

**Inspection générale de
l'administration**

n°08- 031- 01

**Inspection générale de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche**

n° 2008- 044

RAPPORT SUR

LE PASSEPORT MOBILITE

**Dix recommandations de réforme dans le cadre du projet de loi de
programme pour le développement économique et
la promotion de l'excellence outre-mer**

- MAI 2008 -

**Inspection générale de
l'administration**

n° 08- 031- 01

**Inspection générale de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche**

n° 2008- 044

RAPPORT SUR
LE PASSEPORT MOBILITE

**Dix recommandations de réforme dans le cadre du projet de loi de
programme pour le développement économique et
la promotion de l'excellence outre-mer**

Michel PINAULDT

Inspecteur général en service extraordinaire
(IGA)

Thierry SIMON

Inspecteur général de l'administration de
l'Education nationale et de la Recherche

- MAI 2008 -

Introduction	4
1 – Un dispositif dont le succès rapide et fort a entraîné des problèmes financiers et de gestion	5
- 1.1 – Description du dispositif actuel	5
1.1.1 – Dispositif juridique.....	5
1.1.2 – Dispositif opérationnel	5
- 1.2 – Un succès considérable	6
1.2.1 – Analyse quantitative	6
1.2.2 – Répartition par filières, et par niveau	9
1.2.3 - Répartition géographique et impact sur les universités	11
1.2.4 - l'influence du dispositif dans l'orientation des étudiants	18
- 1.3 - Qui génère des tensions budgétaires et de gestion	20
1.3.1 – Un fort accroissement du besoin financier avec une tendance à la stabilisation..	20
TOM/COM.....	20
1.3.2 – Des tensions entre deux logiques	21
1.3.3 – Des problèmes de gestion.....	23
Conclusion.....	25
2 – La réforme du dispositif doit permettre un meilleur encadrement financier.....	26
2.1 – Les pistes d'amélioration	27
2.1.1 – L'élargissement de l'offre de formation doit être poursuivi, mais ne remplacera pas le passeport mobilité, sauf à induire des coûts supplémentaires.....	27
2.1.2 – L'application de conditions de ressources peut permettre de dégager des économies substantielles, mais pose des problèmes juridiques (égalité de traitement) et politiques (limitation d'un droit « acquis »).....	29
2.1.3 – La mise à la charge des familles d'une partie du prix du billet est envisageable sous certaines conditions.....	31
2.1.4 – L'état du marché des transports aériens vers l'Outre-mer et de la concurrence entre les transporteurs (l'évolution des prix du transport) laisse peu d'espoir quant à une amélioration liée à la négociation de contrats.....	32
2.1.5 – L'analyse des modes d'achat des billets fait apparaître des différences qui peuvent être sources d'économies.....	35
2.1.6 - Quelles améliorations peut-on attendre d'un transfert aux collectivités territoriales ?	39
2.1.7 – La question du choix d'un opérateur unique pour l'ensemble du système mérite d'être posée.	41
CONCLUSION	43
ANNEXE 1	44
Lettre de mission	44
ANNEXE 2	48
Répartition par filière : années 2006 et 2007(mise en place du système LMD en 2006)	48
ANNEXE 3	51
Liste des personnes rencontrées	51

Introduction

Par lettre du 4 décembre 2007, les deux directeurs de cabinet du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du secrétariat d'État auprès du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, chargé de l'outre-mer (SEOM), confiaient à l'inspection générale de l'administration du Ministère de l'Intérieur (IGA) et à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) une mission d'évaluation qualitative du volet « étudiant » du dispositif dénommé « passeport mobilité ». La lettre, assortie d'un projet méthodologique, fixait à l'enquête un délai expirant le 31 du même mois.

Par lettre du 21 décembre 2007, le chef du service de l'IGAENR a désigné Thierry SIMON pour conduire cette mission. L'IGA désignait pour sa part Michel PINAULDT, le 28 janvier 2008.

Dans le même temps, était élaborée une réforme du dispositif, incluse dans un fonds de continuité territoriale, dans le cadre du projet de loi cadre pour l'outre-mer. Ce projet de loi sera présenté devant le Parlement à la fin de la session de printemps.

Compte tenu, d'une part de l'impossibilité matérielle de se conformer au délai initialement fixé pour la mission et, d'autre part de l'avancement des travaux relatifs à la réforme du dispositif, les deux rapporteurs sollicitaient une rencontre avec les deux cabinets afin de recadrer la mission et d'en redéfinir les délais. Deux réunions se sont donc tenues, la première au cabinet du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, le 7 mars et la seconde au cabinet du secrétariat d'État auprès du Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, chargé de l'outre-mer, le 14 mars.

Les grandes lignes de la mission étaient alors confirmées, l'évaluation devant porter sur l'analyse du succès du dispositif au regard de ses coûts et sur les pistes possibles d'amélioration, propres, notamment, à en maîtriser la croissance.

La mission, conduite par les deux rapporteurs soussignés, a permis de rencontrer, outre les responsables des deux cabinets, la Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES), la Direction des affaires juridiques (DAJ) du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, la Direction des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC) du secrétariat d'État auprès du Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, chargé de l'outre-mer, ainsi que les représentants du CNOUS et des CROUS ultramarins.

Le présent rapport présente les conclusions de cette mission. Il examinera successivement le succès du dispositif et ses conséquences, notamment financières, tout en mettant en évidence le fait que celui-ci paraît désormais parvenu à maturité et ne devrait plus connaître la très forte croissance quantitative qui l'a, jusqu'ici, caractérisé, puis la proposition de réforme telle qu'elle ressort des textes transmis aux rapporteurs par le secrétariat d'État auprès du Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, chargé de l'outre-mer. Il étudiera enfin les diverses pistes d'amélioration envisageables qui portent à la fois sur la formulation réglementaire du dispositif, sur les modalités de sa gestion et sur l'amélioration de l'environnement, notamment universitaire, dans lequel il est mis en œuvre.

1 – Un dispositif dont le succès rapide et fort a entraîné des problèmes financiers et de gestion

Le volet « étudiant » du passeport mobilité a connu une forte et rapide montée en puissance. Celle-ci a généré une augmentation correspondante des dépenses, source de tensions financières qu'ont aggravées des contradictions juridiques et des problèmes de gestion.

- 1.1 – Description du dispositif actuel

1.1.1 – Dispositif juridique

Le passeport mobilité est un dispositif régi par le décret 2004 – 163 du 18 février 2004. Il concerne toutes les collectivités d'outre-mer et vise, en vertu du principe de continuité territoriale, à permettre à des étudiants et à des personnes en formation professionnelle de poursuivre leur formation – initiale ou professionnelle – en métropole, lorsque celle-ci n'est pas possible dans la collectivité d'outre-mer concernée, soit parce qu'elle n'y est pas présente, soit parce qu'elle est saturée.

Il prévoit donc le paiement aux personnes éligibles, d'un aller et retour par an entre la collectivité d'outre-mer concernée et la métropole, sans condition de ressources des intéressés. La prise en charge peut prendre la forme soit d'un « *billet d'avion dans la classe la plus économique* », soit d'un « *remboursement du voyage aérien calculé sur le coût d'un tel billet* ». Elle est effectuée par l'État ou par un organisme agissant dans les domaines de l'aide aux étudiants, aux personnes en formation ou à l'insertion professionnelle.

Il comporte un volet « étudiants » et un volet formation professionnelle. Seul le volet « étudiant » est concerné par la demande de mission conjointe IGAENR/IGA. L'octroi de cette aide est soumis à un certain nombre de conditions s'agissant des étudiants, dont les principales sont des conditions d'âge (26 ans au plus), de résidence, de manque ou de saturation des formations concernées, d'accomplissement des classes de première et de terminale, de succès aux examens (ne pas avoir subi deux échecs successifs).

1.1.2 – Dispositif opérationnel

Sur le plan opérationnel, le ministère de l'Outre-mer a passé une convention avec le CNOUS pour la gestion effective du dispositif « étudiant ». Cette convention ne porte que sur le volet étudiant et ne concerne que les DOM, à l'exclusion des TOM et COM dont la gestion est assurée par d'autres services, notamment les vice-rectorats. La convention, en date du 19 mai 2004 vise le décret 2004-163 du 18 février 2004. Elle prévoit que le CNOUS est chargé de « *la mise en œuvre et du suivi du passeport mobilité des étudiants français et des étudiants ressortissants d'un État membre de l'Union Européenne.* »

Les CROUS ultramarins sont chargés de l'instruction des demandes d'achat ou de remboursement de billets faites par chaque étudiant et procèdent à la délivrance ou au remboursement du billet.

Sur le plan financier, la procédure est la suivante : le financement du passeport mobilité et les frais de gestion afférents sont assurés par deux subventions distinctes du Secrétariat d'État à l'outre-mer. Le CNOUS, en tant que tête de réseau des œuvres universitaires et scolaires, se voit notifier les subventions en deux acomptes, l'un de 50% du

montant prévu, le second de 30%, le solde devant être versé en début d'année suivante sur présentation des dépenses définitives exposées par le CNOUS (Article 3 de la convention).

Toutefois, un article 4 de la convention précise que le CNOUS, par l'intermédiaire des CROUS s'engage à n'avancer ou à ne rembourser les sommes que « *dans la limite de la subvention notifiée par le Ministère de l'outre-mer.* »

- 1.2 – Un succès considérable

1.2.1 – Analyse quantitative

Hors année 2002 qui est l'année de création du dispositif, la répartition entre DOM et TOM/COM et la progression quantitative du dispositif sont retracées dans le tableau suivant :

	NOMBRE DE DOSSIERS ET PART DANS LE TOTAL				
	2003	2004	2005	2006	2007
DOM¹	3 516 (70,3%)	5 476 (60,3%)	10 535 (71,4%)	12 224 (71,9%)	11 880 (67,7%)
TOM/COM²	1 483 (29,7%)	3 603 (39,7%)	4 225 (28,6%)	4 768 (28,1%)	5 654 (32,3%)
TOTAL	4 999	9 079	14 760	16 992	17 537

Ainsi, les DOM représentent un peu plus des deux tiers de l'ensemble.

Les pourcentages de progression sont les suivants :

	2004	2005	2006	2007
DOM	+ 55,7%	+93,4%	+16,03%	- 2,8%
TOM/COM	+ 143%	+17,2%	+ 12,8%	+ 18,6%
TOTAL	+ 81,6%	+ 62,57%	+ 15,12%	+ 3,2%

On constate donc, une rapide montée en puissance sur les années 2004 et 2005 dont la progression se ralentit fortement en 2006 (+15,12%, soit une baisse de plus de 47 points) et encore plus fortement en 2007 (+ 3,2%, soit une nouvelle baisse de près de 12 points). Ce fort ralentissement se confirme donc sur deux exercices et tient notamment, en 2007, à une

¹ Chiffres CNOUS

² Chiffres SEOM

diminution du nombre de dossiers dans les DOM, cependant que les TOM/COM voient une légère accentuation de leur progression. La progression moyenne annuelle est supérieure pour les TOM/COM : 47,8% contre 40,6% pour les DOM.

L'importante progression des premières années (2004/2005) est, au demeurant, typique de la montée en puissance d'un nouveau dispositif. Sa force atteste, quelles que soient les analyses qu'on puisse en faire par ailleurs et les biais qui peuvent intervenir dans l'utilisation du dispositif, que celui-ci a clairement répondu à un besoin réel dans l'ensemble ultramarin.

Les statistiques spécifiques concernant les DOM ont été fournies par le CNOUS. Elles donnent des éléments d'appréciation en termes de flux en mentionnant le nombre de nouveaux dossiers. Par là, elles permettent d'envisager l'avenir du dispositif. En outre, elles présentent l'intérêt de distinguer le nombre de dossiers du nombre d'étudiants concernés.

Ces données se présentent comme suit :

Années		Guadeloupe	Guyane	Martinique	Total Antilles-Guyane	Réunion	Total DOM
2002	Nouveaux dossiers*	21	1	25	47	34	81
	Dossiers renouvelés**						
	Total dossiers	21	1	25	47	34	81
	Nombres d'étudiants concernés	21	1	25	47	34	81
2003	Nouveaux dossiers*	770	227	834	1831	1356	3187
	Dossiers renouvelés**	74	21	79	174	155	329
	Total dossiers	844	248	913	2005	1511	3516
	Nombres d'étudiants concernés	767	228	845	1840	1364	3204
2004	Nouveaux dossiers*	991	307	962	2260	1715	3975
	Dossiers renouvelés**	390	106	450	946	555	1501
	Total dossiers	1381	413	1412	3206	2270	5476
	Nombres d'étudiants concernés	1257	383	1296	2936	2163	5099
2005	Nouveaux dossiers*	1501	389	1172	3062	1642	4704
	Dossiers renouvelés**	1571	428	1366	3365	2466	5831
	Total dossiers	3072	817	2538	6427	4108	10535
	Nombres d'étudiants concernés	2411	646	2047	5104	3315	8419
2006	Nouveaux dossiers*	1995	410	1909	4314	1804	6118
	Dossiers renouvelés**	1622	528	2047	4197	1909	6106
	Total dossiers	3617	938	3956	8511	3713	12224
	Nombres d'étudiants concernés	3174	773	3202	7149	3424	10573
2007	Nouveaux dossiers*	1599	380	1625	3604	2067	5671
	Dossiers renouvelés**	1741	450	1745	3936	2273	6209
	Total dossiers	3340	830	3370	7540	4340	11880
	Nombres d'étudiants concernés	3039	728	3057	6824	3971	10795

Si l'on s'intéresse aux seuls nouveaux dossiers qui reflètent encore mieux l'évolution, dans la mesure où ils excluent les effets de redoublement et les prolongations et préfigurent l'évolution future du dispositif en retranscrivant la totalité des demandes nouvelles adressées au système, on constate les chiffres de progression suivants :

2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005	2007/2006
383,4%	24,7%	18,3%	30%	- 7,3%

On constate donc, en 2007, un reflux plus prononcé que lorsque l'on prend l'ensemble des dossiers, avec 447 dossiers nouveaux en moins et une diminution de plus de 7%.

La tendance au tassement global semble confirmée également par l'évolution de la progression du nombre de dossiers renouvelés :

2004/2003	2005/2004	2006/2005	2007/2006
356,2%	288,4%	4,7%	1,68%

Il semble ainsi que l'on doive s'attendre à une décrue, liée tant à la baisse des demandes nouvelles adressées au système, qu'au ralentissement du rythme de progression des renouvellements de dossiers. Ces chiffres, toutefois, doivent être pris avec une certaine prudence, dans la mesure où le tassement, voire la décrue, constatés n'affectent que les derniers exercices, voire dans certains cas (nouveaux dossiers) uniquement le dernier exercice (-7%, mais après une progression forte de 30% en 2006). Il reste donc à confirmer que l'on a bien atteint un rythme de croisière et que le dernier exercice n'est pas une année atypique dont le rythme de décroissance aurait alors d'autres causes qu'il conviendrait d'identifier.

Au demeurant, si l'on considère que la masse des premiers entrants dans le système a concerné les années 2004/2005, et si l'on tient compte du fait que leur durée moyenne de présence dans le dispositif peut être estimée à 5 ans, la stabilisation du système, toutes choses égales par ailleurs, ne devrait intervenir que vers 2009/2010.

En termes de nombre total d'étudiants concernés, on constate les progressions suivantes, qui confirment la tendance au ralentissement de la progression sur les deux derniers exercices :

2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005	2007/2006
385,5%	59,1%	65,1%	25,6%	2,09%

On doit cependant constater que le ralentissement de la progression du nombre d'étudiants concernés est le fait d'un mouvement géographiquement contrasté avec une forte diminution du nombre des étudiants en provenance de la zone Antilles-Guyane (- 325 et - 4,5%) annulée par la poursuite de la progression du nombre d'étudiants en provenance de La Réunion (+ 547 et + 16%). La baisse constatée sur la zone Antilles-Guyane affecte également ses trois composantes avec des taux de baisse qui vont de - 5,8% pour la Guyane à - 4,25% pour la Guadeloupe. Cette tendance contrastée – diminution sur la zone Antilles-Guyane et poursuite de la progression à la Réunion - est constatée de la même manière si l'on s'intéresse au nombre de dossiers renouvelés : - 6,2% pour Antilles-Guyane et + 18,54% pour La Réunion.

