laisser ces établissements jouer, dans une large mesure, un rôle de préformation au bénéfice d'universités étrangères qui apprécient lucidement la qualité de leurs anciens élèves.

Les «dossiers bleus» déposés par les titulaires ou futurs titulaires d'un baccalauréat français soulèvent non seulement un problème dû au délai nécessaire pour leur instruction, mais également une difficulté liée à l'affectation académique d'office assignée aux candidats. En effet, une circulaire du ministère de l'éducation nationale a décidé d'affecter les candidats à l'Académie à laquelle est rattaché leur lycée à l'étranger. Cette sectorisation est génératrice de nombreux problèmes. Ainsi, un enfant de français expatriés dont la famille revient en France peut se trouver affecté d'office dans une université dans une Académie alors que ses propres parents auront élu domicile dans une région différente. Il est clair que cette affectation d'office traduit une approche beaucoup trop rigide, d'autant que l'effectif total des bacheliers des lycées français de l'étranger souhaitant poursuivre leurs études en Métropole représente un effectif suffisamment restreint (1.500 à 2.000 inscriptions chaque année) pour ne pas risquer de perturber la régulation des flux d'entrée en première année opérée par les établissements d'enseignement supérieur et par les rectorats dans chaque Académie.

2 – La clarification du partage des responsabilités entre les postes et les établissements d'enseignement supérieur en matière d'instruction des dossiers

Dans l'instruction des dossiers déposés par les candidats étrangers, le partage des responsabilités entre les postes et les établissements d'enseignement supérieur exige d'être précisé.

En effet, les postes à l'étranger ont la responsabilité d'effectuer une première sélection sur la base de critères d'ordre public, d'une évaluation des ressources qui permettraient aux candidats de subvenir à leurs besoins durant la formation et d'une appréciation de la pertinence de leur projet pédagogique eu égard au niveau de leur formation de base et des conditions d'accès dans les établissements français. En outre, les services culturels se livrent à une vérification des titres et diplômes présentés par les candidats à l'appui de leur demande.

Quant aux établissements, il leur appartient d'accorder l'autorisation d'inscription en appréciant les possibilités offertes par leurs capacités d'accueil et en validant les acquis antérieurs de candidats titulaires de diplômes étrangers.

L'ajustement entre ces deux interventions est essentiel. Or il n'est pas effectué sur une base homogène d'un pays à l'autre et d'une année à l'autre. Lorsque les postes à l'étranger conduisent une évaluation rigoureuse des dossiers qui leur sont soumis, l'instruction assurée par les établissements peut être limitée à l'appréciation du niveau de validation des acquis antérieurs des candidats et à un arbitrage relatif à l'utilisation de leurs capacités d'accueil. Mais, lorsque le poste assure une sélection moins rigoureuse, par exemple à cause d'une surcharge momentanée des services, la responsabilité conférée aux établissements dans la procédure devient beaucoup plus lourde.

Le choix de la répartition des responsabilités dans le traitement des différents aspects de l'instruction des dossiers doit donc être clarifié, si possible de façon homogène d'un pays à l'autre et de façon stable, d'une année sur l'autre. À défaut d'une répartition et de critères homogènes, des déséquilibres préoccupants pourraient apparaître quant aux origines géographiques des étudiants étrangers accueillis. À défaut d'une définition stable du partage des responsabilités, les politiques d'admission des étudiants étrangers pourraient connaître de brusques fluctuations et une alternance erratique entre des phases trop restrictives et des phases de relâchement excessif des critères qualitatifs à préserver.

3 – La prise en charge des missions de promotion et d'information

La promotion de l'offre française d'enseignement supérieur a été longtemps affectée par une approche insuffisamment professionnelle et par une dispersion des acteurs concernés. La mobilisation du réseau culturel, des établissements et de leurs conférences ou groupements ainsi que l'intervention de divers organismes à compétence nationale ou territoriale et la montée en régime de l'agence EduFrance permettent aujourd'hui de constater de réels progrès dans la présentation des formations supérieures à des candidats potentiels ou à des partenaires académiques étrangers. Ces progrès se traduisent notamment

- par la production d'un matériel d'information de bonne qualité, sur des supports appropriés,
- par la densité du programme des sessions d'information sur l'offre française organisées à l'étranger avec le soutien ou à l'initiative des postes,
- par une participation mieux organisée et mieux répartie aux foires et salons qui fournissent les meilleures occasions de diffusion d'une information efficace aux interlocuteurs adéquats.

4 – *La prise en charge des missions d'orientation et de recrutement des candidats*

En revanche, des progrès substantiels restent à accomplir en matière d'orientation et de recrutement des candidats.

Dans le domaine de *l'orientation*, des efforts spécifiques devraient être concentrés sur les élèves des lycées français de l'étranger. Pour les autres candidats potentiels, la dispersion de la cible ne permet pas d'espérer des retombées significatives d'un effort d'orientation personnalisé. Les salons ou les séminaires de présentation de l'offre française restent donc les lieux les plus appropriés pour la diffusion de messages efficaces et pour la réponse aux questions qui se posent aux publics atteints par ces manifestations.

Une action plus systématique et plus personnalisée devrait en revanche être organisée à l'intention des élèves des lycées français à l'étranger. Lorsque ces derniers sont démunis de service d'information et d'orientation, l'organisation déjà suggérée de missions itinérantes permettrait, sur des sessions courtes, de suppléer à cette lacune en apportant à leurs élèves des informations précises sur l'offre française d'enseignement et en les aidant à orienter leurs projets de formation.

En matière de *recrutement* et, éventuellement, de *sélection* des candidats étrangers, les pratiques apparaissent particulièrement disparates et comportent des risques qu'il est important de souligner.

Pour leurs filières traditionnelles, les établissements d'enseignement supérieur ne conduisent pas, dans la plupart des cas, une politique active de recrutement de leurs étudiants étrangers. Ils se contentent alors de réagir à des demandes d'inscription qui leur sont transmises selon les procédures précédemment mentionnées.

En revanche, de nombreuses initiatives conduisent à la mise en place de démarches ciblée pour le recrutement des étudiants étrangers *dans des filières spécifiques*. Ces démarches concernent par exemple le recrutement destiné à des filières spécialisées, ouvertes aux seuls étudiants étrangers ou des procédures d'accès aménagées à l'intention de ces derniers dans des programmes traditionnels.

Dans le premier cas, une démarche de prospection et de recrutement, plus ou moins sélective, est mise en œuvre afin d'alimenter en candidats des programmes ad hoc organisés à l'intention des étudiants étrangers. Il peut s'agir de dispositifs mis en place à l'initiative de l'établissement et sur ses ressources propres ou de montage conduits dans le cadre de projets impulsés ou soutenus par les tutelles publiques (Etat ou collectivités territoriales). Dans certains cas, ces démarches s'adressent à des candidats sollicités à titre individuel ; dans d'autres, le recrutement est organisé en coopération avec des partenaires étrangers qui participent à la prospection des candidats potentiels. Un des problèmes majeurs soulevés par des démarches de ce type concerne le choix des partenaires étrangers et la fiabilité de ces derniers. Ce problème se pose en termes souvent complexes, même lorsque ces partenaires sont des universités ou des organismes publics étrangers. Mais il peut devenir plus préoccupant lorsque la prospection et le recrutement s'effectuent en collaboration avec des organismes privés spécialisés dans le montage de programme d'études à l'étranger. L'apparition, notamment dans certains pays asiatiques, d'officines privées de recrutement aux objectifs mercantiles et aux pratiques peu transparentes peut entraîner des établissements français mal préparés à des mécomptes graves. Dans les cas où une collaboration de ce type est envisagée, une démarche d'information préalable auprès des postes diplomatiques français, dans le pays concerné, constitue sans doute la mesure la plus adéquate pour prévenir les risques de dérapages graves qui pourraient résulter de coopérations aventureuses avec des partenaires aux objectifs mal identifiés et à l'éthique incertaine.

Dans certains cas, les établissements procèdent aussi, pour l'admission à des cursus ouverts aussi bien à d'étudiants français qu'à des étudiants étrangers, à des recrutements dans le cadre de procédures spécialement aménagées à l'intention des candidats étrangers. Ils procèdent alors généralement à l'organisation d'épreuves dans le pays d'origine ou dans des centres régionaux d'examen. Ces procédures peuvent être prises en charge par des missions itinérantes, assurées par un jury de pré-admission délégué depuis la France par les établissements. Elles peuvent également donner lieu à des épreuves écrites ou orales organisées à l'étranger, grâce à la collaboration de partenaires locaux. Ainsi, les concours spéciaux d'accès aux écoles de gestion prévoient des épreuves à l'étranger qui sont organisées avec l'appui des postes diplomatiques, d'établissements locaux partenaires et même, pour certaines épreuves orales, grâce à l'aide d'anciens élèves établis à l'étranger.

Les conditions dans lesquelles les procédures de recrutement et de sélection sont organisées constituent un facteur essentiel pour le maintien et le renforcement de la crédibilité de l'enseignement supérieur français. En outre, pour les filières également ouvertes aux candidats français, elles déterminent la préservation des intérêts de ces derniers. Les aménagements légitimes qui peuvent être justifiés pour élargir le recrutement des étudiants étrangers et la base internationale des

formations françaises ne doivent pas porter atteinte à des principes fondamentaux d'égalité des chances.

C'est pourquoi ces démarches devraient donner à la formulation de règles académiques et éthiques rigoureuses et bénéficier d'une assistance évitant qu'il soit fait appel à des collaborations inadéquates.

Les conditions de recrutement des étudiants étrangers, notamment dans le cadre de programmes spécifiques ou de procédures d'admission aménagées, devraient donner lieu à la formulation de principes directeurs inscrits dans une charte de l'accueil des étudiants étrangers. Il appartiendrait alors aux établissements de veiller, dans le cadre de leur autonomie et de leurs responsabilités, à l'application de ces principes. On peut observer du reste que certains de ces derniers pourraient s'appliquer également à la gestion des filières délocalisées à l'étranger, bien que cet aspect de l'ouverture internationale des établissements ne soit pas directement inscrit dans le champ de la mission qui débouche sur le présent rapport.

Quant à l'appui que les établissements pourraient trouver pour conduire leurs procédures de recrutement à l'étranger, on doit observer qu'ils relèvent principalement de démarches de mutualisation et de fonctionnement en réseau. La lourdeur et le coût de ces procédures excèdent généralement les capacités d'un établissement isolé, même lorsque ses initiatives s'inscrivent dans le cadre d'un programme générateur de ressources propres. C'est pourquoi il faut recommander l'organisation conjointe des procédures de recrutement, en prenant appui sur l'expérience des dispositifs mis en place par exemple par les réseaux des écoles de gestion (CIAM) ou des écoles d'ingénieurs (Paritech). En outre, des principes d'information et de coordination ouvrant la voie à un appui des postes diplomatiques et des institutions françaises présentes à l'étranger devraient être formulés. L'accès à cet appui, lorsqu'il est possible, permettrait aux établissements d'éviter les situations de dépendance à l'égard de partenaires locaux. En outre il permettrait d'encourager la mise en convergence des projets des établissements et de la politique poursuivie par les représentants diplomatiques français dans les pays concernés.

B – Durant la formation

Durant la formation, les questions essentielles concernent évidemment les conditions d'insertion des étudiants étrangers dans les filières d'enseignement, la qualité du cursus qu'ils y poursuivent et les chances de réussite qui leur sont accordées. Cette dimension est d'autant plus essentielle qu'elle constitue en principe l'objectif ultime de la mobilité et justifie l'ensemble des interventions contribuant à la chaîne de l'accueil. C'est donc sur ces conditions que se joue le succès de l'ensemble de ces démarches et leurs retombées pour le rayonnement de

l'établissement d'accueil et, au-delà, du système éducatif français en général. Or l'organisation du cursus des étudiants étrangers en France continue de soulever des difficultés significatives. Mais celles-ci sont à peu près clairement identifiées et ont également donné lieu à des efforts d'amélioration activement engagés même lorsqu'ils ne sont pas complètement appliqués.

Par ailleurs, on ne peut sous-estimer l'importance que revêt également l'environnement de travail et de vie dans lequel les étudiants étrangers poursuivent leur scolarité. Bien qu'ils revêtent dans l'absolu un caractère accessoire, les aspects qui s'y rapportent induisent d'importants effets d'image et peuvent, lorsqu'ils révèlent des insuffisances graves, compromettre la réussite de la mobilité et ruiner les efforts déployés par ailleurs pour en assurer la qualité pédagogique. Or c'est probablement l'organisation de l'environnement des études qui soulève en France les difficultés majeures. L'hébergement continue de se heurter à des insuffisances localisées des capacités et à des insuffisances qualitatives. Mais ce problème ne concerne pas les seuls étudiants étrangers ; il se pose également aux étudiants français et aux chercheurs et enseignants étrangers accueillis dans le cadre d'échanges académiques.

1 – Une différenciation majeure : la distinction entre les étudiants en mobilité individuelle et les étudiants en mobilité institutionnelle

On critique souvent le système universitaire français sur son incapacité supposée à mettre en place des modalités satisfaisantes d'accueil des étudiants étrangers. Pourtant, de nombreuses expériences montrent que, dans des conditions de préparation satisfaisantes, la mobilisation de services et de personnels compétents permet d'assurer des prestations de haute qualité aux étudiants étrangers les plus exigeants. De fait, le problème majeur à traiter concerne plutôt les différences manifestes entre le traitement réservé aux étudiants étrangers accueillis dans le cadre de conventions ou de programmes inter institutionnels et celui qui est accordé aux étudiants étrangers en mobilité individuelle.

Dans le premier cas, les programmes mis en place conduisent à la mobilisation des ressources adéquates et se traduisent par des prestations de niveau qualitatif convenable et parfois tout à fait satisfaisant. En revanche, les étudiants en mobilité individuelle sont soumis à des aléas qui peuvent, selon les conditions locales et le réseau de relations dans lequel ils parviennent à s'insérer, les conduire à trouver des adaptations efficaces ou à subir des désagréments dommageables. Dans les situations les plus défavorables, ces difficultés peuvent même affecter la réussite de leurs projets d'études. C'est dans le cas de ces étudiants accueillis en mobilité individuelle que les problèmes les plus préoccupants continuent de se poser. Pour ces étudiants, la réponse aux difficultés rencontrées ne peut être trouvée que par la mise en place de structures ouvertes et accessibles qui leur permettent de

rencontrer des interlocuteurs clairement identifiés pour en obtenir l'appui dont ils ont besoin.

Si chaque établissement peut avoir du mal à faire fonctionner de façon relativement continue de telles structures à l'aide de ses seules ressources, des structures mutualisées au niveau d'un site universitaire peuvent remettre, au moins dans les plus grands centres, une réponse appropriée, assurée avec continuité, aux besoins de ces étudiants en mobilité individuelle. À cet égard, l'expérience des maisons des étudiants étrangers ou des pôles universitaires créés dans plusieurs villes universitaires et, de façon plus générale, l'expérience de nombreux CROUS, montrent que des solutions efficaces peuvent être mises en œuvre pour assurer, dans des conditions de continuité et d'efficacité satisfaisantes, des réponses adaptées aux difficultés rencontrées par ces étudiants.

