Mission de concertation sur la stratégie « Bienvenue en France »

Rapport remis à la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Février 2019

Julien Blanchet, vice-président du Conseil économique, social et environnemental
Philippe Gillet, professeur à l'École polytechnique fédérale de Lausanne
Minh-Ha Pham, vice-présidente Relations internationale de l'Université PSL
Christophe Strassel, professeur associé à l'Université de Lille
Pierre-Paul Zalio, président de l'École normale supérieure Paris-Saclay

TABLE DES MATIERES

Synthèse des propositions 5

Accueil et attractivité 5

Frais d'inscription 6

Introduction 7

Première partie – Restitution de la concertation 8

Un consensus favorable à une stratégie d'attractivité nationale, un besoin de temps pour construire des stratégies locales 8

L'instauration de droits différenciés : les craintes d'un changement de paradigme 9

Des délais trop brefs pour maîtriser l'éviction, assurer une mise en œuvre satisfaisante et garantir l'appropriation du dispositif 10

Le cas des doctorants : la demande unanime de prendre en compte une situation spécifique 12

Deuxième partie – Améliorer l'accueil des étudiants internationaux 13

Elaborer une stratégie d'accueil et d'attractivité et la faire connaitre auprès des étudiants étrangers 13

Améliorer le statut et les droits des étudiants étrangers 16

Favoriser l'accompagnement et l'intégration 17

Agir pour de meilleures conditions de vie et d'études 18

Les outils du plan : labellisation et enveloppe de 10M€ 20

Troisième partie – Des modifications à apporter immédiatement pour améliorer l'acceptabilité du dispositif de droits d'inscription différenciés . 22

Retirer les doctorants du champ d'application de la mesure 22

Ne pas envisager d'autres modifications du périmètre de la mesure 23

Doter les universités de capacités d'exonérations leur permettant de définir une politique autonome d'accueil des étudiants étrangers non communautaires 24

Quatrième partie – Une réflexion à prolonger au-delà de la rentrée 2019 .. 29

Poursuivre le dialogue sur la mise en œuvre de la mesure 29

Envisager d'autres types de dispositifs pour approfondir l'autonomie des universités et établissements 29

Le besoin d'un engagement explicite et pluriannuel sur le niveau des frais pour les étudiants français et communautaires 30

ANNEXES 32

Lettre de mission 33

Liste des personnalités auditionnées 36

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

ACCUEIL ET ATTRACTIVITE

Élaborer une « Stratégie nationale d'accueil et d'attractivité de l'enseignement supérieur ».

Améliorer l'information des candidats à des études en France en amont de la demande officielle de visa afin d'anticiper la préparation du dossier consulaire

Lancer ou renforcer des campagnes d'information sur l'offre française d'enseignement supérieur auprès de publics ciblés à l'étranger.

Offrir systématiquement une information multilingue, *a minima* en anglais, sur tous les sites Internet et dans tous les lieux d'information à destination des étudiants internationaux.

Créer, partout où cela est nécessaire, des guichets uniques regroupant l'ensemble des démarches administratives que doivent accomplir les étudiants internationaux, ainsi que des « *Welcome desks* » permanents.

Permettre l'inscription des titulaires de cartes de séjour « étudiant » comme demandeurs d'emploi en modifiant l'art. R 5221-48 du code du travail.

Ouvrir la possibilité d'accéder à des formations en alternance aux primo-arrivants.

Mieux prendre en compte la spécificité des doctorants dans l'attribution des bourses du gouvernement français et tendre vers l'attribution de contrats doctoraux en substitution des bourses.

Créer des *buddy programs* pour faire bénéficier tous les étudiants internationaux d'un accompagnement par des pairs.

Mettre en place le panel d'actions proposé en faveur de l'accès au logement.

Améliorer le suivi médical des étudiants internationaux.

Généraliser le tutorat pour les doctorants internationaux.