Le ralentissement constaté dans les DOM est ainsi non seulement récent et à confirmer dans le temps, mais il est, en outre, limité à une seule zone, la progression restant forte à La Réunion. En outre, on l'a vu, les TOM/COM continuent, eux aussi à progresser, alors même que les DOM ralentissent.

En l'état, compte tenu de ces précisions, on peut néanmoins conclure – avec la prudence ci-dessus rappelée – que l'on semble atteindre un niveau stabilisé aux alentours de 10 700 étudiants. Si cette tendance se confirme, elle devrait permettre d'alléger les craintes de dérive globale du dispositif par un accroissement de la demande.

1.2.2 – Répartition par filières, et par niveau

La répartition par filières telle qu'elle ressort des données fournies par le CNOUS, est portée en annexe 2.

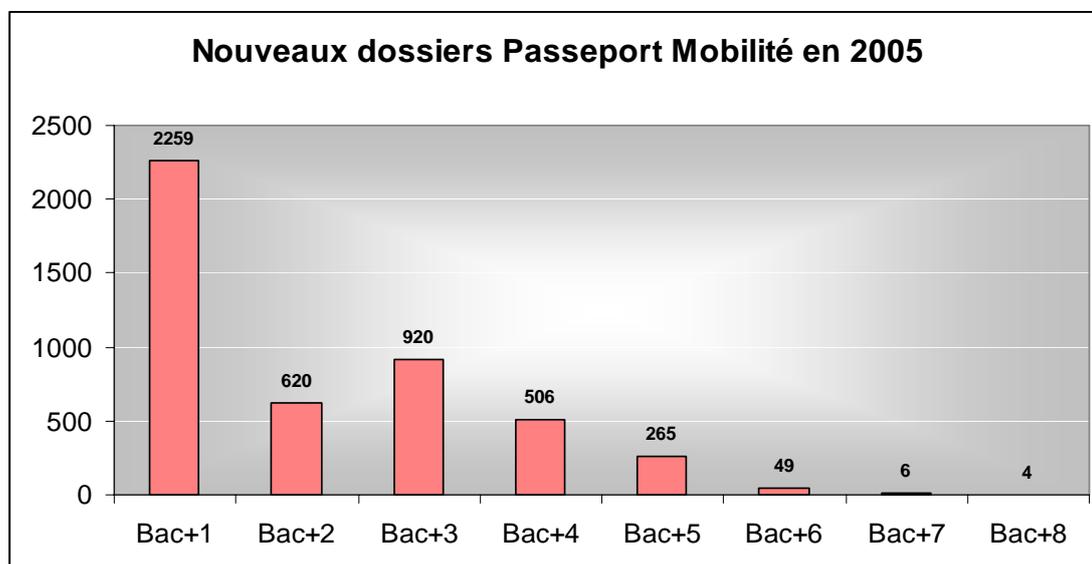
Cette répartition montre qu'un peu moins de la moitié des demandes instruites (48%) portent sur des formations universitaires (cursus licence, cursus master, cursus doctorat) ainsi que sur des licences professionnelles, un petit nombre de demandes concernant le premier cycle des études médicales (PCEM).

Le reste, soit 52% des demandes, porte sur des formations spécialisées dont l'encadrement et, par conséquent, le coût moyen, sont plus élevés (BTS, DUT, formations d'ingénieurs, formations paramédicales, CPGE).

En termes de niveaux, les chiffres donnés par le CNOUS pour les nouveaux dossiers sont les suivants :

« En ce qui concerne la répartition par niveau des nouveaux dossiers, 2005 sera l'année de référence (année de gestion pleine sur une structure de cursus). Les années 2004 et 2006 sont des années où un double système de structure de cursus a été utilisé. »

Niveau	2004	2005	2006	Total
Nbre de dossiers Bac+1	519	2259	288	3066
Nbre de dossiers Bac+2	187	620	74	881
Nbre de dossiers Bac+3	278	920	114	1312
Nbre de dossiers Bac+4	172	506	81	759
Nbre de dossiers Bac+5	90	265	24	379
Nbre de dossiers Bac+6	8	49	2	59
Nbre de dossiers Bac+7		6		6
Nbre de dossiers Bac+8	1	4		5
Nbre de dossiers Structure de cursus différente ou dossiers incomplets	2720	75	5535	8330
Total	3975	4704	6118	14797



On constate que la plus grande masse des demandes porte sur la première année d'enseignement supérieur (48%). Une part importante des demandes est ainsi le fait de néo-bacheliers. Le nombre des demandes concernant les niveaux masters vient en seconde position et semble ainsi répondre à la difficulté de la poursuite d'études sur place après la licence. C'est donc principalement dès la première année d'études supérieures que les candidats cherchent à partir en métropole. La question de l'offre de formation d'enseignement supérieur dans ces territoires concerne donc d'abord le premier cycle universitaire et les

formations post bac, qu'elles soient universitaires (DUT), en lycées (BTS, CPGE) ou encore dans des établissements spécialisés (écoles).

1.2.3 - Répartition géographique et impact sur les universités

En termes d'origine géographique, en 2007, selon les chiffres fournis par le SEOM en nombre de dossiers, les chiffres sont les suivants :

	Nombre de dossiers
Guadeloupe	3 340
Guyane	830
Martinique	3 370
Réunion	4 340
Total DOM (CNOUS)	11 880
St P & M	103
Mayotte	2 873
Nouvelle-Calédonie	1 348
Wallis et Futuna	219
Polynésie Française	1 111
Total Passeport mobilité étudiants	17 537

Par ordre décroissant, on obtient donc le classement suivant :

1 – Réunion :	4 340
2 – Martinique :	3 370
3 – Guadeloupe :	3 340
4 – Mayotte :	2 873
5 – Nelle Calédonie :	1 348
6 – Polynésie:	1 111
7 – Guyane:	830
8 - W&F :	219
9 – St P&M :	103

En termes d'universités ultramarines concernées, on relève le classement suivant :

- UAG ³ :	7 540
- Réunion :	4 340
- Nelle Calédonie :	1 348
- Polynésie :	1 111

Sur un total de 17 537 dossiers au titre du passeport mobilité, volet étudiants, les collectivités dotées d'une université comptent donc pour 14 339 dossiers, soit 81,76% de l'ensemble, ce qui correspond à leur poids démographique, mais traduit aussi leur difficulté à attirer les nouveaux bacheliers de leur zone. Dans cet ensemble, l'UAG représente, à elle seule, 52,58%.

³ L'Université des Antilles Guyane

Au demeurant, il apparaît qu'avant l'instauration du dispositif, ces universités ne recrutait déjà qu'une partie des néo-bacheliers de leur zone. Le rapport d'information parlementaire du Député Michel Bouvard estimait ce niveau, avant comme après la mise en place du dispositif à 50%. On verra, ci-dessous qu'il est, en fait, très inférieur. Le passeport mobilité n'a pas fondamentalement changé cette donnée, mais sa mise en œuvre et son succès ont mis en lumière l'ampleur du manque d'attractivité des universités ultramarines : les postulants qui doivent recevoir de l'établissement le certificat de non-existence ou de saturation de la filière demandée, s'enquière désormais des domaines, options ou mentions qu'il convient de demander pour pouvoir en bénéficier.

Les chiffres du ministère de l'enseignement supérieur pour les établissements concernés confirment ces analyses.

En effet, selon les données statistiques fournies par la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'enseignement supérieur, l'impact du passeport mobilité sur les effectifs des universités ultramarines paraît faible, les années de forte montée en puissance du passeport mobilité n'induisant pas d'évolution significative du nombre d'étudiants, ni de la progression globale des établissements.

Si l'on analyse l'évolution du nombre d'étudiants de ces établissements sur la période 2000 – 2001 / 2006 – 2007, on note les évolutions suivantes :

NOMBRE TOTAL D'ETUDIANTS							
	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Antilles Guyane	11 328	11 313 - 0,1%	10 929 - 3,4%	11 286 + 3,26%	11 745 + 4,1%	11 962 + 1,83%	11 904 - 0,4%
La Réunion	10 218	10 485 + 2,6%	10 878 + 3,74%	10 964 + 0,8%	10 817 - 1,3%	10 891 + 0,6%	10 579 - 2,86%
Nouvelle Calédonie	1 606	1 796 + 11,8%	1 819 +1,2%	2 117 + 16,3%	2 244 + 6%	2 384 + 6,2%	2 412 + 1,17%
Polynésie française	1 765	1 960 + 11%	2 143 + 9,3%	2 250 + 5%	2 321 + 3,15%	2 400 + 3,4%	2 547 +6%

Si l'on s'intéresse maintenant au flux de nouveaux entrants sur la période, on obtient les chiffres suivants :

NOMBRE DE NOUVEAUX ENTRANTS							
	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Antilles Guyane	2 800	2 683 - 0,4%	2 913 + 8,5%	3 180 + 9,16%	3 319 + 4,3%	3 292 -0,8%	3 506 + 6,5%
La Réunion	2 951	2 909 - 1,4%	3 258 + 12%	3 557 + 9,17%	3 076 - 13,5%	3 255 + 5,8%	3 028 - 7%
Nouvelle Calédonie	612	629 + 2,7%	798 + 26,8%	768 - 3,7%	785 + 2,2%	769 - 2%	810 + 5,3%
Polynésie française	583	644 + 10,4%	695 + 7,9%	797 + 14,6%	774 - 2,8%	773 + 0,1%	863 + 11,6%

En évolution globale sur la période, on constate les pourcentages suivants :

EVOLUTION 2006-2007 / 2000 - 2001				
	Antilles Guyane	La Réunion	Nouvelle Calédonie	Polynésie française
Nombre total d'étudiants	+ 5,8%	+3,53%	+ 50,2%	+ 44,3%
Nouveaux entrants	+25,2%	+ 2,6%	+ 32,3%	+ 48,02%

Ainsi, si l'on prend en compte le fait que la forte montée en puissance des demandes de passeport mobilité s'est effectuée principalement sur les années universitaires 2003/2004 et 2004/2005, on ne constate, ni en nombre d'étudiants, ni en flux de nouveaux entrants, de diminution significative qu'il serait possible d'attribuer à la mise en place du dispositif. Les quelques évolutions négatives constatées ont eu lieu soit avant tout effet du dispositif, soit sur des exercices isolés et sont encadrées par des années de progression. Sur le plan global, toutes les universités concernées connaissent une progression de leurs effectifs qui contraste avec la tendance nationale à la stabilisation voire à une baisse du nombre d'étudiants.

En conséquence, on ne détecte aucun mouvement d'ensemble, ni aucune évolution proportionnelle à la très forte et très rapide montée en puissance du dispositif du passeport mobilité.

S'agissant des deux universités des TOM, la très forte progression tant de leurs effectifs que du flux de leurs nouveaux entrants, montre que la mise en place du passeport mobilité n'a, en rien, empêché leur montée en puissance.

Ce constat est confirmé si l'on compare les flux de nouveaux entrants des deux universités des DOM aux flux de néo-bacheliers.

Cette comparaison montre, en effet, que l'introduction du passeport mobilité ne semble avoir eu aucune influence :

NOMBRE DE NOUVEAUX ENTRANTS							
	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
Antilles Guyane	2 800	2 683 - 0,4%	2 913 + 8,5%	3 180 + 9,16%	3 319 + 4,3%	3 292 -0,8%	3 506 + 6,5%
La Réunion	2 951	2 909 - 1,4%	3 258 + 12%	3 557 + 9,17%	3 076 - 13,5%	3 255 + 5,8%	3 028 - 7%

NOMBRE DE NEO-BACHELIERS					
	2002	2003	2004	2005	2006
Antilles Guyane	8 612	9 188 + 6,7%	8 696 - 5,3%	8 935 + 2,7%	9 482 + 6,12%
La Réunion	6 623	7 433 + 12,2%	6 657 - 10,4%	7 034 + 5,6%	7 229 + 2,7%

Pour l'UAG, le taux de progression du nombre des nouveaux entrants est constamment supérieur au taux de progression des néo-bacheliers de l'année scolaire précédente, sauf en 2005/2006 : + 9,16% en 2003/2004, contre seulement + 6,7% de néo-bacheliers en 2003 ; + 4,3% en 2004/2005 contre seulement - 5,3% de néo-bacheliers en 2004 ; - 0,8% en 2005/2006 contre + 2,7% de néo-bacheliers en 2005 et, enfin, + 6,5% en 2006/2007 contre + 6,1% de néo-bacheliers en 2006. Ainsi, rapportée à l'évolution du vivier potentiel, l'attractivité de l'UAG ne paraît en rien affectée par la forte montée en puissance du passeport mobilité.

Par ailleurs, si l'on divise le nombre de nouveaux entrants par le nombre de bacheliers de l'année, on obtient un taux d'attractivité de l'université. Pour l'UAG, le constat est le suivant :

2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
33,8%	34,6%	38,1%	36,8%	36,9%

On le voit, l'attractivité de l'UAG reste relativement stable sur toute la période et n'est nullement affectée pendant les deux années de forte montée en puissance du dispositif du passeport mobilité (2003/2004 et 2004/2005). Au contraire, elle a tendance à croître ces années-là et lorsqu'elle décroît légèrement, elle reste supérieure de plus de trois points à ce qu'il était avant l'intervention du dispositif. On ne distingue donc aucun effet particulier du passeport mobilité sur cette université. On note, cependant que le taux d'attractivité de l'UAG est constamment très inférieur à 50%.

Pour **La Réunion**, si les taux de progression de nouveaux entrants sont constamment inférieurs aux taux de progression des néo-bacheliers, sauf en 2005/2006, ce décalage, toutefois, ne paraît pas pouvoir être attribué au passeport mobilité. En effet, pour La Réunion, l'évolution du taux d'attractivité est le suivant :

2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007
43,9%	47,8%	46,2%	46,2%	41,8%

Ainsi, le taux d'attractivité ne se modifie pas de manière significative lors de la forte montée en puissance du dispositif du passeport mobilité. Au contraire, il est supérieur à ce qu'il était avant l'intervention du dispositif (2002/2003). Ce n'est qu'en 2006/2007 qu'est constatée une chute de 4,4%, alors même que si la progression du nombre des nouveaux candidats de La Réunion au passeport mobilité se poursuit bien cette année-là, c'est sur un rythme de + 16%, très inférieur à celui constaté dans les années de montée en puissance du dispositif : + 58,5% en 2004 et + 53,2% en 2005, années où le taux d'attractivité de l'université connaît une remarquable stabilité voire une amélioration.

L'examen de la situation de l'université de la Réunion conduit, dès lors, à mettre en cause d'autres facteurs.

✓ *Le cas particulier de La Réunion*

L'université de la Réunion connaît donc une situation particulière, caractérisée, notamment, par une progression plus faible que les autres et une évolution en dents de scie du nombre total de ses étudiants qui, après un pic de 10 964 étudiants en 2003/2004 connaît une baisse qui s'accroît en 2006/2007.

Cette évolution particulière de La Réunion peut s'expliquer par divers facteurs. On en retiendra deux principaux :

* Une politique départementale active en faveur de la mobilité

En premier lieu, la DGES fait état de politiques d'aides des collectivités territoriales qui contribuent à favoriser le départ de leurs étudiants vers la métropole. C'est ainsi qu'à la

Réunion, le Conseil général a mis en place une politique active et très généreuse d'aide à la mobilité de ses étudiants en fournissant des aides cumulables avec l'existence du passeport mobilité. Le règlement départemental d'aides aux étudiants prévoit les aides suivantes :

- *bourse départementale* : accordée sous condition de ressources, cette aide prévoit 4 taux croissants selon l'éloignement de la zone d'études par rapport au domicile. Dans ce cadre, le taux maximum est obtenu pour les inscriptions hors département (métropole ou étranger). Il y a donc une prime à l'éloignement et particulièrement au départ en métropole ou à l'étranger ;

- *l'allocation de scolarité* : cumulable avec la précédente (prise en charge à 100% pour les boursiers départementaux) elle peut aller jusqu'à 6 000 € par an, voire, dans certains cas 7 500 €. Elle aussi est versée sous condition de ressources ;

- *allocations de mobilité* : ce sont des aides forfaitaires comportant une première allocation d'installation de 765 € suivie d'une seconde aide de 500 € et combinables avec une aide au parent accompagnant de 500 ou 700 € selon le cas. Cette aide est un encouragement direct à quitter la Réunion.