2 – L'accueil et l'intégration pédagogique dans le cursus de formation

Les problèmes soulevés par l'insertion pédagogique des étudiants étrangers dans le cursus de formation relèvent de trois ensembles de difficultés. Ils traduisent tout d'abord des difficultés de repérage et d'adaptation aux pratiques pédagogiques en usage dans les établissements français d'enseignement supérieur. Ils traduisent également, pour les étudiants originaires de pays non francophones, des difficultés fréquentes d'adaptation linguistique. Enfin, d'autres difficultés portent sur l'absence ou l'insuffisance de moyens de travail efficaces ou simplement utiles que les étudiants en provenance de certains pays ont pris l'habitude d'avoir à leur disposition dans les étapes antérieures de leur cursus. Mais il faut observer que les difficultés exprimées par les étudiants étrangers sur certains de ces points sont identiques à celles également ressenties par leurs camarades français.

Les étudiants étrangers expriment souvent des difficultés de repérage et d'adaptation à l'égard de certaines pratiques pédagogiques caractéristiques de l'enseignement supérieur français. La compréhension de l'organisation pédagogique des cursus et des activités d'enseignement suscite, pour certains d'entre eux, une perte de repères et des difficultés d'adaptation.

Certaines de ces difficultés ont trait à la rigidité d'un système de formation dans lequel les cursus sont délivrés de façon directive en laissant à l'étudiant des possibilités limitées de choix ou d'options dans l'organisation de son parcours de formation. Les étudiants de certains pays étrangers, habitués à une structure beaucoup plus modulaire des enseignements, peuvent éprouver des difficultés à accepter la limitation de leurs possibilités de choix.

Une autre série de difficultés fréquemment rencontrées concerne la gestion du temps de formation et de travail. Dans de nombreux pays, les cursus universitaires comportent un partage différent entre le temps dévolu aux activités

didactiques encadrées et celui qui est laissé au travail personnel. En France, les programmes comportent généralement un nombre élevé d'heures d'enseignement dirigées et ménagent une durée relativement moindre pour les activités personnelles de l'étudiant (travail de documentation et de bibliographie, préparation d'exposés ou de travaux écrits personnels...).

Par ailleurs, la relation pédagogique entre enseignants et enseignés est fortement différenciée d'un pays à l'autre. Certains systèmes privilégient un mode d'enseignement dans lequel les étudiants jouent un rôle beaucoup plus participatif et les enseignants un rôle de guidance plus qu'ils ne présentent un cours en forme. L'adaptation à l'approche didactique plus structurée et plus directive fréquemment appliquée en France peut également exiger un effort d'adaptation.

Quant à l'organisation des examens, elle est généralement fondée sur des exercices de rédaction qui, dans certaines disciplines, ménagent une large part à la dissertation où la question au cours et peut dérouter des étudiants habitués à d'autres systèmes d'évaluation qui privilégient les tests sur des connaissances pointues, voire des questionnaires à choix multiples. Enfin, le système de notation et les échelles qu'il met en œuvre comportent également des singularités auxquelles les étudiants étrangers ont besoin de s'accoutumer. Ainsi, ils peuvent rencontrer quelques difficultés pour comprendre pourquoi les moyennes sont centrées sur des moyennes de 10 à 12 sur 20 voire, dans certaines spécialités, sur 6 à 8 alors que de telles notes seraient jugées infamantes dans les référentiels de notation auxquels ils sont accoutumés.

Bref, les étudiants en mobilité sont soumis à un effort d'adaptation qui affecte un grand nombre d'aspects de leur travail. Mais le parcours initiatique qui leur est imposé est le même que celui auquel serait confronté n'importe quel étudiant en mobilité, accueilli dans n'importe quel système éducatif. C'est la raison pour laquelle il serait vain de faire évoluer la problématique de l'accueil, dans une perspective de prise en charge infantilisante des étudiants accueillis. Néanmoins, une aide limitée serait en mesure d'accélérer le processus d'acculturation des étudiants étrangers au contexte éducatif français et pourrait améliorer l'efficacité de cette nécessaire adaptation.

À cet égard, des relations de tutorat ont prouvé leur efficacité là où elles sont appliquées de façon méthodique. Elles peuvent comporter une double dimension.

Un tutorat assuré par un enseignant pourrait être efficace s'il prévoyait un contact systématique en cours de séjour. Ainsi, deux rencontres pourraient par exemple être organisées pour chaque étudiant arrivant. Il suffirait d'une rencontre avec un tuteur enseignant à l'arrivée pour permettre à l'étudiant accueilli d'obtenir des informations de base sur l'organisation des enseignements, les choix d'options qui lui sont éventuellement ouverts ainsi que des recommandations sur les méthodes de

travail recommandées dans son institution d'accueil. En outre, une nouvelle rencontre avec le tuteur, au terme de sa période de formation lui permettrait de dresser le bilan de son séjour en France et d'obtenir la mise au point de tous les éléments du dossier qui pourront faciliter la validation de ce séjour (attestations de succès aux enseignements, appréciations des enseignants, bilan des travaux personnels ou des stages effectués...). Des rencontres supplémentaires n'auraient lieu que si l'étudiant étranger rencontre des difficultés particulières d'adaptation. Ainsi, l'organisation méthodique d'une à deux heures de contact entre un étudiant et un membre du corps enseignant lui permettraient probablement de poser et de trouver une solution à toute une série de difficultés pédagogiques auxquelles il peut se trouver confronté. S'il est difficile de demander à tous les enseignants d'assumer un tel rôle d'encadrement de façon totalement bénévole, il suffirait d'affecter des budgets limités (par exemple une heure de vacation par étudiant étranger accueilli) pour organiser un tel tutorat enseignant.

En outre, *un tutorat assuré par des étudiants* permettrait au nouvel arrivant de recevoir, de façon continue, une série d'indications concrètes portant à la fois sur son activité pédagogique et sur l'ensemble des aspects de la vie universitaire et de la vie étudiante. Il lui permettrait également d'assurer son intégration dans l'établissement et de nouer des liens durables de sociabilité avec ses nouveaux camarades. Dans certains établissements, ces relations de tutorat font l'objet d'une rémunération, souvent modique. Dans d'autres cas, l'organisation bénévole d'un tel tutorat s'appuie sur des étudiants ayant antérieurement bénéficié d'une mobilité et qui sont, de ce fait, particulièrement motivés pour faire bénéficier leurs camarades accueillis d'un appui attentif.

Pour les étudiants non francophones ou pour ceux qui n'ont pas une maîtrise suffisante de la langue, la nécessité *d'un soutien en langue française* est manifeste. C'est la raison pour laquelle les universités devraient tendre à généraliser des programmes d'appui ou de formation en français langue étrangère pour tous leurs étudiants étrangers qui en auraient besoin. Dans les universités disposant d'enseignements propres en langue française, de tels modules de formation pourraient être organisés sur la base de leur encadrement propre. Mais pour les établissements qui ne bénéficient pas de telles ressources pédagogiques, l'organisation de pôles de formation linguistique inter établissements sur les principaux sites universitaires devrait être étendue à l'image de ce que certains campus ont mis en place autour de centres ou de pôles de ressources en langue française, ou de départements de français langue étrangère assurant une prestation d'appui à l'ensemble des établissements du site.

Au-delà de l'aide à l'adaptation et d'un appui linguistique, c'est surtout *l'accès à un certain nombre de moyens de travail* qui font l'objet des demandes les plus fréquentes de la part des étudiants étrangers. L'accès, dans des conditions favorables, à des bibliothèques commodess et largement ouvertes, à des salles

permettant le travail personnel, la possibilité de disposer d'une adresse de messagerie et d'utiliser le courrier électronique ainsi qu'un ordinateur constituent les demandes de base. Ces demandes apparaissent naturelles pour nombre des étudiants en provenance d'universités d'autres pays avancés et accoutumés à disposer de ces ressources dans leur environnement de travail habituel.

Sur ces points, les demandes émanant des étudiants étrangers accueillis ne diffèrent pas de celles qui sont exprimées par leurs camarades français. C'est la raison pour laquelle les efforts de construction prévus par le plan U3M en matière de bibliothèques et de locaux de travail ainsi que les programmes d'extension des nouvelles technologies de l'information et de la communication constituent des enjeux majeurs, non seulement pour l'amélioration des conditions de travail des étudiants français, mais également pour un positionnement plus favorable des établissements français dans les échanges universitaires internationaux

3 – L'environnement général de la formation et la question du logement des étudiants étrangers

Les demandes des étudiants étrangers en matière d'environnement général de leurs études sont très hétérogènes.

Parmi les étudiants accueillis, seule une minorité souhaite une gamme de prestations très complète et très personnalisée. Une telle gamme comporterait notamment :

- la prise en charge à l'arrivée sur le territoire ;
- une assistance pour le transport jusque sur le site de formation ;
- une prestation d'hébergement provisoire à l'arrivée ;
- une prestation globale d'assistance pour la réalisation des formalités administratives requises à l'arrivée (demande de titre de séjour, assurances, démarche auprès de la caisse d'allocations familiales...) ;
- l'organisation de l'hébergement ;
- l'organisation d'activités culturelles...

Seule une minorité plus restreinte encore est disposée à acquitter le coût de ces prestations si elles ne lui sont pas assurées grâce à la prise en charge par un dispositif institutionnel.

Pour la plupart des étudiants étrangers accueillis en France, la demande porte cependant sur des prestations d'ampleur plus limitée parmi lesquelles l'accès à une solution convenable d'hébergement ou l'amélioration des conditions de ce dernier constituent certainement les éléments centraux.

Or *la question du logement des étudiants étrangers* constitue manifestement un des questions les plus difficiles dans le déroulement de la chaîne de l'accueil.

Les difficultés d'hébergement correspondent, dans certains cas, à l'insuffisance des places disponibles. Pourtant, il n'est plus possible de parler de pénurie générale de structures d'hébergement. Dans de nombreux sites universitaires, les termes quantitatifs du problème ont été notablement améliorés dans les dernières années grâce à

- la construction de nouvelles résidences universitaires ou l'augmentation du nombre de places dans les résidences existantes notamment dans le cadre des opérations du programme « Universités 2000 » ;
- l'appel à des logements dans le parc des offices d'HLM ;
- l'encouragement fiscal à l'investissement destiné à la construction de logements destinés aux étudiants ;
- l'encouragement fiscal à la location aux étudiants par les bailleurs privés.

Cependant, des pénuries locales doivent encore être relevées dans certains sites. À cet égard, l'expérience de la région Ile-de-France présente un caractère emblématique.

La pénurie de ressources d'hébergement qui affecte certains sites concerne évidemment les étudiants français comme les étudiants étrangers. Mais ces derniers éprouvent plus encore que leurs camarades compte tenu de l'éloignement de leurs appuis familiaux, de leur isolement relatif et des délais dont ils disposent pour préparer la recherche d'une solution de logement.

La nécessité d'un programme d'augmentation du nombre de places disponibles pour l'accueil des étudiants étrangers s'avère donc impérieuse. Du reste, un tel programme concernerait également les chercheurs et les enseignants étrangers. À cet égard, les perspectives ouvertes par le plan « Universités du Troisième Millénaire » fournissent l'occasion d'une amélioration décisive qu'il importe de ne pas manquer.

Par ailleurs, au-delà de l'aspect quantitatif, la situation demeure préoccupante en ce qui concerne la qualité générale des conditions d'hébergement, même sur les sites qui ne connaissent pas de pénurie en matière de capacités d'hébergement. D'une part, nombre de cités universitaires ont été bâties selon des normes de confort dépassées et ne répondent plus, dans des conditions satisfaisantes, aux besoins des étudiants étrangers en provenance de pays développés et habitués à des conditions beaucoup plus favorables. D'autre part, la forte concentration d'étudiants étrangers peu solvables dans des cités universitaires en voie de dégradation crée des formes de « *ghettoïsation* » préoccupantes. C'est pourquoi la

question de la rénovation et, dans de nombreux cas, celle de la restructuration lourde de résidences existantes apparaissent également urgentes.

C – En aval de la formation

En aval de la formation, le suivi des étudiants étrangers est quasi-inexistant. L'absence de politique d'accompagnement des étudiants en fin de cursus se manifeste à propos

- de la question de l'accès à l'emploi en France après l'obtention des diplômes préparés ;
- du traitement du cas des étudiants étrangers en échec au terme de ce qui devrait constituer leur cursus normal ;
- de la question de l'aide au retour dans le pays d'origine ;
- du suivi de ces étudiants après leur retour dans le pays d'origine.

1 - L'accès à l'emploi en France après l'obtention des diplômes préparés

L'aménagement des conditions mises en place pour permettre l'accès des étudiants étrangers à l'emploi en fin de cursus soulève des difficultés majeures car il devrait se situer dans une optique d'arbitrage et d'ajustement entre deux impératifs partiellement contradictoires.

En premier lieu, l'accès des étudiants étrangers diplômés à un emploi correspondant aux qualifications acquises devrait être amélioré car il constitue à la fois un aboutissement du cursus suivi, l'occasion d'acquisition d'une première expérience professionnelle et une réponse à des pénuries de main-d'œuvre dans certaines spécialités recherchées. En outre, cet accès permet le prolongement du séjour sur le territoire de ressortissants étrangers qui, grâce à leur formation supérieure, bénéficient des qualifications et des atouts culturels qui devraient leur permettre de réussir leur insertion sociale et professionnelle. Or cet accès est subordonné à l'obtention d'une autorisation délivrée, dans des conditions le plus souvent restrictives, par les directions départementales du travail après une analyse des conditions du marché local de l'emploi.

Mais par ailleurs, l'installation après la fin de leur cursus, d'une proportion très importante d'étudiants étrangers se traduit par un véritable « exode des cerveaux » et prive leurs pays d'origine d'une part de leurs ressources humaines les plus qualifiées. Tout en confirmant le message d'ouverture adressé aux étudiants étrangers, il importe donc d'éviter l'organisation d'une fuite des qualifications, notamment au détriment des pays en développement qui rencontrent des difficultés pour préserver leurs ressources d'encadrement. À cet égard, la position de la France

se situe nettement en retrait par rapport aux stratégies opportunistes développés par certains pays industrialisés dans le but d'attirer des contingents de cadres étrangers de haut niveau, sur des spécialités pour lesquelles des pénuries de main-d'œuvre qualifiée sont ressenties par les entreprises.

Ce refus du pillage des élites professionnelles et des ressources d'encadrement au détriment des pays en développement doit se traduire par l'organisation de la mobilité internationale des étudiants selon des dispositions qui favorisent le maintien de liens durables avec le pays d'origine et tendent à limiter certains des effets pervers de la mobilité.