Mieux coordonner la labellisation avec les dispositifs existants (CTI, label Qualité FLE) et ne pas en faire un outil de stigmatisation.

Au titre de l'enveloppe de 10 M€ destinée à améliorer l'attractivité :

- Accorder la moitié de cette enveloppe dès à présent aux établissements afin de financer prioritairement la mise en place d'un guichet unique dans l'ensemble des sites ;

- Lancer sans tarder un appel à projets simplifié pour répartir l'autre partie de l'enveloppe afin de financer l'une ou l'autre des mesures d'accueil recommandées par la mission ;

- Prévoir la pérennisation de tout ou partie de cette enveloppe au cours des prochaines années et un bilan des réalisations ainsi financées à cinq ans.

FRAIS D'INSCRIPTION

Retirer les doctorants du champ d'application de la mesure.

Ne pas modifier au-delà des doctorants le périmètre de la mesure.

Doter les universités de capacités d'exonération suffisantes pour leur permettre de mener une politique autonome d'accueil des étudiants étrangers non communautaires.

Poursuivre le dialogue sur la mise en œuvre de la mesure, en envisageant d'autres types de dispositifs permettant d'approfondir l'autonomie des établissements.

Stabiliser durablement les frais d'inscription des étudiants français et communautaires.

INTRODUCTION

Le Premier ministre a annoncé le 19 novembre 2018 le lancement d'un plan d'attractivité des étudiants étrangers appelé « Bienvenue en France ». Construit dans le cadre de l'objectif présidentiel déjà annoncé d'atteindre 500 000 étudiants internationaux accueillis en 2027, ce plan est fondé sur trois piliers : l'amélioration des conditions d'accueil, le développement de nouvelles ressources via l'instauration de frais différenciés et le développement de la projection de l'enseignement supérieur français à l'étranger.

Ces annonces ont rapidement suscité des interrogations et des manifestations d'opposition dans la communauté universitaire. Ont été mis en cause le principe d'une hausse des frais pour une partie des étudiants, tout autant que le niveau de cette hausse (de 170 € à 2770 € en licence, de 240 € et 380 € en master et doctorat à 3770 €) et les incertitudes importantes pesant sur les modalités de sa mise en œuvre.

Afin de prendre en compte ces réactions et d'apporter les évolutions nécessaires au Plan annoncé, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a souhaité organiser une concertation confiée à cinq personnalités indépendantes. Elle les a chargées de formuler des propositions à partir des analyses recueillies et de leurs propres réflexions. Une lettre de mission a été adressée à l'ensemble des membres le 8 janvier 2019 ; elle identifie des points particuliers portés à l'attention de la mission, tout en ouvrant un cadre ouvert de dialogue et de réflexion.

Après plus d'un mois d'auditions permettant d'entendre l'ensemble des parties prenantes, la mission a été en mesure de formuler un ensemble de propositions. Le présent rapport a été remis à la ministre le 18 février 2019.

La première partie du rapport rend compte du contenu des auditions qui ont été menées, sans nécessairement refléter les positions de la mission. Les parties suivantes sont consacrées aux propositions portées par les membres de la mission de concertation sur les conditions d'accueil (II) et les droits d'inscription des étudiants extracommunautaires, à court-terme (III) et dans la durée (IV).

PREMIERE PARTIE – RESTITUTION DE LA CONCERTATION

La mission a souhaité fonder ses réflexions sur des auditions nombreuses, reflétant la diversité du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche et des parties prenantes concernées par la mesure. Trente-huit auditions ont été conduites dans les locaux de la Cité internationale universitaire de Paris. Elles ont été complétées par des contributions écrites. La liste des personnes auditionnées figure en annexe.

Les membres de la mission ont constaté la perplexité générale des personnes auditionnées face à la mesure envisagée. Qu'il s'agisse d'oppositions de principe, d'interrogations sur sa mise en œuvre ou de contestations spécifiques, le plan « Bienvenue en France » est largement questionné. Cette première partie vise à donner un aperçu aussi complet que possible des sujets évoqués lors des auditions et dans les contributions écrites qui ont été transmises à la mission.