- *allocation de transport aérien* : correspond à 2 allocations forfaitaires pour participer aux frais de transports pour les trajets Réunion – Paris – Réunion. Cumulable avec les précédentes, elle est de 2 x 400 € soit 800 €. **Cette aide n'est pas cumulable avec le passeport mobilité.** Elle est toutefois incitative au départ en métropole

- *allocation vacances* : aide de 1 000 € destinée à permettre aux seuls boursiers départementaux séjournant pour leurs études hors du département, de se déplacer en Europe ou vers d'autres destinations pendant leurs vacances. **Comme la précédente, cette aide n'est pas cumulable avec le passeport mobilité, mais facilite le séjour en métropole puisqu'elle constitue une « discrimination positive » à l'égard des étudiants réunionnais présents en métropole.**

- *allocation de stage* : d'un montant de 1 000 €, elle peut financer des stages ou séjours d'études au sein de l'Union européenne ou à l'étranger **au départ de la métropole ; elle aussi a un effet incitatif sur le départ en métropole.**

C'est ainsi un dispositif très complet et très généreux qui incite au départ en métropole et concerne tant les étudiants à bac + 5 que « *les candidats s'inscrivant dans des cursus universitaires issus de la réforme « LMD » Licence en trois années et Master en deux années* ». Les bourses départementales, au demeurant cumulables avec les bourses sur critères sociaux données par le Ministère, peuvent ainsi se combiner avec les allocations de scolarité, les allocations de mobilité, les allocations de stage et, au choix, soit le passeport mobilité, soit les allocations de transport aérien et de vacances. Sachant que la bourse départementale, en elle-même, comporte un taux progressif incitatif au départ en métropole, on comprend mieux comment cette politique départementale peut contribuer à ce départ, indépendamment du passeport mobilité ou en combinaison avec lui.

On est donc là dans une situation où il paraît indispensable que soient harmonisés les objectifs des différents niveaux de l'action publique. Une meilleure concertation entre l'Etat, d'une part et les collectivités territoriales, d'autre part, sur les objectifs poursuivis devrait avoir lieu. Il paraît, en effet, difficile de rechercher une limitation de dispositifs tels que le passeport mobilité si les instruments des politiques publiques locales incitent fortement au

départ en métropole. Si la politique de la collectivité locale consiste à promouvoir, dans l'intérêt de son développement et de celui de ses administrés, la possibilité de choisir les meilleures études possible, quel que soit le lieu où elles s'effectuent, on peut se demander s'il ne serait pas plus rationnel de lui laisser assumer la charge de cette politique et de supprimer le passeport mobilité pour La Réunion, dans la mesure où il fait double emploi avec des aides départementales, quitte à abonder ces aides par une subvention permettant d'assurer, globalement, le même niveau de prestation.

RECOMMANDATION 1 : Harmoniser les critères et les objectifs de l'action de l'Etat et des collectivités ultramarines ou, s'agissant de La Réunion, envisager avec le Conseil Général une rationalisation du dispositif.

Ce point n'est sans doute pas sans incidence sur le second facteur.

* des stratégies favorisées par la mise en place du LMD

Selon le président de l'université, contacté par le conseiller d'établissement de la DGES, la mise en place de la réforme du LMD, en multipliant mentions et spécialités a favorisé les stratégies des candidats au départ, qui se seraient efforcés de choisir des mentions particulières pour obtenir de l'université l'attestation de leur inexistence. Il fait même état de menaces et pressions exercées sur les personnels de l'université, ce qui rappelle les problèmes rencontrés par les agents des CROUS et relevés par le rapport de la MAEC. Quoiqu'il en soit, on comprend que ces stratégies, déjà favorisées par le déficit des universités ultramarines en termes d'image, ne peuvent qu'être confortées par le passeport mobilité, mais surtout par l'accumulation d'aides qui favorisent le départ en métropole dès le niveau licence.

Or, ces stratégies, précisément, sont contraires à l'esprit même du LMD, dans la mesure où la réforme vise une orientation et une spécialisation progressives et où, dès lors, les parcours sont conçus pour que le niveau L soit largement pluridisciplinaire et équivalent, par grands domaines, partout en France. Dans ce cadre, on peut se demander si l'obtention du passeport mobilité au niveau L universitaire (hors BTS, DUT et filières spécialisées), soit un total en 2007 de 3 228 dossiers, représentant 27,17% du nombre total, ne devrait pas relever de l'avis d'une commission pédagogique, chargée de s'assurer de la réalité de l'inexistence de la filière, voire de ne pas accepter de délivrer des attestations sur la base d'une spécialité, sauf cas exceptionnel dûment motivé. On restreindrait ainsi les départs au niveau licence alors que les filières existent, en fait, sur place.

RECOMMANDATION 2 : Subordonner toutes les délivrances d'attestations d'inexistence au niveau L à l'inexistence du domaine et non de la spécialité. Dans le ressort de chaque université ultramarine, cette attestation est délivrée par le Président de l'Université, après avis d'une commission pédagogique particulière. Ailleurs, le certificat est délivré par le Vice-recteur

Si cette proposition est retenue, la commission pédagogique pourrait être composée des personnalités suivantes :

- le Président de l'Université ou son représentant, président de la commission ;
- Le président du conseil scientifique de l'Université ou son représentant ;
- Le Recteur ou son représentant ;

- Le cas échéant, le Président, ou son représentant, des collectivités territoriales qui ont souhaité être financièrement associées au dispositif

* Mayotte

On l'a vu, Mayotte constitue une part importante des demandes de passeport mobilité : 2 873 dossiers et 16,38% à elle seule en 2007. Ce territoire ne possède, en effet, pas d'université. En revanche, il paraîtrait utile pour ce territoire - si le coût du transport en est fortement diminué (ce qui n'est pas sûr) - de privilégier l'envoi des étudiants à La Réunion plutôt qu'en métropole et de subordonner l'octroi du passeport à une attestation de non-existence de la filière à l'université de La Réunion, délivrée dans les conditions restrictives ci-dessus énoncées.

RECOMMANDATION 3 : Sous réserve que le coût du transport de Mayotte vers la Réunion soit plus économique que l'envoi en métropole, subordonner l'attribution du passeport mobilité pour les étudiants mahorais à une attestation d'inexistence ou de saturation de la filière demandée, délivrée par l'université de la Réunion, dans les conditions énoncées ci-dessus.

✓ *Conclusions sur l'impact sur les universités ultramarines*

On ne peut donc pas conclure que le passeport mobilité aurait eu un effet négatif sur les établissements ultra marins. En revanche, la mise en place de ce dispositif permet de poser clairement la question de l'attractivité de l'offre de formation de ces établissements. Celle-ci doit cependant être analysée au regard du coût relatif de son amélioration, comparée au coût du dispositif du passeport mobilité (voir ci-dessous, point **2.2.1**) et en fonction d'une politique globale de l'offre de formation d'enseignement supérieur dans ces territoires qui devra prendre en compte, notamment, les projets d'établissement fondés sur une stratégie de formation et de recherche, adaptée aux besoins du développement de ces territoires.

1.2.4 – l'influence du dispositif dans l'orientation des étudiants

On l'a vu, il semble bien que le passeport mobilité ait une influence sur l'orientation des étudiants, dans la mesure où l'introduction de la réforme du LMD permet de jouer sur les mentions et les spécialités pour obtenir l'attestation de non-existence ou de saturation. Cet effet, toutefois ne semble pas modifier, on l'a vu, les flux générés par le passeport mobilité. Tout au plus permet-il, sans doute, de faciliter le départ de candidats qui cherchent à éviter les universités ultramarines en raison de leur déficit d'image.

Plus concrètement, le directeur du CROUS Antilles-Guyane distingue trois catégories de publics concernés par le passeport mobilité, sans pouvoir, toutefois les chiffrer :

Public 1 : étudiants des catégories sociales favorisées

Par tradition et sans considération pour les formations proposées Outre-mer, ils recherchent les meilleures formations universitaires. Avec ou sans passeport mobilité, ces étudiants partiraient et le passeport n'a, a priori, aucune influence sur leur mobilité. Ils tendent à partir dès la première année, voire à anticiper en 1^{ère} ou en terminale. Ce public n'a pas d'impact sur les flux de nouveaux entrants dans les universités ultramarines.

Public 2 : étudiants contraints de partir étudier en métropole

Ils le sont pour achever des études commencées Outre-mer ou pour en suivre l'intégralité, du fait de l'inexistence réelle des filières demandées. Avec ou sans passeport mobilité, ce public partirait. Toutefois, l'existence du passeport mobilité permet aux plus défavorisés de poursuivre des études qu'ils auraient été contraints, sans cela, d'interrompre. Les recteurs signalent ainsi les cas d'étudiants en médecine qui réussissent très bien et qui, sans le passeport mobilité, auraient dû se contenter d'études d'infirmier. Ici, le passeport mobilité trouve sa pleine utilité et conforte une mobilité porteuse d'emploi et d'ambition universitaire. Il permet de favoriser l'orientation la plus rationnelle et doit absolument être maintenu.

Public 3 : étudiants choisissant de partir en métropole, soit par choix d'une formation non offerte localement car non porteuse d'emploi, soit pour rejoindre de la famille.

C'est au sein de ce public que se développent les stratégies de détournement du dispositif. Le Directeur du CROUS Antilles Guyane écrit : « *Dans ce cas, le passeport mobilité conforte une orientation non porteuse d'emploi. Dans les cas les plus extrêmes (mais nombreux), le passeport mobilité détermine négativement l'orientation : l'étudiant choisit délibérément une formation non existante localement afin de pouvoir bénéficier du dispositif.* » Ce public part, selon lui, dès la première année.

Sur ce dernier point, toutefois, on note que la Recteur de la Martinique, présidente du CA du CROUS, ajoute : « *A nuancer, si l'on devait s'orienter dans les DOM sur ce qui existe, on s'orienterait directement... ANPE.* »

On peut donc conclure, globalement et en l'absence d'études chiffrées précises, que si le dispositif, en lui-même, ne modifie pas substantiellement le choix de base des candidats d'aller étudier en métropole, en revanche, les dispositions particulières qu'il comporte en matière d'inexistence ou de saturation de filière, peuvent pousser un certain nombre de candidats à choisir des mentions ou des spécialités particulières pour en bénéficier. Toutefois, le « contournement » ainsi constaté, ne modifie pas tant la décision de partir en métropole - qui lui est antérieure et en est donc indépendante -, que le choix d'options propres à faire entrer les candidats dans la catégorie des bénéficiaires. En d'autres termes, si l'on choisit telle ou telle option, ce n'est pas parce que l'on souhaite partir en métropole, motivation massive qui préexistait au passeport mobilité, mais parce que, tant qu'à faire, on préfère, moyennant quelques aménagements des choix opérés, profiter, pour y aller, de l'aide ainsi fournie.

Ainsi le passeport mobilité, s'il n'a pas modifié substantiellement le désir d'aller en métropole plutôt que de rester étudier dans les établissements locaux, a généré des stratégies spécifiques de choix d'options pour réaliser ce désir à moindre frais.

Par ailleurs, il demeure pour ceux qui n'en ont pas les moyens un dispositif qui favorise l'accès à des études supérieures de qualité et joue, dès lors un rôle d'ascenseur social. Pour tous, indépendamment des stratégies mises en œuvre et que la proposition 2 ci-dessus permettrait de traiter, il constitue un indispensable outil de continuité territoriale, garant d'une égale liberté d'accès à toutes les formations, qu'elles soient dans les DOM ou en métropole et qu'elles soient porteuses d'emploi ou plus « gratuites ». Au nom de quoi interdirait-on à un étudiant ultramarin de poursuivre des études au motif qu'elles n'entrent pas dans les schémas économiques élaborés à différents niveaux ?

- 1.3 – Qui génère des tensions budgétaires et de gestion

La montée en puissance du dispositif a généré un fort accroissement du besoin budgétaire qui a conduit, à partir de 2004 à d'importantes tensions financières révélatrices de l'opposition entre deux logiques et que certaines faiblesses de gestion ont pu amplifier.

1.3.1 – Un fort accroissement du besoin financier avec une tendance à la stabilisation

La première conséquence du succès du passeport mobilité a, naturellement, été l'explosion des coûts budgétaires, liés à la montée en puissance du dispositif. Depuis sa création, le programme génère les dépenses annuelles suivantes:

DOM⁴

2003	2004	2005	2006	2007
3 607 551	6 216 573	7 963 081	10 064 212	9 866 513

TOM/COM⁵

2003	2004	2005	2006	2007
1 937 237	5 392 269	6 277 850	7 172 034	7 075 795

Ainsi le taux de progression global 2003/2007 est de 173% pour les DOM et de 265% pour les TOM/COM. La progression des TOM/COM est donc beaucoup plus prononcée (+ 92 points) que celle des DOM, gérés par le CNOUS. La progression globale de l'ensemble sur la période est donc de 209%. S'il y a « dérive », elle est le fait des deux ensembles et plus encore de l'ensemble TOM/COM que de l'ensemble DOM. Si dérive il y a, elle ne saurait donc être attribuée au mode de gestion par le CNOUS, celui-ci n'étant pas impliqué dans la gestion des dossiers des TOM/COM.

Cette progression est parallèle à celle du nombre des dossiers avec une explosion en 2004, le maintien d'une progression significative, mais beaucoup moins prononcée sur les deux exercices suivants et une diminution en 2007 de – 1,34% dans les TOM/COM et de – 1,96% dans les DOM.

Il semblerait donc se confirmer que l'on atteint un rythme de croisière à partir de 2006, à hauteur de 16/17millions d'€ Ce constat, cependant, doit être nuancé par l'observation faite ci-dessus, d'une décélération de la zone Antilles Guyane, annulée par le maintien d'une progression à La Réunion. De ce fait, on ne saurait garantir, à ce stade, que le dispositif soit réellement stabilisé à ce niveau ou qu'il faille s'attendre à une poursuite plus lente de la progression ou encore à l'établissement d'un équilibre à un niveau légèrement inférieur.

⁴ Source : CNOUS

⁵ Source : SEOM

1.3.2 – Des tensions entre deux logiques

L'analyse de l'évolution financière du programme spécifique des DOM, régi par la convention entre le SEOM et le CNOUS conduit à constater à partir de 2004/2005 un déséquilibre entre les dépenses et les recettes du programme :

<i>Par campagne</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Bilan d'entrée	0,00 €	1 998 490,56 €	2 390 939,39 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	
Fonds versés par le MOM	2 000 000,00 €	4 000 000,00 €	3 739 510,00 €	5 840 925,64 €	6 014 990,40 €	7 442 860,00 €	
				0,00 €	0,00 €	0,00 €	
Dépenses de l'exercice	1 509,44 €	3 607 551,17 €	6 216 573,68 €	7 963 081,74 €	10 064 212,66 €	4 978 027,98 €	
Dépenses non mandatées						0,00 €	4 888 486,22 €
solde	1 998 490,56 €	2 390 939,39 €	-86 124,29 €	-2 122 156,10 €	-4 049 222,26 €	2 464 832,02 €	
Couverture du déficit sur n+1			86 124,29 €	2 122 156,10 €	1 663 310,50 €	0,00 €	
déficit non résorbé					-2 385 911,76 €	2 464 832,02 €	
					Solde 2006 + 2007	78 920,26 €	-4 809 565,96 €

Sur ce point, le rapport d'information parlementaire du député Michel Bouvard constate :

« Alors que les dépenses ont véritablement explosé, les crédits versés (au CNOUS, NDLR) par le ministère de l'Outre-mer sont passés de 4 à 5,9 millions d'euros ! Les CROUS ont donc dû faire face à une situation intenable, les obligeant, dans un premier temps, à mobiliser leur trésorerie, puis, dans un second temps, à cesser les remboursements aux familles et à Air France. »⁶

Plus loin, le rapporteur parle d'une « sous-budgétisation inacceptable » et note : « L'inscription des crédits destinés au passeport mobilité en loi de finances initiale souffre d'un défaut manifeste et chronique de sincérité budgétaire. » et propose : « Proposition 3 : Inscrire en loi de finances une dotation réaliste au regard de l'évolution des besoins. »⁷

Ce déséquilibre est révélateur de l'opposition entre deux logiques opposées, que la rédaction contradictoire de la convention entre le Secrétariat d'État à l'Outre-mer et le CNOUS a rendu possible, mais qui met cette convention en contradiction avec le décret qui fonde le dispositif.