Ainsi, pour les étudiants avancés engagés dans des cursus doctoraux, des formules d'encadrement conjoint des thèses associant un directeur de recherche français et un directeur de recherche dans le pays d'origine permettent aux étudiants étrangers concernés de poursuivre leur projet de recherche sans rompre trop durablement avec leur pays.

Plus en amont, les délocalisations des programmes permettent d'assurer une offre de formation française à l'étranger qui, pour certains étudiants, constituera un substitut à la mobilité et, pour d'autres, un complément à un séjour d'études en France.

2 - La question de l'aide au retour dans le pays d'origine

L'aide au retour des diplômés de l'enseignement supérieur français peut également être confortée par des soutiens à la création d'activités dans leur pays d'origine. Cette voie, explorée pour certaines fractions de la population étrangère, ne semble pas avoir été envisagée de façon méthodique pour l'accompagnement des étudiants étrangers en fin de cursus. Elle ouvre pourtant des perspectives positives pour la prévention d'un exode des compétences au détriment des pays en développement et pour le renforcement de la qualification de leur population active.

3 - Le traitement du cas des étudiants étrangers en échec au terme de ce qui devrait constituer leur cursus normal

Il faut également relever l'absence de politique claire à l'égard des étudiants étrangers en échec au terme de ce qui devrait être leur cursus normal de formation.

La question de l'accompagnement des étudiants en échec se pose aussi bien pour les étudiants français que pour les étudiants étrangers. Elle comporte cependant des dimensions spécifiques dans le cas de ces derniers. Pour les étudiants français, des échecs récurrents aux épreuves conduisant à l'acquisition de diplômes de sortie de l'enseignement supérieur se traduisent le plus souvent par un abandon

du cursus et par une sortie sans qualification reconnue. Pour les étudiants étrangers, l'abandon pur et simple du cursus engagé se traduirait par la perte du statut étudiant et donc par la fermeture des voies d'accès au titre de séjour qu'il permet d'obtenir. En conséquence, les étudiants concernés tendent à prolonger artificiellement leur cursus, d'abord en épuisant toutes les possibilités de dérogation pour poursuite d'études, puis en recherchant de nouvelles inscriptions dans d'autres filières ou d'autres établissements afin d'obtenir le maintien de leur titre de séjour. Les cas de prolongement de ce type de parcours durant plus de dix années ne sont pas exceptionnels.

Une telle pratique est préoccupante à un double titre. D'une part, elle entretient les intéressés dans une spirale de l'échec et les maintient durablement dans une situation fautive qui ne favorise ni leur recherche de qualification ni leur insertion professionnelle et sociale. D'autre part, cette pratique débouche manifestement sur un dévoiement du statut étudiant et des droits auxquels il permet d'accéder.

C'est sans doute au niveau des établissements que la résolution des difficultés de cet ordre peut être assurée, au plus près des besoins des étudiants étrangers concernés. Avant d'accorder une nouvelle inscription à un étudiant qui a connu des échecs répétés, les responsables universitaires sont placés dans les meilleures conditions pour apprécier les causes des difficultés qu'il a rencontrées, pour évaluer ses chances et pour l'aider à explorer des voies de réorientation.

4 - Le suivi de ces étudiants après leur retour dans le pays d'origine

Le suivi des étudiants étrangers après leur retour dans leur pays d'origine est quasiment inexistant, ce qui prive la France et ses établissements d'enseignement supérieur d'un vecteur de rayonnement pourtant efficace. L'exemple des universités américaines, particulièrement attentives à la structuration et à l'activation de leurs réseaux d'*alumni* à l'étranger montre pourtant l'importance d'une action méthodique portant sur le suivi et sur le maintien de liens durables avec ces anciens étudiants.

Dans les grandes écoles, la conjonction entre les efforts des directions et ceux des associations d'anciens élèves permet encore d'entretenir des contacts réguliers avec les diplômés, français ou étrangers, installés hors de France. Dans les cas les plus favorables, l'adhésion aux associations d'anciens élèves permet à la fois d'entretenir un fichier à jour des anciens et de les regrouper dans des associations locales lorsque l'effectif est suffisant et lorsque des initiatives locales peuvent être suscitées. Il est alors possible de maintenir un courant d'information par l'envoi de bulletins ou de lettres et, en cas de besoin, de mobiliser l'appui de ces anciens pour le développement d'initiatives ou de projets des établissements dans leur pays de résidence. C'est ainsi que des anciens élèves sont sollicités pour participer à

l'organisation des procédures de recrutement de nouveaux élèves ou pour appuyer des projets de coopération ou de formation développés par les établissements.

De telles démarches restent exceptionnelles dans le cas des universités. L'absence d'associations d'anciens élèves, l'ampleur des effectifs concernés et la dispersion des filières de formation suivies par les anciens étudiants expliquent cette carence.

Il faut donc encourager des initiatives nouvelles permettant aux établissements, notamment aux universités, de tirer parti du potentiel de rayonnement que représente l'activation de réseaux d'anciens étudiants à l'étranger. Outre la mobilisation des associations d'étudiants en cours d'études, les possibilités d'appui que les établissements pourraient trouver auprès des postes diplomatiques français à l'étranger pour conduire de telles démarches méritent d'être explorées. A cet égard, l'application Aster constitue un outil de suivi dont les fonctionnalités devraient être évaluées et plus largement valorisées.

Mise en place à partir de 1994/1995, et modifiée en 1996, cet outil était destiné à assurer le suivi des anciens boursiers du Gouvernement français après leur retour dans leur pays d'origine grâce à un recensement initial assuré par les organismes chargés de la gestion de ces bourses, les postes diplomatiques disposent d'une information qui leur permet actuellement de constituer un véritable annuaire des anciens boursiers. En outre, cette application pourrait être élargie à d'autres populations d'étudiants ayant suivi un cursus en France. L'utilisation efficace de cet instrument de suivi repose cependant sur l'aptitude des postes à assurer l'actualisation de fichiers malgré les changements d'adresse ou les mouvements professionnels des personnes concernées. Une évaluation de l'application effective des fonctionnalités d'Aster apparaît donc nécessaire pour qu'un bilan d'expérience en soit établi et qu'un réaménagement éventuel en soit réalisé.

TROISIEME PARTIE

MIEUX COORDONNER LES INTERVENTIONS DES DIFFERENTS ACTEURS

L'analyse de la chaîne de l'accueil a permis de mettre en évidence les discontinuités qui affectent l'intervention des différents acteurs qui concourent à l'organisation de la mobilité des étudiants étrangers.

Cette analyse a également permis de mettre en évidence la diversité des acteurs concernés et leur dispersion. Elle conduit donc à souligner l'importance qui s'attache à une meilleure coordination entre ces intervenants.

Le renforcement de la coordination impose en premier lieu l'identification précise des acteurs concernés et de leur rôle ainsi qu'une analyse des zones de recouvrement et des redondances entre les missions qu'ils assument respectivement.

La nécessité de la coordination procède d'une double observation. D'une part, les différents acteurs assument un ensemble de missions qui leur sont spécifiques. D'autre part, il est nécessaire qu'une coopération active s'établisse entre eux. Malgré la culture de l'autonomie qui prévaut parmi ces institutions et, dans certains cas, malgré une attitude de défense farouche des territoires détenus, la recherche d'une certaine efficacité dans l'accomplissement des missions qui leur sont confiées impose un effort de mise en commun d'informations et de ressources. C'est la raison pour laquelle la recherche du niveau le plus pertinent de mutualisation, tout au long de la chaîne de l'accueil, relève d'une évidente nécessité.

Dans cette perspective, les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle décisif d'incitation et de régulation et agir dans le sens d'une coordination plus efficace. Mais ce rôle structurant des pouvoirs publics leur impose la mise en place d'une politique volontariste de mobilisation de nombreux instruments d'intervention qu'ils ont à leur disposition.

31 – Le rôle des différents acteurs

Les acteurs qui interviennent tout au long de la chaîne de l'accueil peuvent être regroupés en trois ensembles aux missions plus ou moins clairement identifiées.

Les établissements d'enseignement supérieur jouent évidemment un rôle central dans le dispositif. D'une part, c'est à eux qu'il revient d'organiser les activités de

formation qui constituent, en principe, l'objectif ultime et la justification de tout le processus d'accueil. D'autre part, c'est à eux qu'il revient aussi d'assurer, dans la continuité, la prise en charge des étudiants étrangers en mobilité alors que les autres acteurs concentrent leurs initiatives sur des stades ou des aspects particuliers du processus d'accueil. Enfin, les nouvelles dispositions législatives et réglementaires qui s'appliquent depuis 1998 leur ont conféré des prérogatives et des responsabilités majeures dans l'enclenchement des processus de mobilité.

Ces processus donnent également lieu à l'intervention de nombreux organismes de statuts divers qui assurent des prestations à des stades déterminés de la chaîne de l'accueil. Leur rôle est essentiel dans l'aménagement de l'environnement de vie et de travail proposé aux étudiants étrangers. Mais la diversité de leurs missions et de leurs modes d'intervention impose un effort de clarification de leurs attributions respectives.

Enfin, les pouvoirs publics interviennent non seulement dans un rôle de tutelle et de régulation générale des dispositifs, mais également comme acteurs à des moments clés de la chaîne de l'accueil.

311 - Le rôle indépassable des établissements d'enseignement supérieur

L'accueil des étudiants étrangers constitue un des volets majeurs des politiques de développement international énoncées et mises en œuvre par les établissements d'enseignement supérieur. Or l'affirmation de politiques internationales des universités et des grandes écoles constitue un fait nouveau en France et probablement dans les autres pays.

A - De la juxtaposition de projets individuels à l'émergence de politiques internationales des établissements

Pendant des siècles, les échanges académiques internationaux ainsi que la circulation des universitaires et de leurs travaux se sont développés sur la base d'arrangements entre des individus et, parfois, entre des groupes d'enseignants et de chercheurs.

La diffusion de la notion de politique internationale des établissements s'inscrit donc en rupture par rapport à cette tradition et traduit l'avancée d'un processus d'institutionnalisation et de structuration des échanges académiques transfrontières.

Mais la formulation d'une véritable politique des relations internationales au niveau d'un établissement suppose que plusieurs conditions soient réunies.

1 - Elle suppose d'abord que le périmètre effectif de l'ensemble mobilisé par l'élaboration et la mise en œuvre des projets soit défini par rapport à l'établissement considéré dans sa globalité et dans sa cohérence, et non par rapport à un ensemble de composantes ou d'individus qui lui appartiennent. Ainsi, on ne peut parler de la politique internationale d'une université lorsque l'on se trouve en présence d'une juxtaposition des projets individuels ou de projets de composantes désarticulés, entre lesquels il serait impossible de repérer des liens et une cohérence globale.

2 – Elle suppose en outre que des objectifs hiérarchisés soient assignés aux différentes actions concourant au rayonnement international de l'établissement.

3 – La formulation d'une véritable politique internationale au niveau des établissements exige par ailleurs que le positionnement des projets internationaux vis-à-vis de l'ensemble des champs d'activité soit précisé. L'international n'est pas un complément ou supplément d'activité. C'est une dimension transversale qui mobilise l'ensemble des domaines des activités de formation et de recherche, mais qui affecte aussi les projets de développement des infrastructures immobilières ou des équipements et ceux qui ont trait à la valorisation des ressources humaines. Aussi la dimension internationale doit-elle s'exprimer au travers des grands projets "verticaux" correspondant aux missions fondamentales et aux champs d'activités de l'établissement.

4 - Cette politique doit comporter l'identification des projets majeurs qui sont envisagés et préciser les conditions de leur mise en œuvre ainsi que leur cohérence d'ensemble et leurs interdépendances.

5 – Elle doit proposer un plan d'acquisition des ressources majeures requises par la mise en œuvre des projets prévus et formuler des principes directeurs guidant leur affectation à ces différents projets.

6 - Enfin, elle doit préciser les stratégies relationnelles prévues par l'établissement et notamment les partenariats ou les alliances structurantes envisagés avec les acteurs extérieurs pertinents : autres écoles ou universités nationales ou étrangères, collectivités territoriales, administrations centrales, organismes intervenant dans le champ des relations académiques internationales

B – Les principaux aspects de la politique de développement des relations internationales des établissements

1 – La mobilité face aux autres modes d'exposition des étudiants à l'international

La mobilité des étudiants ne constitue qu'une des modalités par lesquelles un établissement d'enseignement supérieur français peut faire rayonner son offre de formation à l'étranger. Si elle exige un déplacement physique des étudiants étrangers, plusieurs autres modalités peuvent apparaître comme un substitut à ce déplacement ou être proposées en complément à la mobilité.

L'enseignement à distance peut intervenir soit comme un mode exclusif de formation, soit dans un dispositif combinant des activités à distance et des activités en « présentiel ». Il permet aux établissements d'enseignement supérieur d'atteindre de nombreux étudiants à distance et leur ouvre d'importantes possibilités de démultiplication et de valorisation par l'international de leur potentiel scientifique et pédagogique. Ce mode d'enseignement est doté d'une souplesse particulière, notamment parce qu'il prend en compte les contraintes de disponibilité et de gestion du temps des publics visés.

Dans son principe même, l'enseignement à distance constitue une alternative, un substitut radical à la mobilité et la réponse à certains des problèmes, notamment administratifs et logistiques, soulevés par l'accueil des étudiants étrangers.

Cependant, ce mode d'enseignement n'apporte qu'une réponse partielle aux besoins exprimés par les étudiants étrangers. Il n'est pas approprié à certaines formations ou à certaines séquences de formation qui exigent une interaction forte soit entre les enseignants et les étudiants, soit entre les étudiants eux-mêmes. Ainsi, le succès de certaines étapes des formations doctorales ou celui de certaines séquences de formation à fort contenu méthodologique et comportemental reposent sur la dynamique du groupe de personnes en formation.

Enfin, la mise en place d'enseignement à distance suppose un équipement permettant la réception des programmes proposés et qui n'est pas toujours disponible dans certains pays ou dans certaines régions, notamment dans les pays en développement.

La délocalisation de filières de formation proposées à l'étranger constitue également un substitut à la mobilité des étudiants. Elle présente trois avantages manifestes.

D'une part, elle permet de substituer à la mobilité de groupes importants d'étudiants le déplacement d'un nombre restreint d'enseignants qui seront éventuellement relayés sur place par des enseignants locaux.

D'autre part, la délocalisation permet d'associer la formation des étudiants à la formation de l'encadrement sur place, voire à la formation du futur encadrement lorsque les dispositifs mis en place prévoient des programmes formation de formateurs ou des dispositifs destinés à la préparation de futurs enseignants chercheurs.

Enfin, la délocalisation supprime, par son principe même, les risques d'exode des cerveaux qui sont l'un des effets pervers occasionnés par les efforts d'encouragement de la mobilité internationale des étudiants.