UN CONSENSUS FAVORABLE A UNE STRATEGIE D'ATTRACTIVITE NATIONALE, UN BESOIN DE TEMPS POUR CONSTRUIRE DES STRATEGIES LOCALES

LA PLACE DE LA FRANCE SUR LA SCENE INTERNATIONALE, UNE PRISE DE CONSCIENCE COLLECTIVE

La diversité des modèles et la réalité de la concurrence internationale dans le champ de l'enseignement supérieur sont aujourd'hui des évidences. La prééminence du modèle anglo-saxon, mais aussi la montée en puissance d'acteurs proches ou plus lointains (Allemagne, Turquie, Arabie Saoudite…) interrogent sur le rôle que doit jouer la France, quatrième pays d'accueil et premier pays non anglophone. La spécificité du modèle français est soulignée par tous, que ce soit avec la volonté de la préserver ou pour souhaiter son alignement sur d'autres modèles. Une position médiane également exprimée consiste à chercher à transformer une « attractivité par défaut » en une « mobilité de choix », où les étudiants viendraient en France dans un esprit d'enrichissement personnel, et non plus faute d'offre locale de qualité.

LA NECESSITE ADMISE DE TOUS D'AMELIORER L'ACCUEIL DES ETUDIANTS, NOTAMMENT ETRANGERS

L'ensemble des personnes auditionnées reconnaissent l'importance de travailler à une amélioration de l'accueil des étudiants, en particulier étrangers. Des exemples de bonnes pratiques ont été présentés : guichet unique de services et relais social international à la Cité internationale universitaire de Paris, guichet unique également sur le site rennais, dispositifs d'intégration à la vie locale à Strasbourg.

Dans ce contexte, la démarche de labellisation a globalement recueilli un accueil favorable, même si certains points nécessitent des éclaircissements : périmètre, calendrier, procédures, articulation avec les labels existants. Néanmoins, certains questionnent le choix d'une uniformisation nationale (à la fois sur l'accueil et le niveau des frais) au détriment d'une autonomie plus forte laissée aux établissements : au niveau international, les établissements les plus compétitifs peuvent mener leur propre politique d'accueil.

L'AVANCEMENT INEGAL DES ETABLISSEMENTS DANS LA CONSTRUCTION DE STRATEGIES INTERNATIONALES

Le plan « Bienvenue en France » vise à renforcer les stratégies internationales des établissements. Les auditions ont témoigné de ce besoin de mise à plat et de réflexion des priorités stratégiques de chacun. Les établissements les plus mûrs dans ce domaine ont d'ores et déjà réfléchi à l'articulation des nouvelles mesures avec leurs propres orientations ; pour les autres, le calendrier très tendu de la réforme empêche de mener ce travail en amont de l'arrivée des nouveaux étudiants. Une année pourrait permettre cette réflexion locale et collective.

Le cas des formations très majoritairement suivies par des étudiants internationaux illustre ce besoin d'analyse. Certaines d'entre elles répondent aux besoins spécifiques de ces étudiants, et pourraient donner lieu à des frais d'inscription spécifiques, ce qui est d'ailleurs déjà souvent le cas grâce au dispositif des masters internationaux (anciens « masters Duby »). D'autres permettent de couvrir les besoins des bassins d'emploi locaux mais peinent à attirer des candidats français. Pour d'autres enfin, la question de leur pertinence et de leur maintien en l'état pourra se poser. Tout ceci exige un temps que le rythme de mise en place de la mesure ne permet pas.