On l'a vu (voir ci-dessus point 1.1.2), la convention elle-même comporte en ses articles 3 et 4 des dispositions contradictoires. En effet, l'article 3 en prévoyant que le CNOUS reçoit au début de l'année n + 1 un solde de subvention sur présentation des dépenses effectivement exposées, s'en tient à une logique de droits constatés, sans limitation autre que celle relative à l'éligibilité des dossiers.

En revanche, l'article 4 introduit une disposition radicalement différente en précisant que le CNOUS ne doit effectuer les paiements que dans les limites d'une enveloppe notifiée par le Secrétariat d'État. Cette disposition substitue à la logique des droits constatés une logique d'enveloppe limitative qui, si elle était respectée, aurait conduit les CROUS à refuser de payer les frais afférents à de nombreux dossiers remplissant pourtant toutes les conditions d'éligibilité. Or, les simples retards mis au règlement des sommes dues par les CROUS exposent déjà - selon le rapport d'audit de la Direction générale de la comptabilité publique -

⁶ M. Michel Bouvard, Député – rapport d'information relatif au passeport mobilité p. 13

⁷ M. Michel Bouvard, Député – rapport d'information relatif au passeport mobilité p. 16

Mission d'audit, d'évaluation et de contrôle (MAEC) – pôle national d'audit⁸-, les CROUS ultramarins au « *mécontentement des familles...que la presse locale a relayé* » et ajoute : « *Les agents font parfois l'objet d'attitudes agressives, voire d'insultes.* » (p. 18)

Au demeurant le même rapport relève (p. 6) : « *La convention entre le ministère de l'Outre-Mer et le CNOUS ne prévoit pas quelle procédure adopter dans le cas où les crédits alloués au titre d'une année sont consommés, alors que des **dossiers éligibles** au dispositif sont encore présentés par les étudiants.* »

Il y a donc une contradiction interne à la convention elle-même, qui rend son application problématique. Mais il y a plus grave. En prévoyant une enveloppe limitative, la convention se met en contradiction avec le texte du décret lui-même. En effet, celui-ci, s'il prévoit des conditions d'éligibilité pour les dossiers présentés dans le cadre du volet étudiant du passeport mobilité, ne prévoit aucune limite quantitative quant au nombre de dossiers, ni quant au montant des crédits nécessaires. Dès lors, la disposition de l'article 4 de la convention introduisant la notion d'enveloppe limitative est inapplicable, dans la mesure où elle limite un droit prévu par un texte de rang juridique supérieur.

Cette analyse est pleinement confirmée par la Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche dans une note du 19 février 2008 (voir annexe 3) qui précise :

« *Un refus d'attribution de l'aide, motivé par une insuffisance de crédits ne peut donc pas être opposé aux ayants droit.* »

La DAJ conclut, comme le rapporteur parlementaire précité : « *Le financement du "passeport mobilité" relevant de la compétence du secrétariat d'Etat chargé de l'Outre-mer, il lui appartient d'assumer l'intégralité de cette dépense. En conséquence, il convient de mettre la convention conclue entre le ministère de l'Outre-mer et le CNOUS en conformité avec le décret du 18 février 2004.* »

C'est donc à bon droit que les CROUS ont, au prix de tensions fortes sur leurs budgets, réglé les dossiers qui étaient éligibles au-delà de « l'enveloppe » notifiée, dont les montants, comme le relevait le rapport parlementaire, ont été systématiquement sous-évalués. Ce faisant, les CROUS ultramarins ont assumé, au risque d'exposer leurs propres agents et dans des conditions rendues extrêmement difficiles par l'insincérité de la prévision budgétaire du secrétariat d'État, dénoncée par le rapport parlementaire, leur mission de service public en évitant chaque année que la colère des familles ultramarines ne se traduise par des débordements graves.

Il n'apparaît donc pas à la mission qu'on puisse reprocher au CNOUS une atteinte au principe de sincérité budgétaire, sans s'interroger sur l'article 4 de la convention qui, outre son invalidité juridique avérée, rend impraticable la gestion du dispositif. L'accusation d'insincérité budgétaire, en l'espèce, n'apparaît pas fondée.

⁸ Direction générale de la comptabilité publique – Mission d'audit, d'évaluation et de contrôle – pôle national d'audit - rapport d'audit n° 2007-06 – Audit du passeport mobilité

1.3.3 – Des problèmes de gestion

Au-delà de la lacune juridique de base qu'il comporte, quant à l'analyse de la sincérité budgétaire, le rapport de la MAEC mentionne un certain nombre de défauts dans la gestion du dispositif, propres à alourdir son poids financier. Il aurait été intéressant d'en établir le poids financier et de déterminer la part qu'ils ont, réellement, dans l'augmentation des dépenses du programme.

Or, on doit faire sur cette analyse deux remarques préliminaires qui en limitent beaucoup la portée.

En premier lieu, l'impact financier des fautes de gestion relevées n'est à aucun moment établi. Le rapport ne comporte aucun chiffrage, ni aucune évaluation de l'impact financier de chacun des « errements » relevés. De ce fait, il perd beaucoup de son intérêt pratique, dans la mesure où il ne permet en aucun cas d'évaluer la part que d'éventuelles erreurs de gestion pourraient avoir dans la dérive supposée des coûts. Or, a priori, sauf fraude généralisée dans tous les CROUS ultramarins quant à l'éligibilité effective des dossiers – ce qui exige d'être dûment établi –, on constate que l'augmentation des dépenses est liée à l'augmentation du nombre des dossiers traités et à celle du nombre des étudiants concernés. On constate également, on l'a dit, que la « dérive » budgétaire est beaucoup plus prononcée sur les TOM/COM que sur les DOM. Dès lors, il est probable que les erreurs de gestion relevées, si leur importance est avérée, n'expliquent qu'une faible part de l'augmentation des dépenses. En tout état de cause, il aurait fallu pour l'établir que les conséquences des errements relevés fussent chiffrées.

Or, précisément, le rapport lui-même établit, en second lieu, que les « errements » constatés l'ont été sur la base d'un échantillon trop faible pour être significatif. Le rapport indique, en effet, p.6 : *« L'impact des anomalies n'a pu être quantifié par les auditeurs car l'échantillon des dossiers examinés (127 dossiers) n'est pas suffisant pour permettre une extrapolation des constats. »*. Dans ces conditions, on ne peut que prendre les indications du rapport de la MAEC avec une très grande prudence, puisque, aussi bien, un grand nombre de reproches sont ainsi faits à des organismes publics sur une base dont on reconnaît explicitement qu'elle n'est pas probante.

Au demeurant, l'audit de la MAEC établissait que 58% des dossiers de cet échantillon non extrapolable étaient défectueux. Or, l'examen ligne à ligne par le CNOUS et les CROUS ultramarins de chacun des dossiers de l'échantillon - accompagné de toutes les pièces justificatives - permet de corriger ce taux et de constater un taux d'anomalies réelles qui n'est plus que de 9,76%, sur un échantillon, lui-même, insuffisant !

Quelle que soit la pertinence des arguments des uns et des autres, force est de constater qu'en l'espèce, on est donc en présence d'erreurs de gestion qui ne sont ni chiffrées, ni solidement établies.

Compte tenu de ces limites, les errements relevés sont les suivants :

- *Dysfonctionnements comptables en matière de ressource affectée et sincérité budgétaire.* Sur ce point, nous avons vu que le reproche n'est pas fondé en droit, les dispositions établissant une enveloppe limitative a priori n'étant pas juridiquement fondées. Au-delà de cet aspect de fond, cette faute de gestion, si elle était établie, n'aurait aucune incidence sur le montant des dépenses réalisées et ne pourrait expliquer aucune dérive.

- *Absence de décision formelle de renouvellement.* C'est, en effet, une faute et elle peut avoir des incidences budgétaires réelles. Toutefois, il aurait fallu l'établir car on ne saurait présumer l'infraction. En effet, s'il était prouvé que l'absence formelle de décision de renouvellement est liée à des infractions aux règles de l'éligibilité, cette faute de gestion aurait alors un impact sur les dépenses. Il aurait donc fallu établir l'existence d'infractions aux règles d'éligibilité, en déterminer l'ampleur et en chiffrer l'impact. Cela aurait été d'autant plus nécessaire que si infraction il y a eu, celle-ci devrait donner lieu à des remises en ordre, voire à des sanctions propres à y mettre fin. En l'espèce, on ne saurait dire si ce point a ou non un impact sur les dépenses, ni de quel montant il est, ni s'il est révélateur d'infractions plus graves. On touche là aux limites de cet « audit ».

- *Absence de rapprochement systématique des données de gestion et des données de comptabilité.* C'est là aussi une faute, dans la mesure où seul ce rapprochement permet de s'assurer de la fiabilité des données intégrées en comptabilité. Mais, là encore, l'impact budgétaire réel de ce manque n'est pas établi, d'autant qu'un seul des CROUS est apparemment concerné par ce problème. Par ailleurs, il apparaît que ce rapprochement est fait au niveau du CNOUS et permet d'identifier des écarts propres à alerter le CROUS défaillant. La mission d'audit a constaté un écart mineur sur l'un des CROUS (20 K€), sans qu'il soit possible de dire dans quel sens va cet écart, ni s'il se traduit, in fine, par une dépense supplémentaire qu'un rapprochement bien fait aurait permis de redresser.

- *Insuffisances dans les contrats de transports aériens.* C'est une lacune réelle et de nature à alourdir les coûts du programme. Elle doit, naturellement, être corrigée par une négociation globale avec le transporteur, dans laquelle l'appui des ministères peut être souhaitable. Toutefois, cette lacune existe depuis le début du programme et si elle a une incidence réelle sur les coûts, elle n'en a pas sur leur progression qui tient essentiellement au développement du programme lui-même et à l'augmentation des tarifs de transport aérien. On verra, d'ailleurs (voir ci-dessous, point **2.2.5**) qu'en termes de progression des coûts, c'est précisément le CROUS qui a obtenu des avantages tarifaires qui subit les hausses les plus fortes, ce qui montre que l'impact principal tient à l'évolution du coût du transport aérien lui-même, plus qu'à la qualité des accords conclus. L'augmentation générale des coûts du transport aérien, toutefois, rend d'autant plus urgent de négocier afin d'en limiter l'impact.

- *Nombreuses anomalies dans l'instruction des dossiers.* Les fautes constatées seraient, en effet, si elles étaient avérées, réelles et de nature à avoir des incidences financières. Elles devraient donc être redressées. Outre la contestation précise par le CNOUS et les CROUS ultramarins de la pertinence de nombreux cas relevés, il est, là aussi, dommage que l'échantillon ne soit pas significatif, ni l'impact financier établi, d'autant que si certains errements ont, à l'évidence, des incidences en termes de dépenses (passeports délivrés à tort, voyages payés à tort) d'autres n'en ont pas forcément et relèvent aussi du contrôle du comptable (absence de pièces justificatives) qui doit s'assurer de la présence de ces pièces et ne saurait payer en leur absence. En l'espèce, on l'a dit, le CNOUS a, depuis, fourni les pièces sur la plupart des dossiers incriminés.

- *Laxisme dans l'interprétation du décret.* On est là dans l'interprétation, quant aux droits des bénéficiaires, notamment en matière de choix du moment de leur départ, comme le montrent les échanges entre les auditeurs et le CNOUS. Il est certain que la question des dates de voyage, eu égard à la sur-tarifcation pratiquée en période de vacances par des transporteurs en situation de monopole ou de quasi-monopole, a une incidence financière. On verra, d'ailleurs (voir ci-dessous, **point 2.2.5**), la forte différence de prix qui existe selon que l'étudiant fait l'avance du billet ou selon qu'il le fait acheter par le CROUS. De substantielles

économies peuvent ainsi être obtenues. Encore peut-on s'interroger sur la pertinence de faire partir des étudiants à des dates ne correspondant pas à l'année universitaire. Les solutions à cette situation (forfait, notamment) emportent aussi des inconvénients que le rapport de la MAEC mentionne. Les solutions alternatives, propres à dégager des économies, seront discutées au point 2 ci-dessous, dans le cadre du nouveau dispositif mis en place.

- Insuffisance du contrôle interne dans les CROUS visités, contrôles de supervision ni organisés, ni formalisés, confiance trop grande dans certains contrôles. Toutes ces lacunes relèvent de l'amélioration de la gestion et sont de bon sens. Elles peuvent permettre de dégager des économies sur le programme.

En conclusion et sans revenir sur les limites de l'audit, il est certain que des améliorations de gestion et de contrôle peuvent toujours être recherchées. On peut penser, bien que le rapport ne l'établisse pas, qu'elles sont de nature à générer quelques économies. Néanmoins, si, pour cette raison, elles doivent être systématiquement recherchées, leur impact ne portera que sur des économies, mais n'est pas de nature à rendre compte de l'essentiel de l'augmentation des dépenses du dispositif qui tient à son succès très rapide et que la forte progression des tarifs de transport aérien ne peut que contribuer à renforcer.

Conclusion :

Le volet étudiant du dispositif passeport mobilité répond à un besoin réel qui trouve son origine dans l'impossibilité de fournir dans les départements et territoires d'Outre-mer une offre de formation aussi diversifiée qu'en métropole. L'instauration de cette mesure a permis d'alléger le handicap de la distance pour les familles ultramarines et correspond bien à la logique de la continuité territoriale. Ce succès, toutefois, a entraîné un accroissement des dépenses publiques et toute la difficulté consiste à les maîtriser tout en conservant au système son efficacité en termes de continuité territoriale et d'égalité des chances.

2 – La réforme du dispositif doit permettre un meilleur encadrement financier

A l'occasion de la rédaction du projet de « loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer », le Gouvernement a souhaité mieux encadrer le dispositif de continuité territoriale avec les collectivités territoriales ultramarines.

Le titre III du projet de loi énonce les principes suivants (art. 25§I) :

- un fonds de continuité territoriale sera créé, pour la mise en œuvre d'une part, de la dotation de continuité territoriale, et d'autre part, du passeport mobilité. Ainsi, le dispositif du passeport mobilité est clairement rattaché à la politique de continuité territoriale, relevant du secrétariat d'Etat à l'Outre-mer, et non à la politique des aides à la vie étudiante, qui dépend du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ainsi se trouve dissipée une certaine ambiguïté de principe, née de la gestion du dispositif, dans les DOM, par les CROUS ;

- l'aide du fonds de continuité territoriale aux déplacements entre l'Outre-mer et la Métropole consiste à financer une partie seulement du prix du billet, sur une base forfaitaire. S'agissant du passeport mobilité, cette disposition est une nouveauté, puisque auparavant le décret prévoyait un financement au prix coûtant ;

- l'aide est attribuée aux résidents des collectivités d'outre-mer dont les ressources ou celles de leur foyer fiscal n'excèdent pas un plafond fixé par décret. Pour le passeport mobilité, cette mesure est également nouvelle, aucune condition de ressource n'étant prévue par le décret de 2004.