Cependant, elle n'est possible que dans le cadre d'accords internationaux entre établissements lorsque le dispositif mis en place prévoit l'intervention de relais locaux. À défaut, elle impose un investissement particulièrement lourd aux établissements qui organisent un dispositif de formation à l'étranger en s'appuyant sur leurs seules ressources. En outre, la délocalisation s'inscrit plutôt dans le cadre d'échanges institutionnalisés et ne répond pas aux besoins relevant d'initiatives personnelles des étudiants étrangers.

2 – La mobilité des étudiants et les autres volets de la politique internationale des établissements

De façon générale, les échanges d'étudiants ne constituent qu'un des volets des projets internationaux des établissements. Les échanges d'enseignants et de chercheurs, l'organisation de programmes conjoints de recherche, la constitution de réseaux de coopération scientifique, l'édition de revues ou d'ouvrages associant des contributeurs en activité dans plusieurs pays ou la réunion de congrès, de séminaires ou de colloques constituent des formes d'expression plus anciennes et toujours intenses de ces projets.

Cependant, l'organisation de la mobilité et l'accueil des étudiants étrangers ont manifestement acquis une importance majeure parmi ces différents aspects des politiques internationales et revêtent un caractère structurant. Les formes traditionnelles et toujours vivaces d'échanges académiques pouvaient s'engager et se développer sur la base d'arrangements plus ou moins formalisés entre enseignants et chercheurs. Le développement de la mobilité étudiante impose au contraire une formalisation des procédures et le traitement professionnel de multiples questions d'organisation et de logistique. Dès que les effectifs concernés dépassent des groupes restreints, les responsables d'établissements se trouvent contraints de traiter et de résoudre de multiples questions relatives aux autorisations de séjour, à la couverture sociale, aux assurances, au transport et à l'hébergement des étudiants

en mobilité entrante ou sortante. Même dans le traitement des questions pédagogiques relatives à la mobilité, ils doivent formaliser les procédures d'admission, de suivi en formation ou de validation des cursus. Enfin, le traitement de l'ensemble de ces problèmes, tant dans leurs dimensions administratives et logistiques que dans leurs dimensions pédagogiques, dépasse les capacités individuelles d'intervention d'un enseignant, d'un chercheur ou d'un groupe restreint pour exiger la mobilisation des services et des ressources de l'établissement dans son ensemble. À cet égard et comme le montre l'impact des programmes européens, le développement des programmes de mobilité a joué et continue de jouer un rôle décisif dans l'émergence de politiques internationales formulées et mises en œuvre au niveau des établissements dans leur ensemble et non au niveau de leurs composantes.

C – Autonomie des établissements et politique internationale : vers une autonomie régulée et concertée

Dans le cadre de leur autonomie, les établissements d'enseignement supérieur qui souhaitent accroître leur rayonnement, acquérir une large notoriété et proposer à leurs étudiants et à leurs personnels les occasions d'une indispensable ouverture sont et seront de plus en plus incités à concevoir une politique propre en matière de développement international. Mais cette politique ne peut s'affranchir d'une recherche de la cohérence avec les politiques nationales, communautaires et territoriales de renforcement des activités internationales de l'enseignement supérieur.

La politique des relations internationales formulée par un établissement vise généralement plusieurs objectifs majeurs.

- Elle vise à entretenir la réputation et le rayonnement international de l'établissement
- Elle s'attache à renforcer les liens avec des établissements étrangers ciblés selon des priorités géographiques ou disciplinaires
- Elle cherche à offrir une mobilité sortante pour améliorer leur formation aux étudiants de l'université ou de l'école concernée et à susciter une mobilité entrante en attirant des étudiants étrangers dans ses cursus.

Dans la formulation comme dans la mise en œuvre d'une telle politique, l'affirmation de l'autonomie des établissements constitue un principe directeur. Elle répond d'abord aux aspirations des responsables universitaires qui revendiquent un champ d'initiative plus large et plus de liberté d'action.

Les politiques publiques de soutien au rayonnement international de l'enseignement supérieur devraient également s'appuyer sur la reconnaissance de cette autonomie et sur l'engagement et la prise de responsabilité qui en sont les corollaires.

Mais, compte tenu des missions qui leur sont confiées et de leurs responsabilités, les établissements ne peuvent exercer qu'une autonomie régulée et négociée.

C'est pourquoi il est nécessaire de prévoir, dans les relations entre les établissements et les tutelles publiques, des dispositifs d'incitation et de régulation permettant d'assurer que les missions confiées par la communauté nationale aux établissements sont assumées dans des conditions adéquates.

Tout en affirmant le principe d'autonomie des établissements, il appartient au ministère de l'éducation nationale et au ministère des affaires étrangères d'énoncer, en concertation avec les conférences d'établissements, des principes de régulation portant sur quatre aspects majeurs de la politique internationale en général et de l'accueil des étudiants étrangers en particulier. Il devrait s'agir notamment de

- fixer un certain nombre de principes communs et de règles du jeu évitant des pratiques opportunistes, des dérapages ou des concurrences inutiles
- créer des instruments d'appui aux efforts des établissements.
- créer des outils communs d'information et de promotion
- mettre en place des dispositifs d'évaluation des politiques des établissements en matière de développement de leur rayonnement international.

D – La structuration de la fonction d'accueil des étudiants étrangers dans les établissements

La structuration des fonctions liées à l'accueil des étudiants étrangers dans les établissements constitue un impératif imposé par la complexité des procédures à mettre en œuvre et des problèmes à traiter. Mais à travers les questions soulevées par l'accueil, c'est la structuration de l'ensemble des fonctions d'appui à la politique internationale qui se trouve engagée.

1 – La structuration des fonctions liées à l'accueil

À l'intérieur des établissements, les conditions majeures de l'amélioration de l'accueil des étudiants étrangers portent principalement sur :

- la création de structures administratives et logistiques permettant la mise en œuvre des procédures de gestion requises, dans des conditions satisfaisantes de cohérence et de continuité ;
- la conduite rigoureuse de l'instruction et du suivi des dossiers ;
- la mise en place d'un système d'information permettant une évaluation quantitative et qualitative précise des réalisations de l'établissement en matière d'accueil et, de façon plus générale en matière de coopération internationale ;
- la réunion des compétences et des ressources financières nécessaires sur la base du potentiel propre, de relations de partenariat et d'une négociation avec les tutelles.

La réunion de ces conditions exige la mise en place d'une structure d'appui aux programmes de mobilité et aux projets internationaux. Si l'existence d'une telle structure est nécessaire, la plus grande diversité reste possible quant au choix de ses formes d'organisation et de ses modes de rattachement qui doivent seulement être adaptés aux modes de fonctionnement de l'établissement et à la nature de ses programmes internationaux. Quels que soient les modèles d'organisation choisis, c'est la spécialisation de certains agents dans l'accomplissement des missions et de tâches récurrentes et dans la centralisation de l'information administrative ou pratique pertinente qu'il convient de rechercher. Au-delà des seules tâches liées à l'accueil des étudiants étrangers proprement dit, il serait souhaitable de créer au niveau de chaque établissement *une seule unité spécialisée* dans la gestion des procédures relatives non seulement à l'organisation de la mobilité étudiante, mais également à la gestion de la mobilité des enseignants et chercheurs. La mise en place d'une cellule unique permettrait de spécialiser certains membres du personnel dans

- le suivi d'une législation et d'une réglementation complexes qui s'appliquent à la mobilité en général et à la prise en charge administrative des étudiants, chercheurs et enseignants étrangers accueillis dans l'établissement ;
- le maintien de contacts réguliers avec les services compétents de la préfecture, de la direction départementale du travail ou des autres services

du Ministère de l'emploi et de la solidarité et, le cas échéant, avec ceux du Ministère des affaires étrangères.

Cette clarification des responsabilités en matière d'accueil des étudiants, des enseignants et des chercheurs étrangers ne procède pas d'une préoccupation bureaucratique ou du souci de centraliser à outrance les démarches de l'établissement. Elle vise en premier lieu à constituer un pôle regroupant des agents spécialisés dans le suivi de textes complexes et dans le maintien de contacts avec les partenaires extérieurs concernés dans les meilleures conditions d'acquisition et de mobilisation des compétences requises, de continuité et d'efficacité. Elle vise également à préparer l'accueil dans les meilleures conditions. En effet, de nombreuses difficultés rencontrées par les personnes accueillies dans des programmes de mobilité sont dues au fait que les procédures ont été engagées dans des conditions inadéquates.

Ainsi, les invitations qui sont adressées aux visiteurs étrangers peuvent émaner, non des autorités compétentes pour engager l'établissement, mais d'enseignants agissant à titre individuel ou de responsables de laboratoires ou de filières de formation dépourvus de délégation régulière. Or, malgré leurs responsabilités scientifiques et pédagogiques, ces derniers n'ont pas compétence pour engager l'établissement sur le plan juridique et administratif. Une procédure d'accueil engagée sur une base administrative discutable peut, par la suite, se traduire par des complications dont la personnalité invitée se trouve la principale victime.

Dans le cas des étudiants étrangers, la structuration des fonctions d'accueil place également les établissements en position d'assumer, dans des conditions favorables, les responsabilités qui leur sont confiées en matière d'engagement des procédures d'attribution de visas et de titres de séjour. Ces nouvelles responsabilités devraient conduire à la mise en place, sous l'autorité des présidents d'université ou des directeurs d'école, d'un processus de délégation clair assurant que les attestations d'accueil sont établies dans des conditions de préparation et de signature conformes aux textes.

Enfin, dans la perspective d'une amélioration des conditions d'accueil des enseignants et chercheurs étrangers invités, cette cellule administrative centrale pourrait leur assurer une assistance pour l'accomplissement des formalités personnelles qu'ils doivent accomplir.

2 – L'appui au développement des relations internationales de l'établissement

La mise en place de structures d'appui au développement des relations internationales confronte les établissements à de réelles difficultés.

Une première question porte sur le principe même d'une coordination des multiples initiatives prises au sein de l'établissement pour développer les activités internationales. Compte tenu de la multiplicité des intervenants, il est difficile, dans certains établissements, d'obtenir que tous les projets d'invitation ou de coopération soient soumis à une procédure homogène et gérés par service central. Il appartient donc aux responsables de l'établissement de persuader les différents responsables et l'ensemble des enseignants-chercheurs qu'un effort raisonné de centralisation constitue, non pas une menace d'emprise bureaucratique, mais la condition d'une amélioration effective des conditions administratives et logistiques de l'accueil.

Une deuxième question porte sur les moyens à mettre en œuvre pour créer les pôles de compétence mobilisables au sein des structures d'appui à l'accueil et au développement des relations internationales. Face à la multiplication des missions nouvelles que les universités et les grandes écoles sont invitées à prendre en charge, les chefs d'établissements soulignent de façon légitime, les difficultés qu'ils rencontrent pour dégager des agents qualifiés, appelés à se spécialiser dans l'accomplissement de ces missions nouvelles. Ces difficultés concernent non seulement l'international, mais aussi les partenariats avec les entreprises, la valorisation de la recherche et les transferts de technologie, la formation continue ou le développement des technologies nouvelles.

Pour résoudre ou au moins limiter ces difficultés, deux voies peuvent être explorées.

D'une part, les services d'appui à l'accueil et au développement des relations internationales peuvent être conçus comme des structures légères appelées à être renforcées, dans les périodes d'afflux des dossiers ou des personnes accueillies par des personnels vacataires. Par exemple, des étudiants recrutés à titre temporaire, peuvent apporter une contribution significative à l'accueil des nouveaux étudiants étrangers dans la période des inscriptions. De façon générale, la mobilisation des étudiants constitue un facteur important pour l'amélioration des conditions d'accueil. Dans certains cas, cette intervention s'effectue en contrepartie d'une rémunération limitée. Ainsi, sur certains sites, une rémunération modérée permet d'obtenir une intervention d'étudiants qui ont déjà participé à des programmes de mobilité dans les périodes d'accueil des nouveaux arrivants. Dans de nombreux autres cas, cette intervention présente un caractère bénévole et apparaît comme une contrepartie légitime de la participation antérieure des étudiants concernés à des programmes de mobilité.

D'autre part, certaines activités relevant notamment de la gestion de procédures administratives et des contacts avec les services des préfectures ou les directions du travail peuvent être mutualisées au niveau de structures inter-établissements. Ainsi, sur certains sites, les pôles universitaires européens ou les

maisons des étudiants permettent l'ouverture de bureaux qui remplissent une mission d'intérêt général. Ils proposent un interlocuteur unique aux étudiants étrangers pour le traitement des problèmes administratifs et de certaines questions matérielles qu'ils doivent affronter à leur arrivée sur le lieu de formation. De même les maisons internationales existent dans certaines villes universitaires, proposant une centralisation des démarches des étudiants étrangers accueillis par les différents établissements locaux selon une formule du "one stop shop".

312 – Les acteurs investis d'un rôle de mutualisation en matière d'accueil des étudiants étrangers

Si les établissements sont les lieux vers lesquels convergent, en fin de compte, l'ensemble des interventions concourant à l'organisation de l'accueil des étudiants étrangers, de nombreux acteurs, extérieurs aux établissements, concourent également à ce processus.

Il s'agit notamment, dans une énumération non exhaustive,

- du CNOUS et des CROUS,
- d'Egide (anciennement CIES) ;
- de l'Agence EduFrance ;
- des pôles universitaires européens qui existent sur certains sites ;
- des maisons ou des bureaux d'accueil des étudiants étrangers organisés dans certaines villes universitaires.

En outre, des organismes tels que le CIEP, SFERE ou la FNEGE concourent, directement ou indirectement, au processus d'accueil des étudiants étrangers.

Par la diversité de leurs statuts, l'orientation générale de leurs activités, la nature de leur rattachement institutionnel, la structure d'ensemble de leurs ressources, le réseau dans lequel ils s'insèrent, ces acteurs ont des pratiques, des cultures organisationnelles et des stratégies disparates. Mais l'accueil des étudiants étrangers leur fournit un champ commun d'activités. En outre, ces organismes jouent un rôle conjoint de structuration de l'environnement des établissements. En termes plus précis, ils assument une mission de mutualisation de certaines opérations requises par l'accueil des étudiants étrangers mais qui ne pourraient probablement pas être prises en charge par les établissements dans leurs structures actuelles.

La pluralité et la disparité de ces acteurs suscitent fréquemment des interrogations sur les risques de concurrence inopportune et de gâchis de ressources publiques qu'elles induisent. On peut pourtant penser que la coexistence

d'intervenants, concourant à des titres divers à la mission d'accueil des étudiants étrangers, ne constitue pas nécessairement une source de dysfonctionnements si leur action s'inscrit dans le cadre de règles claires, transparentes et appliquées effectivement dans la continuité.

En outre, l'articulation de ces organismes avec les établissements se réalise dans des conditions qui sont parfois satisfaisantes mais qui fournissent aussi, dans certains cas, des occasions de tensions voire de conflits.

A – La diversité des acteurs concourant aux missions d'accueil

Parmi les différents facteurs de différenciation entre les organismes qui interviennent tout au long de la chaîne de l'accueil, trois caractères présentent un intérêt particulier pour la compréhension des conditions de structuration de l'environnement des établissements.

1 – La diversité des champs géographiques

Si l'on prend en compte leur *champ géographique d'intervention*, certains des acteurs concernés apparaissent investis de missions locales ou régionales alors que les autres ont une mission nationale. Ainsi, les pôles universitaires européens, les bureaux d'accueil ou les maisons des étudiants étrangers interviennent à l'échelle d'un site ou, plus simplement, d'une ville universitaire. D'autres acteurs assument, pour leur part, une intervention à l'échelle nationale. C'est le cas pour le CNOUS, Egide ou EduFrance.

2 - La place des opérations relevant de l'accueil des étudiants étrangers dans l'ensemble des activités

La place des opérations relevant de l'accueil des étudiants étrangers dans l'ensemble des activités varie fortement d'un intervenant à l'autre. Un trait commun à l'ensemble des acteurs de compétence nationale est cependant frappant : pour aucun d'entre eux l'accueil des étudiants étrangers ne constitue une activité exclusive voire nettement dominante.

Le CNOUS et le réseau des CROUS fournissent des services relatifs à la gestion d'une partie des boursiers étrangers et participent à des activités de promotion des échanges internationaux. Mais ils se présentent d'abord comme un ensemble institutionnel spécialisé dans la prestation de services concourant à l'amélioration de la vie étudiante. Malgré la structuration de ses interventions à l'international, cet ensemble n'est pas spécialisé dans l'accueil des étudiants étrangers mais assure des prestations à la fois aux étudiants français et étrangers. Compte tenu des effectifs accueillis dans ses centres régionaux ou locaux et de son

rôle majeur en matière de restauration et d'hébergement, la dimension internationale ne constitue qu'une voie de diversification, seconde mais non secondaire. Enfin, le CNOUS a vocation à intervenir au bénéfice de l'ensemble des étudiants étrangers, quelle que soit leur situation et quel que soit leur statut ; il est conduit à prendre en charge aussi bien des étudiants en mobilité spontanée que des boursiers du gouvernement français ou des étudiants étrangers relevant de conventions d'échanges entre établissements.

Égide développe une compétence générique en matière d'assistance administrative et logistique à des personnes en mobilité. À ce titre, elle gère aussi bien l'accueil des étudiants étrangers bénéficiaires de bourses que l'accueil de cadres et d'experts étrangers, l'accueil de personnalités étrangères ou l'organisation des missions d'experts français à l'étranger. Cet acteur n'a donc pas vocation à intervenir au service de l'ensemble des étudiants, ni même de l'ensemble des étudiants étrangers ; son action ne concerne que certains des étudiants étrangers accueillis dans le cadre de programmes de bourses ou de conventions inter-institutionnelles.

Enfin, l'accueil des étudiants étrangers occupe une place particulièrement importante dans l'ensemble des activités d'EduFrance. Mais cet organisme a également en charge des missions de promotion de l'offre française de formation, de production et de diffusion d'un matériel d'information approprié et de contribution à une structuration plus pertinente de l'offre adressée par les établissements français aux publics étrangers.

Si l'accueil des étudiants étrangers ne constitue pas une mission exclusive ni même toujours la mission principale pour les intervenants compétents au niveau national, la situation semble totalement différente pour les intervenants compétents au niveau de sites locaux ou territoriaux. Pour les pôles universitaires européens, les maisons des étudiants étrangers ou pour les bureaux d'accueil, les prestations assurées à ce public constituent l'objet principal d'une activité spécialisée. Du reste, dans un environnement de proximité fortement structuré, les activités directement conduites par les services internes des établissements et celles qui sont prises en charge par les CROUS délimitent assez strictement l'espace de développement des intervenants spécialisés. Pour justifier leur rôle de mutualisation, ceux-ci paraissent alors incités à se polariser strictement sur les missions d'information et d'appui administratif et logistique à l'accueil des étudiants étrangers. Ils sont peu encouragés à diversifier leurs prestations selon une stratégie qui les conduirait à se heurter aux autres intervenants locaux.

3 – La différenciation des services rendus

D'après la nature des *services rendus*, deux distinctions majeures peuvent être opérées. La première tend à séparer les organismes qui interviennent au contact

direct des étudiants étrangers accueillis (CNOUS ou Egide ainsi que les intervenants locaux) et ceux qui interviennent principalement en amont, dans les phases d'organisation des programmes de mobilité (EduFrance par exemple).

Une deuxième distinction pertinente permet de dissocier les organismes qui ne rendent pas eux-mêmes des services de gestion ou d'information mais qui sous-traitent pour l'essentiel l'exécution des opérations exigeant une logistique matérielle (Egide ou EduFrance) et ceux qui assurent par eux-mêmes une large part des tâches matérielles de l'accueil (le CNOUS et les CROUS).

B – L'amélioration de la coordination entre les acteurs

L'existence d'une pluralité d'acteurs aux orientations différentes et peut-être disparates ne semble pas génératrice, à ce stade, d'une confusion préoccupante ou d'une concurrence réellement déplacée.

Même si cette pluralité alimente des rivalités sourdes ou ouvertes entre les protagonistes directement en présence, elle ne constitue pas, par elle-même, une source de dysfonctionnements dont les conséquences seraient particulièrement graves d'un point de vue global. Elle soulève cependant plusieurs questions importantes.

1 - Les organismes intervenant dans l'environnement des établissements pour l'accueil des étudiants étrangers assument une mission de mutualisation de certaines opérations. Or certains responsables des établissements ou de certains de leurs services ne ressentent pas l'utilité ou l'efficacité de ce rôle d'appui assuré par des opérateurs externes. Aussi considèrent-ils que leur établissement bénéficierait d'une meilleure maîtrise ou obtiendrait des prestations de meilleure qualité s'il les prenait en charge directement en développant ses structures internes. Un problème commun tend alors à se poser à l'ensemble des intervenants externes qui sont sommés de prouver l'efficacité de leur rôle de mutualisation. Il s'agit pour eux de persuader les responsables universitaires qu'il est plus efficace pour leurs établissements de « faire faire » que de faire directement dans certains domaines.

Or la culture portant à l'externalisation des tâches qui débordent le noyau dur des missions académiques est loin d'être dominante dans les établissements. Si elle a progressé pour certaines activités logistiques (nettoyage ou gardiennage par exemple), il est peu probable qu'elle progresse spontanément dans des domaines qui, tel l'international, sont perçus comme porteurs d'une image « noble » et valorisante. La perspective de mutualisation dont les intervenants externes sont porteurs ne progressera donc que si les responsables universitaires peuvent être convaincus de l'efficacité des contributions qui leur sont assurées, en appui à leurs opérations d'accueil des étudiants étrangers.

2 - La pluralité et la disparité des acteurs intervenant sur la chaîne de l'accueil entraînent des risques de concurrence stérile. Mais ces risques apparaissent comme une contrepartie acceptable à l'émulation que suscitent les possibilités de choix offertes aux « clients » des organismes concernés. La possibilité pour ces « clients » qui sont essentiellement des services de l'Etat ou de collectivités territoriales de mettre en concurrence plusieurs offres apparaît plutôt comme un facteur propice à la mise sous tension du dispositif. En outre, l'espace concurrentiel ouvert dans ce dernier est soigneusement balisé puisque plusieurs tentatives ont été engagées pour définir des règles de partage des champs d'intervention (notamment entre le CNOUS et le CIES-Egide).

La coexistence de plusieurs intervenants, concourant à des titres divers à la mission d'accueil des étudiants étrangers ne constitue pas nécessairement une source de dysfonctionnements si leur action s'inscrit dans le cadre de règles claires. Elle suppose donc la mise en place, à l'initiative des pouvoirs publics qui en sont les principaux « clients », de ces principes de pilotage.

Pour l'application de ces derniers, une certaine vigilance s'imposera probablement face à des risques de dérives opportunistes liées à la place qu'occupe l'accueil des étudiants étrangers dans la gamme d'activités des organismes. Pour la plupart d'entre eux, la contribution à l'accueil des étudiants étrangers ne constitue pas une activité exclusive ni même une activité principale. Le développement d'une offre additionnelle dans ce champ peut donc correspondre à la volonté de nouveaux entrants de tirer parti d'effets d'aubaine attendus du fait des efforts budgétaires annoncés ou engagés par les pouvoirs publics en faveur de l'accueil. Mais ce risque ne justifie pas une restructuration de l'offre face à laquelle les administrations « clientes » paraissent disposer de tous les instruments institutionnels ou contractuels voulus pour en orienter et en réguler l'évolution.

313 – Le rôle des pouvoirs publics

A - Les interventions des administrations centrales ou déconcentrées de l'Etat

Malgré la multiplicité des acteurs intervenant tout au long de la chaîne de l'accueil des étudiants étrangers, malgré l'affirmation croissante de l'autonomie des établissements et la diversification de leurs initiatives, les facteurs clés d'évolution du système restent encore placés sous le contrôle de l'Etat.

L'Etat s'est trouvé et se trouve encore à l'origine des aménagements majeurs qui ont affecté *les textes législatifs ou réglementaires* qui régissent les conditions de l'accueil des étudiants étrangers. C'est le cas pour les changements introduits en matière d'admission au séjour des étudiants étrangers, en matière d'accès à des

mécanismes d'aide ou d'accès à l'emploi en cours de cursus. Sur ce terrain, les évolutions engagées paraissent avoir entraîné des effets marquants allant dans le sens d'une amélioration des conditions de l'accueil. Les améliorations qui restent à introduire concernent

- des aménagements limités de la procédure permettant l'accès des étudiants étrangers à l'emploi en cours de cursus ;
- l'aménagement des conditions d'admission à l'emploi en fin de cursus et un effort d'application plus ouvert ;
- l'extension de la pratique des guichets uniques et des dépôts groupés de demande des titres de séjour selon une démarche dont l'expérience a prouvé l'efficacité.

L'Etat est également le principal financeur des dispositifs favorisant l'accueil des étudiants étrangers, même si la perspective d'une diversification des sources de financement devient plus ouverte. À ce titre, il pourrait jouer un rôle structurant en orientant les ressources nouvelles injectées dans le dispositif vers des aménagements traduisant un message politique fort ; ce pourrait être notamment le cas si des ressources nouvelles affectées au financement des bourses du gouvernement français étaient orientées vers la constitution de volants de bourses mobilisables sous la responsabilité directe des établissements. Mais, même en l'absence d'un élargissement des financements (et mieux encore, si ces financements augmentent), le changement peut passer par une modification des principes d'allocation des fonds mobilisables :

- S'agissant du financement des politiques internationales des établissements, l'utilisation du levier de la politique contractuelle pilotée par le Ministère de l'éducation nationale crée un moyen efficace pour favoriser l'émergence de projets cohérents, engageant fortement les établissements et conduisant à la fois à la structuration de leur offre internationale et à l'amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers.
- S'agissant des fonds alloués au financement des bourses du gouvernement français, des mécanismes permettant de mieux articuler les priorités du Ministère des affaires étrangères et les projets des établissements ouvrent des voies notables d'amélioration.
- Enfin, pour les fonds alloués aux opérateurs ou organismes qui concourent à l'accueil des étudiants étrangers, l'Etat dispose des leviers institutionnels et contractuels qui lui permettent de les engager en convergence avec les orientations qu'il souhaite imprimer à la politique d'accueil des étudiants étrangers.

Dans la conduite des changements à introduire, l'Etat dispose des leviers adéquats et efficaces pour obtenir une poursuite de l'amélioration de l'accueil des étudiants étrangers en France et pour favoriser l'émergence de politiques internationales ambitieuses, innovantes et cohérentes dans les établissements. Mais la principale difficulté porte sans doute de l'accompagnement par l'Etat des efforts que les établissements devront engager pour renforcer leur autonomie et l'exercer pleinement. Bien sûr, il peut s'avérer nécessaire de maintenir des règles du jeu qui évitent certains dérapages possibles en matière de développement international tels que des délocalisations aventureuses ou des coopérations avec des partenaires peu fiables dans le recrutement d'étudiants étrangers. Mais l'axe majeur doit porter sur l'incitation au renforcement de l'autonomie des établissements en matière de formulation, de mise en œuvre et de pilotage d'une politique internationale en général et d'une politique d'accueil des étudiants étrangers en particulier.

B - La coopération décentralisée et le rôle des collectivités territoriales

Avec une énergie déjà soulignée, les collectivités territoriales multiplient les initiatives en matière de développement du rayonnement international des établissements d'enseignement supérieur. Elles participent notamment de façon active aux programmes de promotion de la mobilité des étudiants et des enseignants qui s'articulent sur des projets porteurs de développement, de notoriété et de rayonnement international et conduits par les collectivités elles-mêmes.

Cette multiplication des initiatives constitue fondamentalement un fait positif. Elle traduit en effet la mobilisation de nouveaux acteurs susceptibles de développer le rayonnement international de l'enseignement supérieur français en lui assurant l'accès à de nouvelles ressources, mais aussi –et peut-être surtout- en le mettant en résonance avec des projets de développement économique et social qui valorisent le potentiel des établissements.

Si la mobilisation des collectivités en faveur de l'accueil des étudiants étrangers et de l'affirmation des politiques internationales des établissements constitue une réalité fondamentalement positive, les conditions dans lesquelles elle intervient comportent cependant des risques que qui convient de souligner.

- Un premier risque tient aux effets de la dispersion des ressources allouées à ces initiatives. Beaucoup d'efforts, notamment en matière de promotion, pourraient être mutualisés alors que la dispersion des acteurs territoriaux conduit à des phénomènes de redondance coûteuse.
- D'autre part, la multiplication désordonnée des initiatives se traduit par de surenchères qui peuvent conduire les établissements français à consentir

des avantages inconsiderés à leurs partenaires étrangers afin de l'emporter sur d'autres établissements français perçus comme des concurrents.

- Certains des avantages consentis aux partenaires étrangers peuvent conduire à un renoncement à des exigences qualitatives de base et mettre ainsi en péril la crédibilité et la réputation du système éducatif français dans son ensemble. Les risques inhérents à de tels effets pervers sont amplement illustrés par de récentes mises en cause de la réputation des établissements dans des pays qui ont encouragé un activisme mercantile de leurs universités en matière d'attraction des étudiants étrangers.

C – Le rôle de l'Union Européenne

Les dispositifs européens ont joué un rôle important dans l'engagement et la mise en œuvre de politiques institutionnelles visant à formaliser, à professionnaliser et à améliorer les conditions de la mobilité des étudiants et des enseignants.

Bien que les enveloppes financières concernées par les programmes européens d'incitation à la mobilité restent limitées, leur effet de levier a été remarquable dans le passé. Mais il n'est pas assuré que cet effet de levier jouera de façon aussi favorable à l'avenir. En effet, cette efficacité passée tient surtout au fait que les dispositifs européens favorisaient la mise en réseau des établissements à l'échelle de l'Union. Pour ces derniers, la mobilisation active dans le cadre des programmes européens n'était donc pas dictée par le souci d'accéder à des financements d'importance somme toute restreinte, mais par la volonté de nouer les partenariats les plus valorisants possibles, dès leur phase de constitution des réseaux européens d'établissements. Plus encore, un certain activisme dans la formation de réseaux conduisait également les responsables universitaires à percevoir le risque d'une éviction pour les établissements insuffisamment actifs en matière de montage de partenariats.