Ces principes généraux sont communs aux deux dispositifs, mais ceux-ci restent distincts dans leur mise en œuvre. L'article 25§II décrit les spécificités de chaque dispositif. Ainsi, les étudiants ne peuvent bénéficier du passeport mobilité que s'ils sont inscrits dans un établissement hors de leur collectivité d'origine, dans une filière d'enseignement inexistante ou saturée dans cette collectivité.

L'Etat peut déléguer la gestion de l'aide à la continuité territoriale aux collectivités éligibles au fonds de continuité territoriale, si elles le souhaitent et si elles contribuent au financement au moins à parité avec l'Etat (art. 25§II, 3^{ème} al.). Bien que la rédaction ne le dise pas expressément, cette disposition s'appliquerait aussi au passeport mobilité, selon ce qui a été affirmé aux rapporteurs par les cabinets des deux ministres.

Le présent rapport s'inscrit donc dans cette interprétation de l'art. 25 du projet de loi de programme.

(Le Projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer a été transmis pour avis au Conseil économique et social le 11 février 2008, et a été examiné en séance les 25 et 26 mars).

2.1 – Les pistes d'amélioration

2.1.1 – L'élargissement de l'offre de formation doit être poursuivi, mais ne remplacera pas le passeport mobilité, sauf à induire des coûts supplémentaires

La question de l'élargissement de l'offre de formation des établissements universitaires, relève de la mise en œuvre - dans le cadre de l'autonomie qui est la leur et que la récente loi sur les responsabilités et la liberté des universités a sensiblement renforcée – de leur projet d'établissement. Celui-ci, rythmé par la succession des contrats quadriennaux conclus avec la tutelle, repose sur une analyse approfondie de l'établissement, de ses forces et de ses faiblesses, et de son environnement et doit articuler un projet de formation avec un projet en matière de recherche. Pour être pertinent, il doit obéir à une logique universitaire et ne saurait être établi en fonction d'éléments extérieurs à cette logique, tels que le passeport mobilité.

En ce qui concerne celui-ci, la question consiste à se demander si un accroissement de l'offre de formation de ces établissements pourrait être de nature à réaliser une économie globale.

La réponse à cette question est négative pour des raisons budgétaires.

En effet, la mise en place d'une offre de formation propre à remplacer les filières demandées par les candidats à des études en métropole a toutes les chances de s'avérer beaucoup plus onéreuse pour le trésor public que le dispositif du passeport mobilité.

On a vu que seule une minorité des candidats (4 136, soit 48% de l'ensemble des bénéficiaires du passeport mobilité, voir point 1.2.3, ci-dessus) postule pour des filières universitaires dont le coût de fonctionnement moyen est le plus faible du système (licences, masters, licences professionnelles, PCEM). Même si l'on supposait ces demandes uniformes (ce qu'elles ne sont pas), le coût de leur mise en place et de leur fonctionnement annuel serait, en prenant les coûts moyens établis par la DEPP du ministère de l'enseignement supérieur⁹, pour 5 664 étudiants (chiffres 2007 pour les seuls DOM) de :

$$5\ 664 \times 7\ 210 \text{ €} = 40\ 837\ 440 \text{ €}$$

Soit plus de quatre fois le coût annuel du passeport mobilité pour ces mêmes territoires.

Certes, en principe, ce coût devrait être compensé d'autant par diminution du coût métropolitain global. Cependant, il n'en est rien. En effet, le retrait de métropole des étudiants ultramarins n'entraînerait vraisemblablement pas la moindre fermeture de filière en métropole et si les dotations au titre du fonctionnement (dispositif SAN REMO) pourraient baisser ici ou là, le coût principal des formations, représenté par la rémunération des personnels enseignants, enseignants-chercheurs et IATOS, demeurerait inchangé, le retrait des étudiants ultramarins, répartis sur diverses universités et diverses formations, n'entraînant certainement pas des suppressions de postes à proportion. Pire même, ce coût serait considérablement accru pour deux raisons. D'abord parce que le corps enseignant nécessaire aux nouvelles formations devrait être mis en place dans les universités ultramarines alors même qu'aucune suppression de poste ne pourrait intervenir en métropole. Ensuite parce que l'on ne parle, ici ni d'une

⁹ Source : DEPP – Repaires et références statistiques 2007

seule formation, ni d'un seul établissement et qu'il faudrait mettre en place autant d'équipes que de formations et de sites, sachant que plus de 88% des demandes ont pour motif l'inexistence et non la saturation des filières et qu'il s'agit donc bien massivement de créations. Le coût final aurait toutes les chances d'être multiplié et l'on aboutirait, comme c'est déjà souvent le cas, à des formations en sous effectifs dont le coût unitaire est prohibitif.

Si l'on ajoute à ces considérations que le reste des demandes, soit 52%, porte sur des formations spécialisées (BTS, DUT, CPGE, etc.) dont le coût unitaire peut atteindre le double des formations universitaires - précisément parce que leur taux d'encadrement est très supérieur - on mesure l'ampleur de la dépense publique qui serait nécessaire, pour un résultat financièrement désastreux (multiplication des formations en sous effectifs au coût unitaire prohibitif).

Ainsi, du simple point de vue du montant des dépenses publiques, le passeport mobilité, avec un niveau d'environ 10 millions d' € s'avère remarquablement efficace et économe par rapport à l'élargissement de l'offre de formation dans les établissements considérés.

Pour autant, ce constat n'épuise pas le sujet, loin de là. En effet, on l'a constaté, l'attractivité des universités ultramarines sur leur vivier potentiel reste faible. La question est donc posée de l'amélioration de l'attractivité de ces établissements et celle-ci passe indéniablement par l'amélioration de leur offre de formation et de recherche. Elle exige un examen attentif et nécessitera du temps, d'autant que l'attractivité à l'égard des nouveaux bacheliers dépend largement de la notoriété des établissements et donc, de leur attractivité à l'égard des chercheurs et des enseignants-chercheurs. Il s'agit donc d'une stratégie à long terme dont les effets, même si elle était immédiatement entreprise, ne pourraient être perceptibles avant de nombreuses années.

L'augmentation de cette attractivité devrait d'ailleurs aussi se concevoir - principalement pour l'UAG - dans une perspective internationale permettant à ces établissements de jouer un rôle actif de coopération internationale dans leur région qu'il s'agisse des Caraïbes, de l'Amérique centrale ou de l'Amérique du Sud où la Guyane est voisine du Brésil, très grand pays émergent doté d'un système universitaire et d'enseignement supérieur réputé.

Or, à ce stade, tant les recteurs concernés que le conseiller d'établissement de la DGES pour l'université de La Réunion, constatent que l'on est très loin de telles perspectives. Le premier problème à résoudre pour ces deux universités est de parvenir à être attractives pour de jeunes et talentueux enseignants-chercheurs. Cette attractivité dépend des perspectives qu'elles peuvent offrir en termes de carrière et, par conséquent, en termes de structuration de leur recherche. Or, sur ce plan, il apparaît qu'elles seront toujours désavantagées par rapport à leurs concurrentes de métropole et qu'elles courent le risque, en permanence, d'attirer des personnels pour lesquels les motivations universitaires et de recherche ne sont pas prioritaires.

Au-delà des seules universités, les recteurs concernés relèvent la nécessité de renforcer le post bac tant en lycée (BTS, CPGE) qu'en université (DUT), formations très demandées et qui ont la réputation de permettre une insertion réelle sur le marché du travail. A cela, il existe cependant plusieurs limites. La première est évidemment budgétaire : ces formations, mieux encadrées que les formations universitaires, ont un coût de fonctionnement très supérieur. La seconde tient à la capacité des régions concernées à définir de manière rationnelle et argumentée leur politique de formation en relation avec leur tissu économique. Or, celui-ci

est, le plus souvent fragile, quand il n'est pas quasi inexistant (cas particulier de la Guyane), n'offrant que peu de perspectives d'emploi cependant que la capacité des Régions à définir une vraie politique dans ce domaine est variable. Ainsi le recteur de Guyane relevait récemment les graves lacunes du nouveau plan régional de développement des formations. Au mieux, on doit donc conclure que l'amélioration globale de l'offre de formation post-bac dans ces territoires nécessitera un temps long et d'importants efforts budgétaires et de structuration.

S'il est donc certain que le dispositif du passeport mobilité constitue une alternative économique à l'accroissement global de l'offre de formation dans les établissements ultramarins, celui-ci n'en doit pas moins être recherché dans une perspective d'attractivité, de ces territoires au bénéfice de leur développement, mais cela ne saurait se faire sans d'importants efforts budgétaires supplémentaires.

2.1.2 – L'application de conditions de ressources peut permettre de dégager des économies substantielles, mais pose des problèmes juridiques (égalité de traitement) et politiques (limitation d'un droit « acquis »)

Une des pistes suggérées pour limiter les coûts du passeport mobilité est d'introduire une condition de ressources à l'attribution de la mesure. Afin de quantifier les marges d'économies possibles, il a été demandé au CNOUS de fournir (pour les seuls DOM) le nombre d'étudiants bénéficiaires du passeport mobilité qui sont aussi des boursiers. Le CNOUS a fait la réponse suivante :

« Il n'y a pas d'identifiant commun entre les boursiers sur critères sociaux et les étudiants bénéficiaires du Passeport Mobilité. Un rapprochement des bases de données Aglaé (DSE) et Océane (Passeport Mobilité) a cependant été effectué sur les champs « nom », « prénom » et « date de naissance ».

Les listes générées donnent une estimation des étudiants boursiers bénéficiant du dispositif Passeport Mobilité sans pour autant être exhaustives, notamment en ce qui concerne l'année universitaire 2007/2008, non encore terminée.

En 2006/2007, 10 640 étudiants sont présents sur Océane pour l'année universitaire 2006/2007. 4064 de ces étudiants sont boursiers, soit 38,20%. Pour 2007/2008, 8591 étudiants sont actuellement présents sur Océane pour l'année universitaire 2007/2008. 2945 de ces étudiants sont boursiers, soit 34,28%. Soit une moyenne pour les années universitaires 2006/2007 et 2007/2008 d'environ 36,24% des bénéficiaires du dispositif Passeport Mobilité qui sont boursiers. »

Le premier enseignement que l'on peut tirer de cette réponse c'est que compte tenu de ces chiffres, l'application d'une condition de ressources calquée sur le système des bourses (nombre de boursiers) serait, en effet, de nature à réduire les coûts de près des deux tiers (63,76%), soit une économie considérable.

Le second enseignement toutefois c'est que l'application d'une telle mesure est évidemment de nature à entraîner une très vive opposition dans les territoires concernés, dans la mesure où elle apparaîtra nécessairement comme une remise en cause des droits acquis pour un nombre important de familles. Eu égard à la pratique, déjà évoquée, du recours à la violence en cas de retards de paiements ou de difficultés à octroyer les attestations de non existence ou de saturation des formations, on peut raisonnablement prévoir que la mise en œuvre d'une telle mesure serait de nature à créer de graves troubles de l'ordre public qui

conduiraient rapidement à la mobilisation de l'opinion et des élus locaux et, selon toute probabilité, à la nécessité de rapporter la mesure, non sans avoir fait acquérir à l'Etat et à ses représentants politiques la réputation de s'en prendre aux droits des ultramarins et de revenir sur une promesse d'un Président de la République.

Au demeurant, elle comporterait d'autres inconvénients et il est probable qu'elle serait contraire au droit.

En effet, introduire une condition de ressources reviendrait à changer la nature du dispositif, contrairement à ce que prévoit le projet de loi. Par une telle mesure, on enlèverait au passeport mobilité son caractère de dispositif de continuité territoriale, dispositif qui n'a pas égard à la situation des personnes, mais à celle des territoires concernés (éloignement, enclavement). Ce faisant, on passerait d'un dispositif de continuité territoriale à un dispositif d'aide sociale qui ferait double emploi avec le système des bourses, générerait des effets de seuil et une discrimination contraire à l'égalité des chances à l'endroit de ceux qui en seraient ainsi exclus. Enfin, cette altération du dispositif serait contraire aux dispositions du projet de loi tel qu'il a été soumis au Conseil économique et social et qu'il est soumis au Conseil d'Etat.

A cet égard, le rapport sur la gestion des bourses d'enseignement supérieur de 2006 note que le système des bourses compense d'une façon générale les surcoûts générés par la distance entre le lieu de résidence de la famille et le lieu des études, par des bonifications proportionnelles à la distance ("points de charge"), et des compléments attribués au titre de frais de transports spécifiques. Ces bonifications peuvent atteindre des montants significatifs: le rapport estime, par exemple, à 612 € par an (en 2006) la majoration accordée à un étudiant dont la famille réside en Guyane et qui suivrait des études aux Antilles¹⁰.

Limiter le bénéfice du passeport mobilité aux seuls étudiants boursiers reviendrait à leur consentir un sur-avantage qui paraîtrait d'autant plus inéquitable aux familles qui en seraient privées.

Pour toutes ces raisons, les rapporteurs recommandent de ne pas retenir l'idée d'introduire une condition de ressource dans le dispositif. Si toutefois la condition de ressources devait être maintenue dans le projet de loi, il conviendrait de la définir de façon plus large et plus souple, par exemple en graduant le montant de l'aide en fonction du quotient familial, ce qui permet de prendre en compte les charges qui pèsent sur les familles en raison du nombre de leurs enfants étudiants. Cette proposition rejoint d'ailleurs les conclusions du rapport sur la gestion des bourses d'enseignement supérieur de 2006¹¹.

RECOMMANDATION 4 : Retenir, pour la détermination de la condition de ressources, un mode de calcul fondé sur le quotient familial. Harmoniser ce mode de calcul avec celui qui serait éventuellement appliqué aux bourses d'enseignement supérieur, mais sans nécessairement le calquer.

¹⁰ Mission d'audit de modernisation – Rapport sur la gestion des bourses de l'enseignement supérieur – IGF/IGAEN Novembre 2006 – p.21

¹¹ Rapport sur la gestion des bourses de l'enseignement supérieur précité – p.32

2.1.3 – La mise à la charge des familles d’une partie du prix du billet est envisageable sous certaines conditions.

Si une telle mesure venait à être retenue, la part assignée aux familles, ne pourrait être qu’un montant fixe et égal pour tous sans considération du prix du billet. Le montant laissé à la charge des familles devrait être calculé à un niveau suffisamment bas pour ne pas entraîner des effets d’exclusion à l’égard des étudiants issus des familles aux revenus les plus modestes.

A titre d’exemple, l’application d’une franchise de 20 €aux 17 537 étudiants recensés générerait une économie de 350 740 €, portée à 50 €la franchise générerait une économie de 876 850 €

Ici, encore, il convient d’apprécier l’acceptabilité de la franchise sur le plan politique. On peut penser qu’à tout le moins cette question pourrait être soulevée dans le cadre du débat parlementaire. En conséquence, les rapporteurs recommandent d’étudier la possibilité de mettre en place une franchise à la charge des familles dont le montant devra être déterminé par le décret d’application après une large concertation.

RECOMMANDATION 5 : Maintenir à la charge des familles une somme forfaitaire de base, identique quelle que soit la zone géographique et la distance parcourue (franchise). Eventuellement, appliquer une décote à cette franchise en fonction du nombre d'enfants étudiants poursuivant des études supérieures en métropole, pour éviter de pénaliser les familles nombreuses.

Le coût de la franchise pourrait ainsi être modulé selon le niveau d'encadrement imposé aux familles dans la mise en œuvre du droit au passeport mobilité. On peut en effet contraindre les voyages dans un calendrier, voire inciter à renoncer momentanément au droit à un aller et retour annuel.

La contrainte de calendrier peut consister, par exemple, dans l'obligation d'espacer un aller et retour d'au moins trois mois, réservant de fait le passeport mobilité aux périodes de vacances universitaires en contrariant son usage pour des périodes courtes telles que les fêtes de fin d'année ou de carnaval, qui sont souvent aussi les plus coûteuses. Elle peut aussi fixer des dates préférentielles de voyages, en contrepartie d'avantages tarifaires négociés avec les compagnies aériennes.