Si la période passée a permis un progrès rapide des coopérations entre établissements en matière d'organisation de la mobilité, l'épuisement de l'effet de levier qui, dans le passé, a joué un rôle d'impulsion assurément marquant est probable. Cette perspective conduit à s'interroger sur les ressorts qui permettront, dans le futur, d'entretenir cette dynamique coopérative entre les établissements.

32 – Identifier des formes et des niveaux pertinents de mutualisation

Grâce à une mobilisation réelle des tutelles publiques, des établissements et des autres acteurs concernés, on peut observer un foisonnement d'initiatives et de projets destinés à stimuler et à améliorer l'accueil des étudiants étrangers.

En outre, l'affirmation par les établissements de leur volonté d'autonomie trouve matière à s'investir dans le champ de l'international.

Comme on l'a déjà souligné, cette « explosion des initiatives » est un remarquable facteur de dynamisme. Mais elle entraîne également des risques de confusion, de dispersion et de gaspillage de ressources.

C'est la raison pour laquelle il convient de rechercher un équilibre entre l'exercice nécessaire de l'autonomie et une course aux initiatives qui conduirait les établissements à chercher à « tout faire par eux-mêmes » tant dans l'élaboration des projets de développement international que dans la mise en place des structures et de moyens requis en vue de leur réalisation.

Même pour un établissement autonome, une pratique rationnelle de la subsidiarité et de l'externalisation permet de concentrer les ressources d'expertise, d'encadrement et de gestion sur les projets prioritaires autour desquels se jouent les axes stratégiques de son développement. Au-delà, le recours à des opérateurs externes susceptibles d'apporter leur concours dans un cadre conventionnel et la mise en place de partenariats permettant des échanges de services constituent des voies à explorer.

Dans les processus d'accueil des étudiants étrangers, la recherche de l'équilibre nécessaire entre autonomie des acteurs et mutualisation de certaines missions ou de certaines ressources appelle cependant des réponses différenciées selon la nature des interventions requises.

Il s'avère notamment nécessaire d'identifier les missions qui peuvent ou doivent être mutualisées dans un cadre large, probablement national et celles qui peuvent être efficacement mises en commun à une échelle territoriale.

321 – Les missions mutualisables au niveau national

Dans la conduite des processus requis par l'accueil des étudiants étrangers, certaines interventions ne peuvent acquérir tout leur sens et toute leur efficacité que si elles sont conduites au niveau national.

C'est le cas pour :

- l'action destinée à la promotion globale du système éducatif français dans son ensemble ;
- la formulation par les pouvoirs publics des principes et des priorités thématiques ou géographiques qui traduisent, dans le champ des échanges

académiques internationaux, les choix dictés par la politique extérieure du pays ;

- la formulation ou l'aménagement du cadre juridique, législatif ou réglementaire, dans lequel les procédures d'accueil des étudiants étrangers doivent être mises en place et administrées.

Les missions qui relèvent d'une mutualisation au niveau national concernent donc principalement des interventions des tutelles. Elles ne correspondent pas à des domaines sur lesquels les établissements exercent un pouvoir d'impulsion ou de décision. En revanche, la mise en œuvre d'une stratégie d'influence peut donner lieu à des pressions efficaces, exercées sur les autorités politiques compétentes en vue d'obtenir un aménagement des dispositifs dont ils ont la responsabilité. C'est pourquoi la participation active à des réseaux ou à l'activité des conférences d'établissements relève d'un mode de mutualisation d'une importance manifeste.

322 – Les missions mutualisables au niveau territorial

Dans les processus d'accueil des étudiants étrangers, les missions ou les interventions qui relèvent d'une mutualisation au niveau territorial concernent principalement

- la formulation par les établissements de priorités géographiques ou sectorielles en liaison avec les politiques de développement territorial ;
- la mise en place, par site, de guichets uniques destinés au dépôt des dossiers de carte de séjour ;
- le traitement des questions relatives à l'hébergement des étudiants étrangers ;
- le traitement des questions relatives à la situation sociale des étudiants étrangers
- le traitement des questions relatives à l'accès à l'emploi en cours de cursus et en fin de cursus.

Dans ces différentes interventions, l'établissement constitue un espace de référence insuffisant pour que des réponses adéquates soient apportées aux problèmes à traiter. Les vertus de la coopération sont alors manifestes et la pratique du splendide isolement au nom d'une conception abusive de l'autonomie conduirait probablement à des gâchis de ressources.

323 – Les missions qui doivent être traitées au niveau des établissements

Enfin, certaines missions ou interventions doivent nécessairement être traitées au niveau de l'établissement soit parce qu'elles ont rapport à son identité profonde ou à ses perspectives stratégiques majeures, soit parce que l'établissement

constitue le niveau approprié de traitement des problèmes rencontrés. Ce qui doit être traité au niveau local concerne notamment

- la formulation de priorités géographiques ou sectorielles en liaison avec les politiques de formation et de recherche des établissements ;
- les politiques et les procédures de recrutement par spécialité et par niveau d'étude
- les politiques et les procédures de validation des acquis antérieurs par spécialité et par niveau d'étude
- le suivi de la scolarité des étudiants en général et des étudiants étrangers en particulier
- l'aide à la recherche d'emploi en cours et en fin de cursus.

En fin de compte, une approche opératoire des tâches à accomplir prouve que les missions relatives à l'accueil des étudiants étrangers ménagent à la fois un vaste espace pour l'autonomie et de larges domaines propices à la mise en œuvre de stratégies de mutualisation et de coopération inter-institutionnelle.

33 - Le rôle et les leviers d'action des tutelles publiques

331 – Le rôle régulateur des tutelles publiques

L'analyse du rôle assumé par l'Etat et par les autres acteurs publics qui exercent une tutelle sur les établissements a déjà permis de souligner que les interventions à contenu normatif et l'effort de régulation devraient porter, à l'avenir, sur

- la mise en place des conditions de mise en œuvre efficace d'un cadre législatif et réglementaire désormais adapté à l'accueil des étudiants étrangers ;
- l'introduction d'aménagements restreints mais utiles relatifs à l'accès à l'emploi des étudiants étrangers en fin de cursus
- l'incitation à la mise en place de guichets uniques ou de procédures de dépôt groupé des demandes de titre de séjour sur les sites ou dans les établissements qui n'en disposent pas encore
- l'attention à apporter aux conditions locales d'application d'une législation et d'une réglementation qui, dans leur principe, sont plus ouvertes à l'accueil des étudiants étrangers

332 – Les leviers d'action financière

Au-delà de ses interventions normatives, la tutelle publique joue également un rôle décisif pour le financement des interventions requises pour l'accueil des étudiants étrangers.

La principale contribution financière des tutelles publiques à l'accueil des étudiants étrangers concerne l'importance des ressources allouées au financement des établissements. C'est l'ampleur de ce financement public qui permet à ces derniers d'accueillir les étudiants étrangers comme leurs camarades français dans des conditions de quasi-gratuité ou, pour les établissements qui pratiquent des droits de scolarité, dans des conditions de coût réduit.

Pour les écoles et les universités qui permettent à leurs étudiants un accès aux cursus en contrepartie du paiement des droits universitaires réglementaires, la subvention que représente la prise en charge du coût de la formation par les pouvoirs publics représente une enveloppe de 4 à 5 milliards de francs si l'on tient compte de la place des étudiants étrangers dans les effectifs globaux des établissements concernés. Mais cette contribution n'est pas toujours clairement perçue par les bénéficiaires. Par différence, le système de bourses du gouvernement français bénéficie d'une remarquable visibilité et d'un puissant effet d'incitation bien qu'il concerne des enveloppes d'importance plus restreinte.

A – L'importance du financement public de l'enseignement supérieur en France

Le système français d'enseignement supérieur comporte un principe de financement particulièrement favorable aux étudiants étrangers puisque ce sont des fonds publics affectés au financement de l'enseignement qui, dans la plupart des établissements et des cursus, couvrent le coût de leur formation. Dans tous les programmes dont l'accès ne requiert que le paiement des droits universitaires réglementaires, les bénéficiaires bénéficient de la quasi-gratuité pour accéder à des cursus dont le coût de revient varie de 40.000 francs par étudiant et par an dans un cursus général à plus de 100.000 francs dans une école d'ingénieur.

Bien qu'il s'agisse d'une pratique largement admise dans certains pays étrangers, l'exigence d'une contribution individuelle de la part des étudiants étrangers n'est pas à l'ordre du jour en France. Les universités de certains pays appliquent une différenciation qui tient compte à la fois de l'origine des étudiants en introduisant des droits réduits pour les étudiants locaux et des droits normalisés pour les étudiants étrangers.

Des modalités de différenciation des droits de scolarité sont également assorties d'aménagements permettant de prendre en compte la situation financière

et la capacité contributive des étudiants étrangers. De telles dispositions sont perçues d'autant plus légitimes que, pour un nombre significatif, des étudiants étrangers sont solvables et disposés à "investir dans leur formation" comme cela est, du reste, exigé dans certains pays développés.

Enfin, divers dispositifs permettent de solvabiliser les étudiants étrangers qui ne disposent pas des ressources suffisantes pour engager et poursuivre un cursus de formation hors de leur pays d'origine. Par exemple des systèmes de prêt d'honneur ou des systèmes de prêts bancaires assortis de garanties publiques permettent de lever un obstacle financier à leur inscription tout en faisant apparaître des ressources mobilisables pour le financement de leur formation.

Mais en France, la question d'une contribution accrue des étudiants étrangers au financement de leur formation ne peut être traitée indépendamment de la problématique applicable aux étudiants français. Elle s'inscrit donc dans le cadre d'un débat plus large sur la participation des usagers de l'enseignement supérieur au financement de leurs études. Compte tenu des fortes réticences de principe soulevées par une telle problématique dans de larges pans des milieux universitaires, on peut considérer que la situation actuelle connaîtra une certaine pérennité. Dans ces conditions, il est nécessaire de se demander comment valoriser au mieux, dans la politique de communication et de prospection menée par les établissements, la subvention implicite dont les étudiants étrangers bénéficient de la part des autorités françaises, compte tenu du financement public apporté à l'enseignement supérieur.

B - Les bourses

Des dispositifs de bourses destinées à favoriser les conditions d'accueil des étudiants étrangers sont proposés par les systèmes d'enseignement supérieur dans la plupart des pays avancés. Pour les bénéficiaires potentiels, ils constituent une puissante incitation à faire le choix d'une poursuite d'études dans les établissements qui leur ouvrent l'accès à de telles aides dans les conditions les plus favorables. Outre la qualité intrinsèque des formations proposées, l'ampleur et les modes de gestion des bourses proposées aux étudiants étrangers constituent donc un des arguments sur lesquels se concentre la concurrence entre les établissements d'enseignement supérieur pour attirer les meilleurs étudiants.

Les dispositifs français présentent pour leur part des caractères spécifiques fortement marqués.

1 – Les traits caractéristiques des dispositifs français de bourses destinés aux étudiants étrangers

Les dispositifs français de bourses d'étude mobilisables au bénéfice des étudiants étrangers accueillis dans l'enseignement supérieur présentent trois caractères distinctifs.

- Les bourses d'étude proposées aux étudiants étrangers sont principalement dotées de financements publics et gérées sous l'autorité des administrations. La diversification des sources de financement, très large dans certains pays, est encore limitée en France.
- La contribution de l'Etat reste très largement dominante alors que celle des collectivités territoriales, encore limitée, progresse rapidement. Quant aux financements privés, ils demeurent extrêmement réduits et procèdent d'initiatives, parfois remarquables, mais tout à fait isolées.
- Les bourses du gouvernement français qui constituent le volet essentiel du dispositif sont d'abord considérées comme un instrument de la politique extérieure de la France. C'est ce qui explique le rôle central assumé par le Ministère des affaires étrangères dans leur financement et dans leur gestion.

2 – L'évaluation de l'effort financier en matière de bourses du gouvernement français

D'après les indications les plus récentes, on peut estimer que le Ministère des affaires étrangères octroie chaque année des bourses à 22.000 à 23.000 bénéficiaires pour une enveloppe de l'ordre de 600 millions de francs.

Ces aides se répartissent en quatre types :

- *Les bourses d'études* concernent des bénéficiaires qui préparent, en France, une formation diplômante ou une formation linguistique ou pédagogique de courte durée.
- *Les bourses de stage* s'adressent à des personnes déjà engagées dans une activité professionnelle et qui souhaitent réaliser, en France, un stage destiné à assurer leur reconversion, leur spécialisation ou leur perfectionnement.

- *Les bourses de séjour* linguistique de haut niveau permettent à des experts étrangers de perfectionner leur maîtrise du français comme langue de spécialité.
- *Les bourses d'excellence*, récemment introduites, concernent des candidats de haut niveau proposés par des établissements français dans le cadre d'un appel d'offres diffusé chaque année.

Le rapport d'information parlementaire établi par Monsieur Alain Claeys évaluait pour sa part le nombre de bourses à 19.000 environ en soulignant sa stabilité sur la période 1993-1997 (19.543 bourses en 1993 et 19.038 en 1997) pour une enveloppe financière de l'ordre de 500 millions de francs par an (494 millions en 1993 et 458 millions en 1997).

3 – Les principes directeurs de la politique de gestion des bourses du gouvernement français

Les bourses d'étude allouées aux étudiants étrangers sont des moyens mis à la disposition d'une politique de développement universitaire international par l'Etat. Elles constituent un moyen privilégié pour

- développer la formation en France d'une partie des futurs cadres des pays étrangers ;
- soutenir la coopération culturelle, scientifique et technique ;
- promouvoir l'image de la formation et de la recherche françaises à l'étranger ;
- contribuer au fonctionnement des coopérations entre institutions, laboratoires et spécialistes.

Cette politique est en principe orientée vers la recherche de l'excellence. C'est ce qui explique que la plupart des bourses du gouvernement français gérées par le ministère des affaires étrangères concernent des étudiants inscrits en troisième ou deuxième cycle.

4 - La mise en place et la gestion des bourses

Par la mise en place des bourses du gouvernement français, le ministère des affaires étrangères participe au soutien des relations académiques internationales. Mais cet appui relève moins d'une politique d'aide directe aux établissements que d'un soutien à des projets de coopération proposés par des universités ou des écoles françaises et leurs partenaires à l'étranger

La mise en place des bourses relève davantage de procédures de programmation que de procédures d'attribution directe aux établissements. En effet, l'intervention du Ministère des affaires étrangères s'inscrit dans le cadre d'une politique induite principalement par les postes diplomatiques qui, dans le cadre de leur programmation, proposent leurs priorités thématiques à la DGCID (Direction générale de la coopération internationale et du développement). C'est donc seulement dans la mesure où les projets des établissements sont pris en compte dans la programmation des postes qu'ils donneront lieu à la mise en place de bourses. En revanche, les orientations générales de la politique internationale des établissements et la qualité d'ensemble de leurs projets de coopération n'interviennent pas directement dans le processus.

Lorsque, sur l'initiative des postes qui proposent de soutenir des projets de coopération négociés entre des établissements français et étrangers, un tel soutien est décidé, il donne lieu à la présentation conjointe des candidats proposés par les établissements porteurs de ces projets.

L'attribution des bourses constitue donc un levier essentiel pour la politique des postes. Dans la mesure où ils entretiennent des liens étroits avec les établissements locaux et disposent d'une connaissance personnelle de l'enseignement supérieur français, les membres du réseau culturel extérieur devraient se trouver dans des conditions favorables pour l'appréciation des projets émanant des établissements. Ils devraient également jouer un rôle plus actif encore en faisant remonter vers les établissements français, des demandes ou opportunités de coopération qu'ils auraient perçues dans le pays où ils exercent.

Il n'en demeure pas moins que les conditions de mise en place des bourses du gouvernement français soulèvent un problème majeur en cas de divergence entre la politique des établissements français et celle des postes. En outre, la programmation des postes peut être influencée par des considérations circonstancielles et locales et risque d'y perdre une cohérence de moyen ou long terme.

C'est la raison pour laquelle il faut souligner la nécessité d'une meilleure articulation entre la programmation des postes et les politiques internationales des établissements. Dans cette perspective, l'ouverture par le Ministère des affaires étrangères d'un dialogue avec les responsables du système universitaire sur les priorités thématiques ou géographiques de ses programmes constitue une avancée significative. L'invitation adressée par le Ministre des affaires étrangères aux présidents des universités françaises et qui a débouché sur une réunion de leur conférence au Quai d'Orsay devrait être suivie de discussions concrètes portant notamment sur l'aménagement du dispositif de bourses du gouvernement français.

Enfin, ce système de bourses devrait fonctionner comme une « pompe d'amorçage » pour favoriser l'engagement de coopérations entre les établissements français et leurs homologues étrangers. Dans les contacts préalables au lancement de telles coopérations, les établissements font valoir la nécessité de disposer de façon plus flexible d'un contingent de bourses comme instruments mobilisables rapidement et sans incertitude. Dans les phases de négociation et de mise en place de programmes de coopération universitaire internationale, la possibilité de « mettre sur la table » quelques bourses dont l'affectation est placée sous la responsabilité directe de l'établissement, sans que les bénéficiaires potentiels soient soumis à une procédure d'attribution longue et incertaine, constitue un atout manifeste. La reconnaissance d'une responsabilité élargie des établissements sur les modalités d'attribution des bourses et une plus grande flexibilité dans leur mobilisation constituent des voies d'évolution indispensables.

5 – Le cas des bourses Eiffel

Dans la perspective d'un aménagement de la politique de mise en place des bourses du gouvernement français, le programme Eiffel traduit une ouverture importante. Bien qu'il s'agisse d'un dispositif d'ampleur relativement limitée (300 bourses nouvelles sont attribuées chaque année ce qui, compte tenu de leur durée, représente environ 900 bourses en stocks), ce programme est géré selon des modalités particulières qui se différencient de l'orientation générale imprimée au mode de gestion des bourses. Il donne lieu en effet à un pilotage centralisé, conduit en liaison avec les établissements d'enseignement supérieur.

Bien qu'il comporte la définition de cibles prioritaires par discipline et par pays, ce dispositif de bourses d'excellence repose sur la mise en place d'un appel à propositions adressé aux établissements. Ces derniers sont directement invités à proposer des candidatures de haut niveau qui leur paraissent aptes à répondre aux critères mis en œuvre dans le cadre du programme. L'instruction des dossiers présentés permet la participation d'experts universitaires aux commissions d'attribution des bourses.

Il faut souligner à cet égard que des universitaires participent fréquemment à des expertises, des évaluations ou des procédures de répartition des bourses. Cependant ils opèrent généralement dans ces interventions à titre individuel et non en tant que représentants de leurs institutions. L'association directe des établissements en tant que tels aux procédures d'instruction constituerait un progrès dans le développement des relations de partenariat entre l'enseignement supérieur et le Ministère des affaires étrangères

6 – La diversification des intervenants en matière de financement de bourses pour les étudiants étrangers

Pour l'essentiel, le financement des bourses continue de dépendre, en France, des interventions de l'Etat et des programmes mis en place par le Ministère des affaires étrangères. Cette situation constitue une singularité, déjà soulignée, du système français d'enseignement supérieur. Dans de nombreux pays étrangers avancés, une certaine diversification des sources de financement est déjà assurée et contribue à mettre à la disposition des établissements d'enseignement supérieur une gamme d'instruments mobilisables en cohérence avec les diverses missions qui leur sont assignées. L'expérience de ces pays traduit une combinaison plus équilibrée entre des fonds qui proviennent

- des états nationaux ;
- des collectivités territoriales (provinces, régions, départements ou villes) ;
- d'organisations internationales ;
- de fondations privées ;
- d'entreprises ou de donateurs privés ;
- des dotations propres des établissements.

Ainsi, dans les universités américaines, une partie des revenus procurés par le patrimoine propre de l'établissement (« endowment ») est affectée au financement de bourses qui concernent aussi bien les étudiants nationaux que les étudiants étrangers.

En France, un tel processus de diversification est à peine amorcé. Mais l'engagement croissant des collectivités territoriales dans le soutien aux projets internationaux des établissements d'enseignement supérieur ouvre déjà des perspectives significatives.

Les collectivités reconnaissent désormais l'importance du rayonnement international pour le développement économique et social du territoire dont elles ont la charge. C'est pourquoi elles engagent de multiples initiatives destinées à faire connaître à l'étranger leur potentiel économique et leur patrimoine naturel et culturel, à favoriser les exportations de leurs entreprises et à attirer les investisseurs français ou étrangers. Dans ce contexte, les collectivités territoriales apprécient également la contribution que l'enseignement supérieur peut apporter tant dans la conduite de leurs projets de développement que dans la conduite de leur politique internationale. Ces évolutions expliquent l'ampleur croissante des engagements qu'elles prennent en faveur des projets académiques internationaux.

L'engagement des collectivités à l'appui de ces projets prend de multiples formes et se traduit par exemple par

- l'association de représentants des établissements aux missions de promotion effectuées à l'étranger ;
- le soutien aux opérations de rayonnement international organisées par les établissements ;
- le soutien aux projets de coopérations scientifique ou pédagogique qu'ils engagent avec leurs homologues étrangers.

Dans leurs propres projets de coopération décentralisée ou dans l'accompagnement des projets internationaux que les établissements engagent, les dispositifs de soutien à la mobilité internationale constituent des composantes fréquemment mises en œuvre.

Le soutien à la mobilité « sortante » des étudiants connaît une large diffusion comme en témoignent les initiatives des collectivités conduisant à la mise en place de programmes de bourses ou de compléments de bourses au bénéfice des étudiants locaux qui participent aux programmes de mobilité européenne. De même, certaines initiatives portant sur l'encouragement de la mobilité « entrante » ou « sortante » des enseignants et des chercheurs ont connu un certain retentissement. Ainsi, pour les chercheurs de haut niveau, le dispositif des Chaires Blaise Pascal mis en place par la Région Ile-de-France et géré sous la responsabilité de l'Ecole Normale Supérieure constitue un programme emblématique.

Dans certains cas, cet appui aux programmes internationaux des établissements comporte également le montage de dispositifs de bourses d'études, de recherche ou de stage pour les étudiants étrangers. Ces aides interviennent parfois en accompagnement d'accords de jumelage entre collectivités françaises et étrangères. Mais elles peuvent aussi intervenir dans le cadre d'opérations lancées sur l'initiative des seuls établissements. Ainsi, des programmes de coopération montés par des universités françaises avec des universités des pays de l'Est ont conduit à la mise en place de bourses en faveur des étudiants et doctorants provenant des pays partenaires.

De nombreuses indications factuelles permettent d'apprécier la diversité et l'ampleur des initiatives prises par les collectivités territoriales en termes de soutien à la mobilité internationale, aussi bien pour l'accueil en France des étudiants étrangers que pour le développement de la mobilité vers l'étranger des étudiants français. Mais il demeure difficile de disposer d'une évaluation précise des montants engagés et des effectifs concernés. C'est pourquoi il faut souligner la nécessité d'une information centralisée et homogène qui permettrait de disposer d'une quantification précise des ressources allouées à ces opérations et de leur impact sur la mobilité des étudiants et des enseignants ou chercheurs.

Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux pays avancés, *le rôle des initiatives privées* en faveur de la promotion de la mobilité et du soutien à l'accueil des

étudiants étrangers demeure extrêmement limité. Comme le montre l'exemple des bourses Zellidja, cette forme d'appui avait pourtant été brillamment illustrée, dans un passé déjà lointain, par des initiatives relevant de démarches de mécénat individuel ou de mécénat d'entreprise. Mais ce mouvement ne s'est jamais vraiment amplifié. C'est pourquoi les initiatives privées d'encouragement à la mobilité qui peuvent être mentionnées pour la période récente demeurent exemplaires mais isolées.

La plus récente est sans doute celle qu'a prise la Fondation d'entreprise Renault pour l'éducation. En apportant son soutien à des accords de coopération conclus entre des universités japonaises et françaises, cette opération permet le financement de la formation en France (à Strasbourg et Bordeaux) d'un contingent de 20 étudiants étrangers accueillis durant dix-huit mois. Plus ancienne, la démarche de la fondation Kastler fournit également exemple d'élargissement des sources de financement mobilisables pour favoriser l'accueil des étudiants et des chercheurs étrangers en France.

7 – Les perspectives d'évolution du système

En fin de compte, les programmes de bourses mobilisables en faveur des étudiants étrangers apparaissent d'une ampleur telle qu'ils devraient produire un puissant effet d'incitation en aidant les établissements à convaincre les étudiants étrangers de choisir la France pour y effectuer tout ou partie de leur cursus de formation supérieure. Si on compare le nombre des bourses mises en place et l'effectif des étudiants étrangers en véritable mobilité, les différents dispositifs proposés doivent probablement concerner une large proportion de ces derniers (20 à 30 %).

Pourtant, l'efficacité de ces dispositifs pourrait probablement être accrue si certaines conditions étaient réunies.

La question centrale concerne l'amélioration de l'articulation entre les priorités du Ministère des affaires étrangères, principal financeur du dispositif, et les projets des établissements.

Dans cette perspective, une première solution proposée notamment par Monsieur Albert Prévos ainsi que par le rapport d'information parlementaire de Monsieur Alain Claeys, consisterait à déléguer aux établissements un « volant de bourses » qu'elles pourraient gérer directement dans le cadre de leur politique internationale. Cette solution permettrait aux établissements de bénéficier d'une plus grande flexibilité dans la mobilisation de cet instrument. Leurs représentants pourraient ainsi disposer d'une « monnaie d'échange » dans les négociations engagées avec leurs interlocuteurs étrangers pour la conclusion d'accords de

coopération et d'un atout pour obtenir des contreparties ou des mesures de réciprocité au bénéfice de leurs étudiants en mobilité « sortante ».

Mais cette solution se heurte aux impératifs qu'impose le maintien de la cohérence des interventions françaises à l'étranger et la prise en compte des projets des postes diplomatiques à l'étranger dans la mise en place des bourses. Si les enveloppes globales destinées à financer les programmes de bourses du gouvernement français restaient stables, cette solution priverait les postes diplomatiques à l'étranger d'un des leviers qui leur permettent de traduire en actes les priorités de la politique étrangère nationale. À ressources constantes, une évolution vers l'affectation directe d'un volant de bourses par les établissements soulève donc des objections qu'il apparaît difficile d'écarter.

En revanche, si ces enveloppes pouvaient être augmentées, un message politique fort pourrait être affiché grâce à l'introduction d'une responsabilité directe des établissements sur les bourses nouvelles qui seraient financées grâce aux ressources supplémentaires mobilisées à l'appui du dispositif. À ressources croissantes, il serait ainsi possible de trouver un arbitrage satisfaisant entre

- la réaffirmation de la responsabilité des postes et du Ministère des affaires étrangères sur la programmation d'un dispositif dont l'ampleur serait globalement préservée et
- la reconnaissance de la responsabilité des établissements sur les bourses additionnelles financées sur des ressources nouvelles.

Si le dispositif devait évoluer à enveloppe constante, la flexibilité permettant un tel arbitrage ne serait évidemment plus permise. Deux autres solutions mériteraient alors d'être explorées.

Une voie nouvelle, praticable à ressources constantes, pourrait consister dans *la recherche d'une meilleure articulation entre la programmation des postes diplomatiques et les projets des établissements*. Ces derniers sont conduits à élaborer un plan quadriennal de développement soumis à une négociation avec le Ministère de l'éducation nationale et débouchant à la signature d'un contrat quadriennal entre les établissements et l'Etat. L'association du Ministère des affaires étrangères à l'évaluation des projets internationaux formulés par les établissements dans le cadre de cette démarche contractuelle permettrait de rechercher une convergence entre ces projets et les priorités résultant de la programmation des postes. Si cette convergence est assurée et si les conditions de réalisation des projets sont jugées adéquates après évaluation par les services du Ministère des affaires étrangères, ce dernier pourrait apporter son appui aux projets validés en garantissant aux établissements la possibilité de disposer des bourses nécessaires à leur réalisation. Une telle démarche pourrait ainsi conduire à l'élargissement de la liberté d'action et de l'autonomie reconnue aux établissements, mais dans un cadre négocié et concerté.

Une deuxième voie nouvelle peut être proposée grâce aux enseignements apportés par le dispositif des bourses Eiffel. Ce programme a illustré la fécondité d'une démarche qui permet d'obtenir une mobilisation efficace des établissements grâce au recours à des appels à propositions ouverts, établis sur la base des priorités et des orientations énoncées par le Ministère des affaires étrangères. C'est pourquoi l'allocation d'un volant additionnel de bourses dans le cadre *de programmes nationaux donnant lieu à appel à propositions* permettrait de renforcer la mobilisation et la responsabilité des établissements tout en préservant la cohérence politique d'ensemble dont le Ministère des affaires étrangères est le dépositaire et le garant. Le lancement rapide d'un nouveau programme sur appel à projets, portant sur des priorités thématiques ou géographiques définies par le Ministère des affaires étrangères, permettrait de prolonger et de valoriser l'expérience déjà fournie par le dispositif des bourses Eiffel. Il pourrait, en cas de succès, être suivi à moyen terme, d'un nouveau dispositif. Le recours à une procédure d'appel à projets permettrait de mobiliser les initiatives et la capacité d'innovation des établissements et de leur garantir, en cas d'agrément de leurs projets, l'accès à des ressources fléchées comportant notamment un volant de bourses mobilisables sous leur responsabilité. Cette démarche permettrait, en deux à trois ans, de disposer de trois programmes gérés sur appel aux propositions des établissements et traduisant un nouvel équilibre dans leurs relations avec les ministères de tutelle.