Les étudiants peuvent aussi souhaiter rester en métropole et ne pas utiliser une année leur passeport mobilité, par exemple pour suivre des stages, voyager en Europe (cf. le programme de la Réunion), ou exercer un travail rémunéré.

RECOMMANDATION 6 : Imposer une durée minimale de séjour entre deux voyages bénéficiant du passeport mobilité, correspondant à la durée des vacances universitaires d'été.

Pour les étudiants boursiers, le fait de rester en métropole pendant les congés universitaires leur ouvre droit au versement du quatrième trimestre de leur bourse. Ce droit n'est pas exclusif du droit au passeport mobilité, en application de l'article 3 al.3 du décret du 18 février 2004. Il y a là une contradiction relevée par le rapport sur la gestion des bourses d'enseignement supérieur qui en évalue le coût sur le système des bourses à 10 millions d'€ et

propose donc de mettre fin à cette possibilité de cumul. Réciproquement, le choix pour le quatrième terme des bourses induirait une économie sur le passeport mobilité qui n'est pas chiffrable en l'état actuel¹².

RECOMMANDATION 7 : Pour les étudiants boursiers, remettre en cause la possibilité de cumuler le bénéfice du passeport mobilité et le versement du quatrième terme de la bourse.

2.1.4 – L'état du marché des transports aériens vers l'Outre-mer et de la concurrence entre les transporteurs (l'évolution des prix du transport) laisse peu d'espoir quant à une amélioration liée à la négociation de contrats.

1) La desserte aérienne des collectivités d'outre-mer est assurée par un nombre limité de compagnies:

Guadeloupe et Martinique : Air France, Corsair et Air Caraïbes

Guyane : Air France (projet d'ouverture de services par Air Caraïbes en décembre 2008)

Réunion : Air France, Corsair et Air Austral

Nouvelle-Calédonie : Air Calédonie International (trajet Nouméa-Japon) et Air France (trajet Japon-métropole)

Polynésie française : Air France et Air Tahiti Nui

Wallis et Futuna : Air Calédonie International (entre Wallis et Futuna et Nouméa)

Saint-Pierre et Miquelon : Air Saint-Pierre (entre Saint-Pierre et Miquelon et le Canada), puis principalement Air France au départ de Montréal.

(Source : DGAC)

2) En outre, d'après l'Observatoire du trafic vers les DOM de la DGAC, le taux de remplissage des capacités de transport offertes par les compagnies est constamment proche de la saturation, quelle que soit la destination desservie. Ainsi, pour les années 2003 à 2007 (selon les données communiquées par la DGAC) :

- en Martinique : le taux d'occupation a été de plus de 90% toute l'année 2003, et de huit mois sur douze en 2004 ; il a été de plus de 80% en 2005 et 2007 ; seule l'année 2006 a connu un taux entre 70 et 80% pendant pratiquement toute l'année ;
- en Guadeloupe : le taux d'occupation a été constamment maintenu entre 70% et 90% sur toute la période, avec un fléchissement saisonnier en mai-juin et en septembre-octobre de chaque année ;

¹² Rapport sur la gestion des bourses de l'enseignement supérieur précité – pp. 19-20. Voir en particulier les observations du DGES, qui suggère de limiter le non cumul à la seule période de l'été – p.46

- en Guyane : le taux d'occupation oscille autour de 90%, entre 82 et 98% ; avec des creux saisonniers en mars, mai et septembre en dessous de 70% ;
- à la Réunion : le taux d'occupation se maintient constamment entre 80 et 100%, malgré l'effet négatif de l'épisode du chicunguina sur le trafic en 2004.

De tels taux d'occupation des places offertes montrent que le remplissage des vols est comparable tant pour le trajet aller que pour le retour. En fait, le décompte des passagers transportés montre une remarquable stabilité, les taux d'occupation ne variant qu'en raison des variations de l'offre de places.

3) Enfin, les places mobilisées au titre du passeport mobilité pèsent peu dans l'ensemble des passages.

Si l'on s'en tient aux seuls bénéficiaires du passeport mobilité résidant dans les DOM, soit 67,7% du total des bénéficiaires, ils ont occupé, sur le total offert,

Année	Nombre de places PM (Nombre de dossiers x 2)	Nombre total de places occupées	%
En 2003	7 032	563864	1,25
En 2004	10 952	542817	2,01
En 2005	21 070	562075	3,75
En 2006	33984	548839	4,45
En 2007	23 760	595681	3,98

Les places occupées par les bénéficiaires du Passeport mobilité ne représentent donc qu'une part marginale du nombre total des passagers transportés chaque année, malgré la montée en puissance du dispositif (moins de 5% du nombre de passagers transportés annuellement, mais concentrés sur la période la plus demandée des départs et retours de vacances et des voyages touristiques).

Ainsi, une négociation avec les transporteurs de conditions tarifaires plus avantageuses s'ouvrirait sur des bases a priori peu favorables.

De même, il y a lieu d'écarter l'idée d'affréter des charters pour regrouper les bénéficiaires du passeport mobilité par destination. La formule présente en effet de sérieux inconvénients :

- elle suppose que l'affréteur puisse s'engager sur le nombre de passagers plusieurs mois à l'avance, et assume le risque des vacances de dernière minute ;

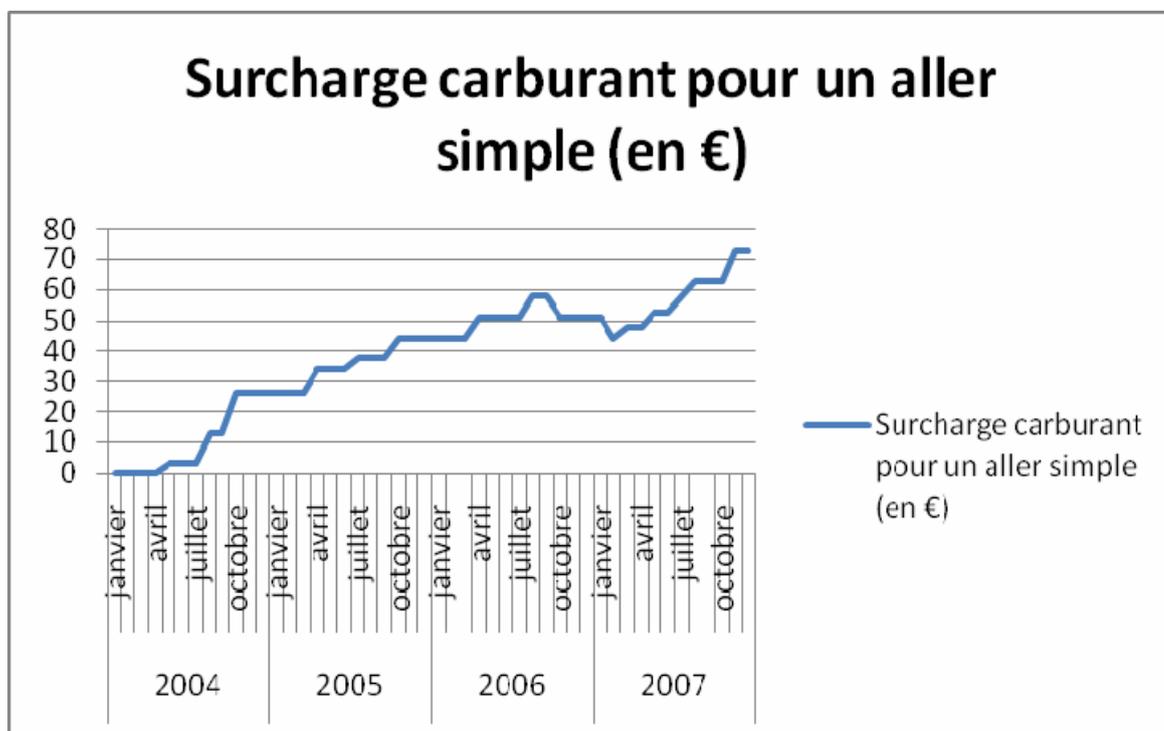
- les dates des départs sont dictées par le calendrier universitaire. Or celui-ci dépend de chacune des universités métropolitaines accueillant les étudiants ultramarins : à la dispersion géographique des étudiants tant à l'arrivée qu'au départ s'ajoute la dispersion dans le temps ;

- enfin et surtout, la formule du charter n'est avantageuse que si l'avion est occupé à pleine capacité tant à l'aller qu'au retour. Hors des rotations du trafic commercial normal, cette condition a peu de chances d'être réalisée sur des vols spéciaux ; le coût du trajet à vide doit s'ajouter au coût du trajet à pleine capacité.

4) Les variations rapides du prix du carburant, principalement à la hausse, ont conduit les transporteurs à instituer un dispositif de répercussion de ces variations dans leurs tarifs.

Ainsi Air France a mis en œuvre depuis 2004 un dispositif dit de "surcharge carburant" pour les vols à destination de l'Outre-mer. Selon ce dispositif, le prix du billet est majoré d'un supplément indexé sur le cours du pétrole, par paliers de hausse de 5\$. La surcharge carburant est ramenée au montant précédent lorsque le cours du pétrole redescend en dessous du dernier palier franchi pendant une certaine durée (généralement 30 jours). La surcharge carburant est une somme forfaitaire identique quelle que soit la distance ou la classe de la place du voyageur.

Le tableau suivant illustre l'évolution de la surcharge carburant.



(Source DGAC)

Ainsi, en quatre années le montant de la surcharge carburant a crû jusqu'à représenter 81 € pour un aller simple en janvier 2008, soit, par rapport au prix moyen constaté à l'achat par les CROUS en 2007, 11% du prix du billet pour la Guadeloupe et la Martinique, 18% pour la Guyane, et 10% pour la Réunion.

Or, les données fournies par le CNOUS pour les DOM montrent que le coût moyen des liaisons avec les DOM n'a pas évolué dans les mêmes proportions, ainsi qu'il ressort ci-après.

2.1.5 – L'analyse des modes d'achat des billets fait apparaître des différences qui peuvent être sources d'économies.

En termes de coût moyen par zone géographique, seul le CNOUS a fourni des données pour les seuls DOM. Elles sont retranscrites dans le tableau ci-dessous :

Années			Guadeloupe	Guyane	Martinique	Moyenne Antilles-Guyane	Réunion	Moyenne DOM
2002	Remboursement	Trajets Simples			508,98 €	508,98 €	545,51 €	527,25 €
		Trajets Aller-retour						
	Achat	Trajets Simples						
		Trajets Aller-retour						
2003	Remboursement	Trajets Simples	490,35 €	458,69 €	466,60 €	471,88 €	562,28 €	517,08 €
		Trajets Aller-retour						
	Achat	Trajets Simples						
		Trajets Aller-retour						
2004	Remboursement	Trajets Simples	501,52 €	462,59 €	490,87 €	485,00 €	557,67 €	521,33 €
		Trajets Aller-retour	858,33 €	912,14 €	840,76 €	870,41 €	970,09 €	920,25 €
	Achat	Trajets Simples	490,17 €	340,10 €	684,68 €	504,98 €	600,02 €	552,50 €
		Trajets Aller-retour	1 302,84 €	1 258,10 €	694,55 €	1 085,16 €	1 171,10 €	1 128,13 €
2005	Remboursement	Trajets Simples	502,96 €	471,11 €	472,30 €	482,12 €	562,17 €	522,15 €
		Trajets Aller-retour	859,11 €	887,03 €	840,54 €	862,22 €	1 070,04 €	966,13 €
	Achat	Trajets Simples	673,10 €	473,04 €	636,15 €	594,10 €	732,76 €	663,43 €
		Trajets Aller-retour	1 191,70 €	996,61 €	1 113,17 €	1 100,49 €	1 333,66 €	1 217,08 €
2006	Remboursement	Trajets Simples	521,21 €	476,54 €	494,09 €	497,28 €	627,04 €	562,16 €
		Trajets Aller-retour	857,72 €	874,48 €	854,90 €	862,37 €	1 107,14 €	984,75 €
	Achat	Trajets Simples	672,01 €	445,71 €	702,15 €	606,63 €	658,56 €	632,59 €
		Trajets Aller-retour	1 225,98 €	1 027,93 €	1 209,16 €	1 154,36 €	1 231,76 €	1 193,06 €
2007	Remboursement	Trajets Simples	567,14 €	470,82 €	546,33 €	528,10 €	609,14 €	568,62 €
		Trajets Aller-retour	918,27 €	974,72 €	946,36 €	946,45 €	1 167,87 €	1 057,16 €
	Achat	Trajets Simples	736,69 €	444,81 €	721,20 €	634,23 €	802,49 €	718,36 €
		Trajets Aller-retour	1 239,93 €	1 085,11 €	1 230,71 €	1 185,25 €	1 424,68 €	1 304,97 €

Seulement 14 achats effectués dont 6 achats interzone

Le premier enseignement que l'on tire de la lecture de ce tableau, c'est que, sur toute la période, pour les allers et retours, le remboursement coûte beaucoup moins cher que l'achat direct par les CROUS. Le différentiel est compris entre - 21,1% en 2006 et - 26% en 2005. En d'autres termes, lorsqu'ils sont obligés d'avancer l'argent, les étudiants s'assurent de ne payer que le meilleur prix alors que lorsque c'est le CROUS qui doit acheter les billets, les prix sont très sensiblement plus élevés. On peut même penser que le choix entre l'une ou l'autre solution dépend pour l'étudiant du prix du billet. Il en découle l'évidente recommandation de remplacer systématiquement la méthode de l'achat par la méthode du remboursement.

En termes de progression des coûts, pour les allers/retours, par zone sur la période 2004/2007, on obtient les résultats suivants :

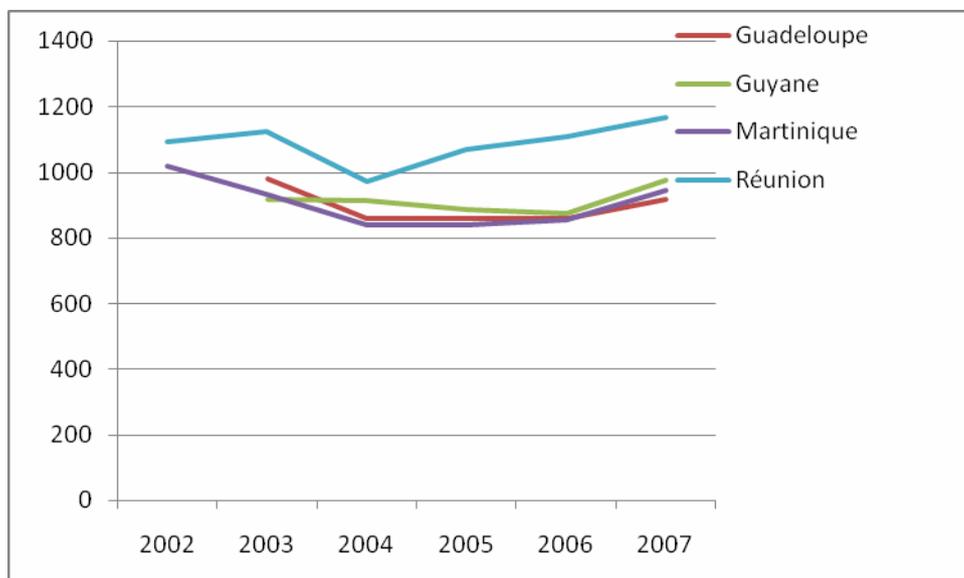
PROGRESSION GLOBALE DES COÛTS 2004/2007 (allers/retours)						
	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Moyenne AG	Réunion	Moyenne DOM
Rembts	+ 7%	+6,86%	+12,5%	+8,7%	+21,6%	+14,8%
Achats	<-4,8%>	<-13,7%>	+77,2%	+9,2%	+20,4%	+15,6%

Si on prend les moyennes, on voit que les progressions sont comparables quelle que soit la modalité d'obtention du billet d'avion. En revanche, on s'aperçoit que La Réunion connaît une progression de ses coûts beaucoup plus forte que celle des Antilles-Guyane (de plus de 11 points) alors même que l'audit conduit par la MAEC relevait que le marché conclu par le CROUS de La Réunion comportait des tarifs applicables de « 25% à 30% du prix public » (p. 23 du rapport) et notait (p.24 du rapport) : « *Le marché du CROUS Antilles Guyane n'apporte aucun avantage en termes de tarif.* » Il est donc possible, qu'en dépit d'un tarif bien négocié, La Réunion soit une zone de plus forte envolée des prix du transport aérien. On peut en conclure que quelque nécessaire que soit la négociation avec les transporteurs, elle ne pourra améliorer que marginalement l'évolution du prix du transport.

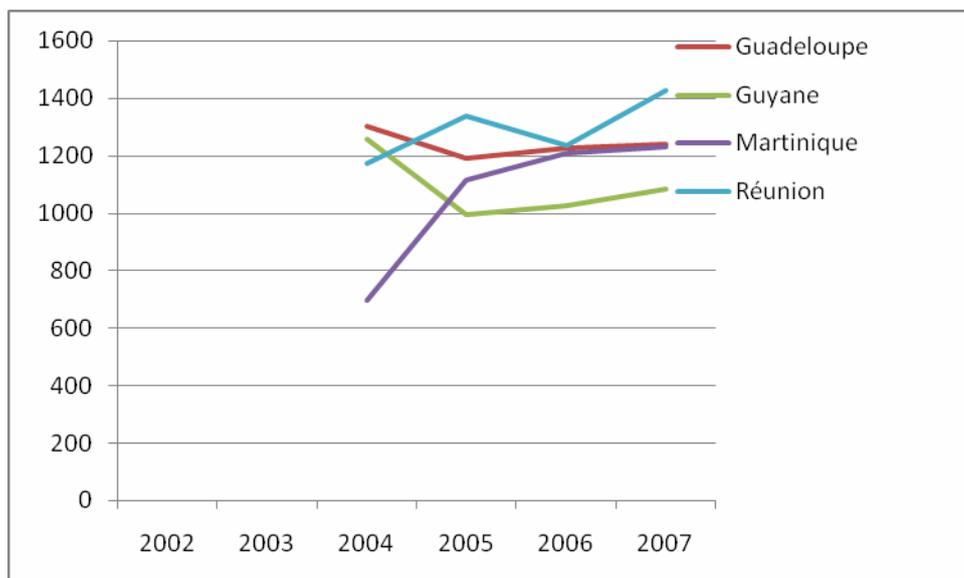
Cependant on constate, en évolution annuelle, que les billets remboursés suivent la même courbe de coûts, et que celle-ci ne reflète pas l'évolution de la surcharge carburant : les familles ont probablement pu obtenir des avantages commerciaux que les CROUS n'ont pu obtenir par leurs achats directs. A cet égard, l'appréciation du rapport Bouvard, selon lequel « *la possibilité d'acheter un aller simple puis un retour simple, nécessairement plus onéreux qu'un aller-retour, et la liberté totale de choisir la date du voyage, qui favorise l'achat de billets au dernier moment et aux dates où les tarifs sont les plus élevés, constituent autant de facteurs de dérive des coûts* ».

Ce n'est qu'à partir de 2007 que la hausse des prix devient sensible sur les achats des familles :

Evolution des coûts aller-retour (remboursements)(en €)



Evolution des coûts aller-retour (achats directs par les CROUS)(en €)



Autre conséquence de l'implication des familles, le resserrement des prix dans une fourchette comparable pour toutes les destinations Caraïbes-Guyane, tandis que le coût du voyage vers la Réunion reste plus élevé de près de 20%. Les prix de la zone Pacifique seraient sans doute plus élevés encore. L'effort consenti par les familles qui avancent le prix du transport aérien de leurs étudiants est donc inégal, selon la région d'origine.

Ceci est confirmé par l'indicateur de performance de l'action 3 du programme 123, qui établit une moyenne du coût du passeport mobilité pour les deux volets (étudiants et formation professionnelle), et pour l'ensemble des zones géographiques. L'augmentation du coût moyen global est en partie due à la forte progression du nombre de bénéficiaires venant des TOM (+18% par an) depuis 2005.

Depuis 2005 INDICATEUR 2.1 : Coût moyen du passeport mobilité par bénéficiaire corrigé de l'évolution du prix du pétrole

Unité	2004 Réalisation	2005 Réalisation	2006 Prévision PAP 2006	2006 Prévision PAP 2007	2006 Réalisation	2008 Cible PAP 2006
€	908	871	937	944	988	956

Pour concilier à la fois une stricte égalité entre les familles, quelle que soit leur région de résidence, et leur implication dans la recherche du meilleur coût, l'aide publique pourrait n'être accordée que sous forme de remboursement, mais calculée de telle sorte que la part du prix du billet restant à la charge des familles resterait la même en valeur absolue quelle que soit la distance.

RECOMMANDATION 8 : Ne mettre le passeport mobilité en œuvre que par la voie du remboursement aux familles. Cette proposition complète la RECOMMANDATION n° 5.

2.1.6 - Quelles améliorations peut-on attendre d'un transfert aux collectivités territoriales ?

Le projet de loi prévoit la possibilité de transférer la mise en œuvre du passeport mobilité, comme des autres dispositifs de continuité territoriale, aux collectivités territoriales ultramarines dès lors qu'elles contribueraient à son financement au moins à égalité avec l'Etat.

Cette solution aurait le mérite d'unifier les modes de gestion des dispositifs de continuité territoriale, passeport mobilité et dotation de continuité territoriale, appelés à être réunis dans le Fonds de continuité territoriale.

Le cas de la Réunion montre en outre que le passeport mobilité pourrait aisément s'intégrer dans une politique départementale ou régionale en faveur de la formation des étudiants ultramarins. Le programme "Formations Cadres Avenir" de Nouvelle-Calédonie en offre un autre exemple.

A contrario, le fait qu'aucune collectivité d'Outre-mer n'ait accepté de contribuer au financement du dispositif de continuité territoriale institué par la loi de programme pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003 ne laisse guère augurer une participation volontaire au passeport mobilité. La Cour des comptes, dans son rapport sur la continuité territoriale aérienne avec l'outre-mer de 2007¹³, note qu'en restant en dessous des montants escomptés, le financement "remet en cause l'économie du système lui-même". Elle cite notamment la position de la région de Guyane, qui "refuse le bénéfice du dispositif en invoquant l'insuffisance de la subvention au regard des besoins et l'impossibilité de définir des critères objectifs et non discriminatoires entre les résidents". La Réunion a aussi été tentée de suivre ce précédent.

Cette situation pourrait bien être aussi celle du passeport mobilité, dès lors que le projet de loi vise à harmoniser les principes généraux régissant les deux dispositifs: prise en charge partielle du prix du billet de transport, sous condition de ressources, à quoi s'ajoute la condition particulière relative à l'inexistence ou la saturation de la filière de formation.

Toutefois, une autre façon de contenir le coût du passeport mobilité en maîtrisant la demande serait de l'orienter vers l'acquisition de formations que d'un commun accord l'Etat et la collectivité territoriale jugeraient utiles au développement de la collectivité ultramarine, par exemple dans le cadre des contrats de projets 2007-2013. Le taux de prise en charge du prix du billet constituerait une incitation significative.

RECOMMANDATION 9 : Etudier avec les collectivités territoriales ultramarines la possibilité d'inclure le passeport mobilité dans la panoplie des outils du développement local, en accord avec l'Etat.

Par ailleurs, s'agissant de limiter le coût du transport, le rapport de la Cour des comptes note que les accords négociés par les collectivités territoriales avec les compagnies aériennes pour la mise en œuvre de la dotation de continuité territoriale n'ont eu que peu d'effets sur les barèmes. On voit mal comment la gestion par les collectivités d'outre-mer du dispositif du passeport mobilité serait plus efficace à cet égard, alors que le nombre de passages est plus limité (17 537 dossiers d'étudiants, contre un objectif de 200 000 voyageurs à aider au titre de la dotation de continuité territoriale).

En outre, l'Etat peut difficilement leur venir en aide dans leurs rapports avec les compagnies de transport, car les outils d'évaluation et de mesure économique des transports aériens outre-mer font toujours défaut. Malgré les observations de la Cour¹⁴, l'observatoire des tarifs et du trafic aérien vers les DOM ne peut toujours pas fournir de données exploitables sur les tarifs. À cet égard, le projet de loi de programme impose aux compagnies de transport exploitant des liaisons aériennes soumises à obligations de service public entre la métropole et les départements d'outre-mer, de fournir à l'Administration des données statistiques sur les prix pratiqués sur ces liaisons (15).

Néanmoins on ne peut exclure une amélioration des conditions négociées entre les collectivités territoriales et les compagnies de transport, dans le cadre plus général du fonds de continuité territoriale à créer.

¹³ "La dotation de continuité territoriale aérienne avec l'Outre-mer" in Cour des Comptes - Rapport public annuel, 6 février 2008 – p 325

¹⁴ Cour des Comptes - Rapport public annuel précité – p. 332

¹⁵ Projet de loi de programme précité, art. 26-III complétant l'art. 330-3 du code de l'aviation civile.

2.1.7 – La question du choix d'un opérateur unique pour l'ensemble du système mérite d'être posée.

La mise en œuvre du dispositif incombe à des institutions diverses selon la zone considérée :

- aux CROUS des académies d'Antilles-Guyane et de la Réunion, dans le cadre de la convention passée par l'Etat avec le CNOUS ;
- aux vice-rectorats à Mayotte (1 agent), à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française où a même été créée une "direction du passeport mobilité" (3 agents) ;
- au service de l'éducation nationale (SEN) à Saint-Pierre et Miquelon, qui instruit les dossiers du passeport mobilité sous l'autorité du Préfet ;
- au GIP "Formations Cadres-Avenir" depuis le 1^{er} janvier 2006 en Nouvelle-Calédonie. Ce GIP a été constitué entre l'Etat et la Nouvelle-Calédonie, et a notamment en charge l'animation et la gestion du Programme "Cadres Avenir" qui succède au programme "400 Cadres" prévu dans l'accord de Nouméa du 5 mai 1998.

Ces options ont toutes leurs avantages : les CROUS ont le privilège d'une relation de proximité avec les étudiants, les vice-rectorats sont adaptés à la taille des collectivités de leur ressort, le GIP est l'expression de la coopération entre l'Etat et la collectivité territoriale. Du point de vue de la qualité de la gestion du dispositif, ni le rapport de la MAEC ni celui de M. Bouvard ne marquent de préférence.

Pourtant les conditions difficiles dans lesquelles le réseau des CROUS ultramarins gère le dispositif pourraient inciter le CNOUS à ne pas reconduire la convention du 19 mai 2004 à compter du 1^{er} janvier 2009. Dès lors, plusieurs hypothèses pourraient être envisagées:

- étendre aux DOM le mode de gestion par les rectorats et vice-rectorats connu dans les TOM : la question serait alors celle des moyens que les rectorats pourraient y consacrer ;
- transférer la gestion par les CROUS aux administrations des universités (UAG et Réunion) : après tout, c'est bien à elles qu'il appartient d'apprécier l'inexistence ou la saturation des filières d'enseignement adoptées par les candidats au passeport mobilité ;
- généraliser le système néo-calédonien d'une structure de coopération avec chacune des collectivités territoriales concernées, si elles le souhaitent, ce qui reste aléatoire ;
- enfin, créer une institution ad hoc chargée de gérer l'ensemble du dispositif pour tous les DOM-TOM : cette solution obligerait à réunir des moyens de gestion dans chacun des territoires concernés ; elle serait sans doute la plus coûteuse sans assurance d'une meilleure efficacité. Cette hypothèse est donc à écarter.

Néanmoins, ces cas de figures partagent l'inconvénient d'une dispersion des procédures et des responsabilités. Or, une attention particulière doit être accordée à la mise en place de procédures opératoires les plus simples, les plus "rustiques" possible, de façon à alléger au maximum la charge en personnel et à faciliter les mesures de contrôle. Les propositions formulées au long du présent rapport en tracent quelques éléments :

- 1) L'opérateur n'est pas une agence de voyage : il est déchargé de la tâche de réserver et acheter les billets d'avion individuels. Toutefois, il peut négocier des tarifs collectifs avec les compagnies, s'il peut obtenir des conditions plus avantageuses que celles que les familles pourraient individuellement négocier. Cette capacité à négocier de l'opérateur suppose qu'on lui reconnaisse aussi une certaine capacité à encadrer la mise en œuvre du passeport mobilité, notamment quant à la fixation des dates de voyages.
- 2) L'opérateur agit par voie de remboursement du prix des billets, sur présentation de justificatifs attestant, outre la vérification d'usage de l'état-civil des bénéficiaires, de la réalité de la dépense, et de l'existence du droit à remboursement. La réalité de la dépense peut être certifiée par les moyens habituels : factures d'achat, cartes d'embarquement, aisés à vérifier (règle du service fait). L'existence du droit à remboursement est pour partie aussi aisée à établir : certification du domicile familial, attestation d'inscription dans une Université métropolitaine, attestation de réussite aux examens pour les renouvellements. Le point le plus sensible, la saturation ou l'inexistence de la filière de formation, est traité par la commission ad hoc qu'il est proposé de créer par ailleurs ; il suffit à l'opérateur de vérifier l'existence de l'attestation délivrée par cette commission.
- 3) Le montant du remboursement est déterminé par l'application d'un barème au prix réel acquitté par la famille. Les paramètres de ce barème pourraient être, selon les propositions du présent rapport: le montant du ticket modérateur forfaitaire fixé par voie réglementaire (répondant à la condition du remboursement partiel du billet), le quotient familial (répondant à la condition de ressources), les aménagements apportés par la participation éventuelle de la collectivité territoriale d'origine.

L'ensemble de ces opérations se fait sur dossier, et ne demande aucune décision ni appréciation en opportunité sur la demande de remboursement. Cela relève des attributions habituelles d'un service comptable public, sauf peut-être ce qui concerne une négociation collective avec les transporteurs.

PROPOSITION 10 : En cas de non reconduction de la convention CNOUS, réorganiser l'ensemble du réseau des opérateurs en le recentrant sur le réseau des comptables du Trésor.

Le rôle de l'ordonnateur doit être souligné, toutes les fois qu'une coopération avec les autorités locales, ou une harmonisation avec les dispositifs locaux, sont recherchées. Actuellement, dans les DOM, les CROUS n'ont pas la capacité de négocier. Dans les TOM, les rectorats et vice-rectorats, en tant que services d'Etat, peuvent avoir cette capacité. En Nouvelle-Calédonie, le GIP Formation Cadres Avenir est lui-même issu de cette coopération entre l'Etat et la collectivité territoriale. Mais s'agissant d'une branche du système de continuité territoriale, il doit être clairement établi partout que seul le Préfet ou le Haussaire sont habilités à négocier avec les collectivités territoriales des aménagements locaux au dispositif du passeport mobilité.

CONCLUSION

Le passeport mobilité est un dispositif indispensable qui permet d'assurer la continuité territoriale et l'égalité des chances au bénéfice des étudiants ultramarins à un coût plus faible et avec une efficacité plus grande que ne le permettrait un élargissement de l'offre de formation dont l'amélioration doit néanmoins être poursuivie pour renforcer l'attractivité des établissements d'enseignement supérieur ultramarins et jouer de leurs atouts spécifiques dans le cadre d'une politique de relations internationales régionale.

Il semble avoir atteint sa maturité et ne devrait pas connaître d'accroissement fort dans les années qui viennent. Les dix mesures proposées tendent à en limiter l'impact financier, sans en modifier ni la nature, ni la portée. Elles devraient pouvoir simplifier sa gestion, responsabiliser les usagers dans l'utilisation de cet outil et générer des économies non négligeables. La portée de celles-ci, toutefois, sera nécessairement limitée par l'augmentation du coût du transport aérien, consécutive à l'augmentation des cours du pétrole. Cette limite n'en rend que plus urgente la nécessité de leur mise en œuvre.