C – Les autres moyens d'action financière

Outre les ressources allouées à la gestion des bourses du gouvernement français, l'Etat intervient notamment dans le financement des dotations globales de fonctionnement allouées aux établissements, dans le financement de la recherche et dans l'entretien et le renouvellement des infrastructures mobilières ou immobilières.

Dans l'état actuel des procédures de concertation et d'évaluation qui conduisent à la mise en place des ressources affectées aux établissements au titre de ces différentes interventions, la dimension internationale n'est pas, sauf erreur, systématiquement prise en compte.

Une des voies permettant d'inciter les établissements à formuler une politique de développement international et à la traduire en projets d'action concrets pourrait consister dans la prise en compte systématique de la dimension internationale soit comme un révélateur de la qualité de projets, soit comme un des domaines de développement dans lesquels les initiatives des établissements doivent être encouragées.

333 – Les leviers offerts par la démarche contractuelle

La démarche d'élaboration et négociation des contrats quadriennaux de développement fournit un cadre privilégié pour la mise en œuvre d'une politique visant à inciter les établissements d'enseignement supérieur à formuler un projet global et cohérent de développement de leurs relations internationales et d'accueil des étudiants, enseignants et chercheurs étrangers.

S'agissant des crédits destinés à soutenir le développement des relations internationales et l'accueil des étudiants étrangers, l'orientation récente de la politique contractuelle a conduit à souligner la transversalité de la dimension internationale qui affecte l'ensemble des volets de la politique des établissements. Si cette option apparaît indiscutablement pertinente, elle conduit cependant à une perte de visibilité sur la politique internationale et de sa cohérence globale. C'est pourquoi il serait souhaitable, tout en maintenant l'orientation actuelle qui souligne la transversalité de l'international, de demander aux établissements d'établir une *déclaration de politique internationale* présentant leurs objectifs, leurs priorités, leurs réalisations et leurs prévisions, ainsi que les ressources mobilisables pour atteindre les objectifs énoncés.

Le recours aux instruments fournis par la politique contractuelle permettrait d'identifier les efforts déployés par les établissements en matière d'accueil des étudiants étrangers et en matière de rayonnement international en évitant que la reconnaissance de la transversalité de la dimension internationale se traduise par sa dilution dans la politique générale des établissements.

QUATRIEME PARTIE

PROPOSITIONS

Une politique volontariste et offensive en faveur de l'amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers en France impose

- le soutien à l'autonomie des établissements et l'encouragement à la formulation d'une véritable politique internationale au niveau de chaque université et de chaque grande école,
- la mise en place d'un cadre cohérent d'orientation, d'impulsion et d'information dans lequel les différents acteurs pourraient inscrire leur action propre,
- le traitement des difficultés logistiques et immobilières majeures.

41 - Soutenir et réguler l'autonomie des établissements

C'est au niveau des établissements d'enseignement supérieur qu'une action de mobilisation et d'incitation devrait produire les effets les plus décisifs pour une amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers et pour un élargissement du rayonnement international de l'enseignement supérieur français.

L'action à engager devrait comporter des incitations conduisant les établissements

- à formuler une politique globale et cohérente de développement des relations internationales, orientée en particulier vers l'amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers ;
- à renforcer les structures internes qui appuient la formulation et la mise en œuvre des projets internationaux ;
- à constituer un tableau de bord reprenant l'ensemble des indications quantitatives et qualitatives permettant de suivre les réalisations et d'en piloter l'évolution ;
- à utiliser au mieux les instruments financiers qui peuvent soutenir le développement de leurs projets.

- La formulation d'un projet global et cohérent de développement des relations internationales et d'accueil des étudiants, enseignants et chercheurs étrangers pourrait être articulée sur la négociation des contrats quadriennaux. Dans les processus d'allocation des crédits destinés à soutenir le développement des relations internationales et l'accueil des étudiants étrangers, l'orientation récente de la politique contractuelle a conduit à souligner la transversalité de la dimension internationale qui affecte l'ensemble des volets de la politique des établissements. Si cette option apparaît indiscutablement pertinente, elle conduit cependant à une perte de visibilité sur la politique internationale et de sa cohérence globale. C'est pourquoi le rapporteur propose de maintenir l'orientation actuelle qui souligne la transversalité de l'international, mais de demander aux établissements d'établir une *déclaration de politique internationale* présentant leurs objectifs, leurs priorités, leurs réalisations et leurs prévisions, ainsi que les ressources mobilisables pour atteindre les objectifs énoncés.

- En liaison avec la démarche d'élaboration de leur déclaration de politique internationale, les établissements devraient être incités à mettre en place *un tableau de bord* récapitulant les indicateurs quantitatifs et les données qualitatives les plus significatives de leurs initiatives de coopération internationale afin d'assurer le pilotage de leurs projets prioritaires.

- Le renforcement des *structures administratives d'appui aux projets internationaux* des établissements devrait être encouragé et les enseignants incités à prendre en charge des missions d'intérêt général concourant au renforcement de la visibilité internationale de leur université ou de leur école.

- S'agissant de la *mise en place de guichets uniques ou de dispositifs de demandes groupées de cartes de séjour*, le rapporteur recommande qu'une circulaire adressée respectivement par le Ministre de l'Education Nationale et par le Ministre de l'Intérieur aux institutions et services qui leur sont rattachés rappelle la nécessité de développer de tels aménagements et incite les destinataires à établir des conventions de coopération à cette fin.

- La mise en place, dans chaque établissement, d'une cellule administrative centrale spécialisée mais légère, permettrait de spécialiser des agents dans le suivi de la réglementation relative à l'entrée et au séjour, aux conditions d'emploi et des dispositifs d'accompagnement social applicables aux ressortissants étrangers. Elle permettrait également d'assurer une continuité et une cohérence nécessaire aux relations entre les établissements ou les préfectures et les services de l'emploi. Ses interventions pourraient concerner aussi bien les étudiants que les enseignants et chercheurs étrangers accueillis.

- Le rapporteur recommande en outre *un assouplissement des conditions de gestion des bourses du gouvernement français* afin de mettre les établissements en capacité d'utiliser ces instruments comme levier pour le développement de leurs projets prioritaires.

Dans cette perspective, trois options peuvent être envisagées :

- . la gestion en direct, par les établissements, d'un « volant de bourses » comme cela a été recommandé dans les rapports de Monsieur Albert Prévos et de Monsieur Alain Claeys et demandé par la CPU ; cependant, cette solution risque d'entraîner une perte de cohérence dans la mobilisation de cet instrument d'intervention dont la mise en œuvre devrait rester articulée sur les objectifs et les priorités de la politique extérieure de la France ;

- . le développement de programmes de bourses gérés par le Ministère des Affaires Etrangères sur appels d'offres à l'image du dispositif des bourses Eiffel ;

- . une mise en relation de la programmation des postes et des contrats d'établissements ; la transmission des déclarations de politique internationale des établissements au Ministère des Affaires Etrangères pourrait permettre à ce dernier d'évaluer et d'accompagner certains projets des établissements en les soutenant par une gestion plus souple de contingents de bourses qui pourraient être associés à ces projets.

- *Le recours à des appels à projets* portant sur des initiatives innovantes en matière de développement des relations internationales pourrait produire un puissant effet d'incitation et de structuration. Des concours pourraient être lancés sur des initiatives conjointes des ministères chargés de l'éducation nationale et des affaires étrangères. La possibilité d'assortir ces appels à projets de moyens incitatifs en crédits de fonctionnement, en emplois et en bourses pour les étudiants étrangers garantirait le succès de la démarche comme le montrent les résultats obtenus, grâce à des démarches du même type, à propos de la valorisation de la recherche et l'aide à la création d'entreprise, du développement de la formation continue ou de la diffusion des technologies de l'information et de la communication.

- À l'occasion de la démarche contractuelle, les réalisations obtenues par les établissements dans le cadre des projets consignés dans leur déclaration de politique internationale devraient faire l'objet d'une *évaluation périodique*.

42 – Mettre en place ou renforcer les instruments d'information, de coordination, d'orientation et d'évaluation concernant les politiques d'accueil des étudiants étrangers

La conduite d'une politique d'amélioration des conditions d'accueil des étudiants étrangers et, plus généralement, de développement de l'action internationale des établissements d'enseignement supérieur exige la création d'un lieu d'échanges et de débats qui permettrait aux différents acteurs d'évaluer les

expériences les plus emblématiques ainsi que l'évolution générale des actions internationales et de soumettre aux autorités de tutelle des propositions d'amélioration. Cette instance devrait également pouvoir s'appuyer sur un système d'information produisant des données pertinentes et homogènes sur les divers aspects du rayonnement international de l'enseignement supérieur.

421 - Créer une instance d'orientation permettant d'assurer, de façon continue, la coordination entre les différents acteurs concernés par la mission d'accueil des étudiants étrangers

La conduite, à intervalles rapprochés, de plusieurs missions relatives aux problèmes soulevés par l'accueil des étudiants étrangers et aux réalisations des établissements d'enseignement supérieur en matière d'ouverture internationale conduit à souligner l'utilité d'une instance consultative permanente chargée

- . de recueillir une information sur les avancées réalisées en matière d'accueil des étudiants étrangers,
- . de confronter les points de vue des différents acteurs qui interviennent dans ce champ,
- . de coordonner leurs interventions
- . et d'évaluer les politiques publiques mises en place pour promouvoir le rayonnement international de l'enseignement supérieur français.

Cette instance pourrait associer des représentants des différents ministères concernés, des conférences d'établissements et des organismes intervenant tout au long de la chaîne de l'accueil.

422 - Doter les acteurs des instruments d'information et d'évaluation dont ils ont besoin pour guider leur action

La mission a permis de mettre en évidence les difficultés soulevées par la recherche d'indicateurs quantitatifs essentiels. La distinction précise entre étudiants étrangers en mobilité et étudiants étrangers issus de l'immigration, l'évaluation des flux d'étudiants étrangers accueillis par les écoles privées ou le décalage entre des données relatives aux visas accordés et des données relatives aux inscriptions rencontrent par exemple des obstacles persistants.

La nécessité d'un tableau de bord statistique aussi exhaustif et cohérent que possible devrait conduire à la mise en place d'un dispositif de centralisation de l'information

- . au niveau national
- . au niveau territorial

. au niveau des établissements

En outre, le rapprochement systématique des statistiques relatives aux visas, aux titres de séjour délivrés et aux inscriptions dans les universités et les autres établissements permettrait non seulement une meilleure évaluation des effectifs et des flux, mais une meilleure compréhension de la diversité des projets et des parcours de formation des étudiants étrangers accueillis en France.

43 - Mieux réguler et coordonner les interventions des différents acteurs tout au long de la chaîne de l'accueil

La pluralité et la diversité des intervenants tout au long de la chaîne de l'accueil des étudiants étrangers ne constituent pas une anomalie ni une source intrinsèque de difficultés. Mais elle impose un effort de coordination d'autant plus nécessaire que ce sont des financements publics qui assurent, pour l'essentiel, le financement de ces organismes. Afin d'améliorer les conditions de leurs interventions et la cohérence du dispositif, le rapporteur propose

. d'établir *une charte de la qualité de l'accueil* pour fournir aux établissements et aux étudiants étrangers un référentiel commun ;

. de développer la logique d'une autonomie concertée des établissements d'enseignement supérieur en assortissant les incitations et les encouragements publics de conditions relatives à l'orientation des interventions, à la qualité de l'accueil et à l'évaluation des résultats obtenus par les projets mis en œuvre ;

. d'utiliser à plein l'instrument de la politique contractuelle pour identifier les efforts déployés par les établissements en matière d'accueil des étudiants étrangers et en matière de rayonnement international en évitant que la reconnaissance de la transversalité de la dimension internationale se traduise par sa dilution dans la politique générale des établissements

. de rechercher le niveau pertinent de mutualisation à chaque niveau de la chaîne de l'accueil

. de redéfinir le champ d'intervention des acteurs porteurs de missions d'intérêt général

44 - Mettre à profit le plan U3M pour apporter des améliorations décisives aux conditions d'hébergement et de vie des étudiants et des chercheurs étrangers en France

À cette fin, le rapporteur propose

- . la réalisation urgente d'un bilan des projets inscrits dans le cadre du plan U3M et relatifs à l'amélioration des conditions d'accueil et d'hébergement des étudiants, enseignants et chercheurs étrangers ;

- . le contrôle de la cohérence entre les objectifs et les projets validés par les contrats de plan et les priorités affichées en matière de développement et d'amélioration de l'accueil ;

- . l'introduction d'aménagements aux projets établis sur les sites pour lesquels un déficit persistant a été identifié avant le bouclage définitif des projets inscrits dans le cadre du plan U3M.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNALITES AUDITIONNEES OU AYANT PARTICIPE AU GROUPE DE TRAVAIL

Monsieur	Thierry AUDRIC	Ministère des affaires étrangères
Madame	Danielle BARRET	Ministère de l'éducation nationale – DRIC
Monsieur	Bernard BELLOC	CPU
Monsieur	François BLAMONT	EDUFRANCE
Monsieur	Gérard BONNET	Ministère de l'éducation nationale - DPD
Madame	Marie-Jo DELORD	Ministère de l'éducation nationale - DES
Madame	Annick DESSAGNES	Ministère de l'éducation nationale - DPD
Madame	Mireille DUBOIS	Ministère de l'éducation nationale - DPD
Monsieur	Jean-Paul FERNANDEZ	Pôle universitaire européen de Montpellier
Madame	FOUILLADE	CNOUS
Monsieur	Jacques GELAS	CDEFI
Monsieur	Ernest GIBERT	CPU
Monsieur	Jean-François GRUNSTEIN	Ministère des affaires étrangères
Madame	Béatrice KHAIAT	EDUFRANCE
Monsieur	Jean-Pierre LAFON	Ministère des affaires étrangères
Monsieur	LALOY	Ministère de l'éducation nationale
Madame	LEBRUN	Ministère de l'Intérieur
Monsieur	Michel LUCIUS	Pôle universitaire européen de Nancy-Metz
Monsieur	Georges MOLINIE	CPU
Monsieur	Yves PECHON	EGIDE
Madame	Marie-Jeanne PHILIPPE	CPU
Monsieur	Bernard RAOULT	EDUFRANCE
Monsieur	Régis RITZ	Pôle universitaire européen de Bordeaux
Madame	Elsa ROLLWAGEN	Ministère de l'éducation nationale - DES
Monsieur	SARTHOU	Ministère de l'Intérieur
Monsieur	Thierry SIMON	Ministère de l'éducation nationale – DRIC
Monsieur	J.H. SIMON-MICHEL	Ministère des affaires étrangères
Monsieur	Patrick WEIL	Directeur de recherche CNRS
Madame	Nurdan YILMAZ	Ministère de l'éducation nationale - DAJ