ANNEXE 1
Lettre de mission



Ministère de l'intérieur, de l'Outre-mer
et des Collectivités territoriales

Ministère de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche

Inspection Générale de l'Administration
05 DEC. 2007
07.650 ARRIVÉE

PARIS, LE - 4 DEC. 2007

NOTE

à l'attention de

Monsieur le Chef de l'inspection générale de l'administration

Objet : Mission d'évaluation du volet « étudiant » du dispositif dénommé « passeport mobilité ».

Afin d'améliorer le volet « étudiant » du dispositif dénommé « passeport mobilité », mis en place en 2002 pour assurer la gratuité du transport afin de garantir la continuité territoriale pour les jeunes ultramarins contraints de venir en métropole suivre leur formation initiale, il est apparu nécessaire d'en réaliser une évaluation qualitative. Cette étude viendra compléter le rapport sur la gestion du dispositif remis par la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle de la DGCP (MAEC) en septembre 2007.

Nous vous demandons de diligenter sur ce thème une mission que vous conduirez conjointement avec l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. A cet effet, vous trouverez en pièce jointe un cahier des charges élaboré par les services du secrétariat d'Etat à l'outre-mer et les services du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Les conclusions de la mission devront être rendues avant le 31 décembre prochain.

Le Directeur du Cabinet

Nicolas DESFORGES

Le directeur du Cabinet

Philippe GILLET

27, rue Oudinot - 75358 PARIS 07 SP - Tél. 01 53 69 20 00
Internet : <http://www.outre-mer.gouv.fr>

GUADALOUBE GUYANE MARTINIQUE MAYOTTE NOUVELLE-CALÉDONIE POLYNÉSIE FRANÇAISE LA RÉUNION SAINT-BARTHÉLEMY SAINT-MARTIN SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES WALLIS-ET-FUTUNA

EVALUATION DU PASSEPORT MOBILITE « ETUDIANT » : PROJET METHODOLOGIQUE

I – Le contexte de l'évaluation

Le passeport mobilité connaît actuellement des difficultés financières avec un déficit 2006 d'environ 6 M€ entre la dotation prévisionnelle et le coût effectif, dont la responsabilité incombe au premier chef au volet « étudiant » du dispositif.

La mission d'audit, d'évaluation et de contrôle de la DGCP (MAEC) vient de rendre un rapport provisoire sur la qualité de gestion du dispositif qui confirme l'urgence d'une réforme dont le projet a été préparé par les services du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en liaison avec la DGES (MESR).

Il convient de compléter ces travaux par une évaluation de l'impact du dispositif.

II – Le périmètre de l'évaluation

Seul le volet « formation initiale » fera l'objet de l'évaluation, la maîtrise du financement et des objectifs du volet « formation professionnelle » étant assurée dans des conditions satisfaisantes.

Sur le périmètre géographique, l'évaluation devra porter non seulement sur les DOM, mais également sur Mayotte et les collectivités du Pacifique.

III – Les objectifs de l'évaluation

L'évaluation, qui portera sur les années 2003 à 2006, devra répondre notamment aux questions suivantes :

III-a – Evaluation du passeport mobilité

- Le passeport mobilité est-il un élément déterminant pour les étudiants dans l'orientation de leurs études ?
- Quel est l'impact du passeport mobilité sur l'évolution des effectifs des universités ?
- A quel moment du cursus les étudiants ultramarins décident-ils de poursuivre leur scolarité en métropole ?
- Quelle sont les filières les plus demandées (quelles mentions pour les licences et quelles mentions/spécialités pour les masters) ?
- Les taux d'échec sont-ils supérieurs pour les étudiants ultramarins en métropole par rapport à ceux qui poursuivent leurs études en outre-mer dans des disciplines comparables ?
- Quelle est la proportion de changements de filière, année par année, parmi les étudiants qui ont bénéficié de plusieurs passeports mobilités entre 2003 et 2006 ?

III-b – Pistes de réformes

- Ne serait-il pas plus efficace de consacrer une partie de l'enveloppe du passeport mobilité à la création sur place de filières pertinentes adaptées aux attentes des étudiants ?
- Le principe de gratuité d'un voyage annuel aller-retour, appliqué à tous les étudiants, sans conditions de ressources, qui constitue l'originalité du passeport mobilité dans l'ensemble des aides aux jeunes est-il pertinent par rapport à celui qui pourrait consister en une baisse tarifaire consentie pour chaque voyage ?
- Le dispositif doit-il être identique pour toutes les collectivités ?

- Ne peut-on envisager le transfert, en faveur des collectivités territoriales d'outre-mer, de ce dispositif d'aide à la mobilité des étudiants vers la métropole ?

IV - Approche méthodologique

Cette évaluation peut recourir à plusieurs types d'investigation. Citons, sans prétendre à l'exhaustivité :

- Une enquête quantitative/qualitative par interview des étudiants bénéficiaires du dispositif ; il serait souhaitable que l'échantillon retenu réponde aux critères de fiabilité statistique qui président à la réalisation des sondages ;
- Un travail d'analyse des fichiers des étudiants bénéficiaires afin d'analyser chaque parcours et les filières choisies ; un accès aux différentes bases de données dédiées au dispositif, (notamment celle du CNOUS dénommée Océane) doit être facilité ;
- Une enquête auprès des services d'orientation et des universités ;
- Une enquête auprès des collectivités locales afin de recueillir leur avis sur le dispositif et les conséquences sur leurs propres politiques en matière de continuité territoriale au bénéfice du même public.

L'évaluation doit tenir compte des travaux menés ces dernières années par le Parlement : Rapport Wauquiez en 2006 et rapport Bouvard en 2007, les audits de modernisation sur les aides aux étudiants et l'audit de la MAEC.

V – Composition de l'équipe d'évaluation

Les services du ministère chargé de l'enseignement supérieur (Direction générale de l'enseignement supérieur et la Direction de l'évaluation et de la prospective) doivent être étroitement associés, dans le cadre d'un comité de pilotage de l'évaluation, à sa conception, sa mise en œuvre et son exploitation, compte tenu de leurs ressources et de leur expérience en la matière.

Compte tenu de la nécessité d'accéder à des sources administratives, la maîtrise d'œuvre de l'évaluation est confiée à l'inspection générale de l'administration l'éducation nationale et de la recherche ainsi qu'à l'inspection générale de l'administration.

L'évaluation pourrait aussi faire appel à l'Observatoire de la Vie Etudiante, structure rattachée au CNOUS, ayant déjà travaillé sur les étudiants ultramarins en métropole dans le cadre de son étude triennale sur les conditions de vie des étudiants.

VI – Calendrier.

Cette mission d'évaluation devra être achevée à la fin du mois de décembre au plus tard.

ANNEXE 2

Répartition par filière : années 2006 et 2007
(mise en place du système LMD en 2006)

Répartition par filières en 2005							
Offres de formation	Niveau**	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Total Antilles-Guyane	Réunion	Total
Autres diplômes (DU, Certificats)	1	5		3		8	4
	2	2				2	9
	3	1		7		8	5
Total Autres Diplômes (DU, certificats)		8		10		18	18
Autres:DU, certificats mastère MBA EPHE,...	4	1		1		2	6
	5	2	1	4		7	16
	6					0	5
Total autres:DU, certificats mastère MBA EPHE,...		3	1	5		9	27
BTS, BTSA	1	97	58	89		244	119
	2	75	35	57		167	93
	3	172	93	146		411	212
Total BTS, BTSA		393	112	318		823	357
Cursus licence	1	276	62	209		547	265
	2	418	97	317		832	345
	3	1087	271	844		2202	967
Total cursus licence		268	92	264		624	386
Cursus master	4	147	44	116		307	256
	5	415	136	380		931	642
Total cursus master		35	9	35		79	57
Diplômes de santé	2	60	14	48		122	86
	3	45	13	32		90	73
	4	42	4	27		73	40
	5	31	4	13		48	39
	6	17	3	18		38	28
	7	2				2	2
Total diplômes de santé		232	47	173		452	325
Dipômes écoles de commerce	1	67	37	68		172	47
	2	44	5	49		98	55
	3	64	9	46		119	149
Total dipômes écoles de commerce		175	51	163		389	251
Doctorat	6	36	3	6		45	59
	7	14		5		19	10
	8	2	1	1		4	12
Total doctorat		52	4	12		68	81
DUT	1	71	41	104		216	82
	2	62	19	79		160	63
	3	10	5	10		25	32
Total DUT		143	65	193		401	177
Ecole de commerce : HEC, ESSEC Supdeco	4	29	3	24		56	127
	5	18	1	15		34	103
TOTAL école de commerce : HEC, ESSEC Supdeco		47	4	39		90	230
Formation art et archi (diplôme d'école)	4	13		1		14	25
	5	6	1			7	17
	6	2				2	20
Total formation art et archi (diplôme d'école)		21	1	1		23	62
Formation d'ingénieur	1	82	9	86		177	86
	2	71	6	87		164	99
	3	87	6	55		148	162
	4	39	3	28		70	136
	5	25	6	16		47	93
	6	2		1		3	13
Total formation d'ingénieur		306	30	273		609	589
Formation école arts et archi (DNAT)	1	29	8	18		55	52
	2	23	5	16		44	26
	3	18	1	7		26	36
Total formation école arts et archi (DNAT)		70	14	41		125	114
Formations comptables (DPECF, DECF)	1	3	2			5	2
	2		1	1		2	1
	3	1				1	2
Total formations comptables (DPECF, DECF)		4	3	1		8	4
Formations paramédicales	4	2	2	4		8	6
	5	2	2	4		8	6
Total formations paramédicales		4	4	4		12	12
Formations paramédicales (infirmier,...)	1	38	10	40		88	26
	2	33	3	33		69	21
	3	16	7	20		43	31
Total formations paramédicales (infirmier,...)		87	20	93		200	78
Formations sociales hors BTS ET DUT	1	8	1	6		15	2
	2	13		6		19	3
	3	9		5		14	4
Total formations sociales hors BTS ET DUT		30	1	17		48	9
IUP	2	10	1	4		15	6
	3	20	4	15		39	10
	4	19	3	13		35	11
Total IUP		49	8	32		89	27
Post BTS, post DUT (DNIS, ...)	3	3	1	7		11	3
Total post BTS, post DUT (DNIS, ...)		3	1	7		11	3
Prépa, concours grandes écoles (CPGE, ...)	1	44	23	30		97	67
	2	27	12	28		67	65
Total prépa, concours grandes écoles (CPGE, ...)		71	35	58		164	132
Préparations aux concours d'enseignant	4	46	11	24		81	20
Total préparations aux concours d'enseignant		46	11	24		81	20
(Vide)*	1	2		1		3	1
	2		1			1	2
	4	4	1	1		6	4
	5	1		1		2	1
	6	2				2	27
	7	4		2		6	6
	8	1		1		2	2
(vide)*		33	15	16		64	88
Total (vide)*		47	17	22		86	128
Total		3072	817	2538		6427	4108
							10535

* Dossiers incomplets ou en cours de traitement

ANNEXE 3
Liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées :

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Mme Jeanne Campion, directrice adjointe du Cabinet de la Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

Mme Marie Reynier, rectrice, Académie de la Martinique

M. Alain Miossec, recteur, Académie de la Guadeloupe

M. Frédéric Wacheux, recteur, Académie de Guyane

M. Bernard Saint Girons, directeur général de l'enseignement supérieur (DGES)

Mme Christine Coste, sous directrice de l'égalité des chances et de l'emploi (DGES)

Mme Danièle Kernéis, bureau des politiques étudiantes (DGES)

M. Jean-Pascal Bonhotal, sous-directeur des affaires juridiques de l'enseignement supérieur et de la recherche à la Direction des affaires juridiques (DAJ).

Mme Virginie Simon, direction des Affaires juridique, Bureau des consultations et de l'assistance juridique

Secrétariat d'Etat de l'Outre-mer

M. Nicolas Desforges, directeur du Cabinet du Secrétaire d'Etat de l'Outre-mer

M. Philippe Leysse, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles (DAESC/SEOM)

M. Jean-Michel Bedecarrax, sous-directeur de l'emploi, des affaires sociales et culturelles (DAESC/SEOM)

Mme. Marie-Hélène Dumeste, chargée du Département de l'éducation, de la recherche et des actions culturelles, sous-direction de l'emploi, des affaires sociales et culturelles

Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables

M. François Théoleyre, sous-directeur chargé de l'Outre-mer à la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) au ministère

Centre national des oeuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

M. Jean-François Cervel, directeur du CNOUS

Michel PINAULDT

Thierry SIMON

Inspecteur général de
l'Administration en service extraordinaire

Inspecteur général de l'administration de
l'Éducation nationale et de la Recherche

Recommandations

<i>Objectif</i>	<i>Démarche</i>	<i>Niveau responsable</i>
Harmoniser les critères et les objectifs de l'action de l'Etat et des collectivités ultramarines ou, s'agissant de La Réunion, envisager avec le Conseil Général une rationalisation du dispositif.	Engager une concertation avec les collectivités concernées.	Ministère de l'Intérieur, Secrétariat d'Etat chargé des COM.
Subordonner toutes les délivrances d'attestations d'inexistence au niveau L à l'inexistence du domaine et non de la spécialité. Dans le ressort de chaque université ultramarine, cette attestation est délivrée par le Président de l'Université, après avis d'une commission pédagogique particulière. Ailleurs, le certificat est délivré par le vice-recteur.	Prévoir le dispositif dans le décret d'application.	Ministère de l'Intérieur, Secrétariat d'Etat chargé des COM.
Sous réserve que le coût du transport de Mayotte vers la Réunion soit plus économique que l'envoi en métropole, subordonner l'attribution du passeport mobilité pour les étudiants mahorais à une attestation d'inexistence ou de saturation de la filière demandée, délivrée par l'université de la Réunion, dans les conditions énoncées ci-dessus.	Négociation avec l'université de La Réunion et les autorités de Mayotte.	DGES.

<p>Retenir, pour la détermination de la condition de ressources, un mode de calcul fondé sur le quotient familial. Harmoniser ce mode de calcul avec celui qui serait éventuellement appliqué aux bourses d'enseignement supérieur, mais sans nécessairement le calquer.</p>	<p>Prévoir le dispositif dans le décret d'application</p>	<p>Ministère de l'Intérieur, Secrétariat d'Etat chargé des COM.</p>
<p>Maintenir à la charge des familles une somme forfaitaire de base, identique quelque soit la zone géographique et la distance parcourue (franchise). Eventuellement, appliquer une décote à cette franchise en fonction du nombre d'enfants étudiants poursuivant des études supérieures en métropole, pour éviter de pénaliser les familles nombreuses.</p>	<p>Prévoir le dispositif dans le décret d'application</p>	<p>Ministère de l'Intérieur, Secrétariat d'Etat chargé des COM</p>
<p>Imposer une durée minimale de séjour entre deux voyages bénéficiant du passeport mobilité, correspondant à la durée des vacances universitaires d'été.</p>	<p>Prévoir le dispositif dans le décret d'application</p>	<p>Ministère de l'Intérieur, Secrétariat d'Etat chargé des COM</p>
<p>Pour les étudiants boursiers, remettre en cause la possibilité de cumuler le bénéfice du passeport mobilité et le versement du quatrième terme de la bourse.</p>	<p>Prévoir le dispositif dans le décret d'application</p>	<p>Ministère de l'Intérieur, Secrétariat d'Etat chargé des COM</p>

<p>Etudier avec les collectivités territoriales ultramarines la possibilité d'inclure le passeport mobilité dans la panoplie des outils du développement local, en accord avec l'Etat.</p>	<p>Concertation avec les collectivités concernées</p>	<p>Ministère de l'Intérieur, Secrétariat d'Etat chargé des COM</p>
<p>En cas de non reconduction de la convention CNOUS, réorganiser l'ensemble du réseau des opérateurs en le recentrant sur le réseau des comptables du Trésor.</p>	<p>Prévoir le dispositif dans le décret d'application</p>	<p>Ministère de l'Intérieur, Secrétariat d'Etat chargé des COM</p>