L'INSTAURATION DE DROITS DIFFERENCIES : LES CRAINTES D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME

LA CRAINTE D'UN PREMIER PAS VERS UNE REMISE EN CAUSE GLOBALE DU MODE DE FINANCEMENT DU SYSTEME DE FORMATION

La hausse différenciée des droits a très majoritairement suscité de vives oppositions. La plupart des personnalités auditionnées ont exprimé l'attachement à un système français de financement de l'enseignement supérieur par l'impôt. Les comparaisons internationales, notamment avec le modèle anglo-saxon, conduisent à la plus grande prudence quant à la hausse des droits : outre la dynamique fortement et globalement haussière qui s'enclenche généralement une fois que « le verrou » des frais bas a sauté, le modèle économique des systèmes nord-américain et britannique fait figure de repoussoir au vu de l'encours de la dette étudiante.

La vocation redistributive du plan ne convainc guère les acteurs auditionnés par la mission. Les difficultés juridiques et pratiques de la prise en compte de la situation sociale individuelle des étudiants étrangers ont été relevées. En outre, des études ont montré que le pouvoir redistributif d'un système fondé sur des frais élevés couplés à des bourses était inférieur à celui d'un système fondé sur l'impôt[1]. D'autres sous-jacents de la réforme sont mis en doute. L'idée d'un signal-prix adressé à des candidats qui estimeraient de meilleure qualité une formation coûteuse n'apparaît pas pertinente. À tout le moins, il a semblé plus logique à celles des personnes interrogées qui n'avaient pas d'opposition de principe à la mesure que l'augmentation de la qualité perçue du système d'enseignement supérieur français précède la mise en œuvre de droits différenciés. Au demeurant, aucune des parties prenantes interrogées n'a considéré que le système français d'enseignement supérieur était aujourd'hui défavorisé par un signal-prix défavorable. Un autre argument parfois invoqué pour justifier la mesure, l'argument d'équité fiscale, n'est pas

[1] Voir notamment Guillaume Allègre, « Financement du supérieur : les étudiants ou le contribuable ? », dans *Revue d'économie politique*, 2016/1.

davantage partagé : en effet, les candidats étrangers n'ayant pas été financés par la collectivité française pour leurs études secondaires et contribuant à l'activité de recherche française lorsqu'ils sont en doctorat, l'impact net de leur présence en France n'est pas nécessairement défavorable aux finances publiques, même avec le niveau de droits actuel.

LA CRAINTE D'UN EFFET DE SUBSTITUTION SUR LA SUBVENTION PUBLIQUE

Le plan « Bienvenue en France » affiche un lien direct entre les nouvelles ressources que pourront collecter les établissements via les frais différenciés et l'amélioration de l'accueil. Ces recettes nouvelles devraient donc être affectées à des dépenses nouvelles. Cependant, de nombreux acteurs doutent de la réalité de ce lien direct, d'autant plus qu'il n'existe pas de possibilité juridique de garantir ce fléchage. Ils se demandent si ces ressources ne finiront pas par financer le fonctionnement normal des établissements, dans une période de raréfaction des crédits publics. Les exemples étrangers, où les hausses de droits ont partout conduit à un fléchissement des subventions, nourrissent ces inquiétudes. Des signaux ambigus de la part du ministère de tutelle fin 2018 ont renforcé ces craintes, en mettant en regard dans un même courrier le non-financement de certaines dépenses, dont le glissement vieillesse-technicité, et les nouvelles recettes escomptables en 2019 du fait notamment de la mise en œuvre des droits différenciés.

Interrogée sur ce point, la direction du budget a clairement affirmé que les nouvelles recettes seraient bien affectées à la mise en œuvre du plan d'accueil, et qu'il n'y aurait pas de diminution des subventions à due concurrence de ces ressources.

Inversement, la faiblesse des recettes à venir en 2019, du fait de l'opposition de nombreux conseils d'administration à la généralisation des frais différenciés, pose la question du devenir des mesures sur l'accueil. Sans moyens nouveaux, en-dehors de l'enveloppe ministérielle de 10 M€, comment mettre en œuvre des dispositifs nouveaux ? Certains acteurs estiment de toute façon insuffisantes les recettes théoriques pour faire un réel saut qualitatif.

UNE DEMANDE DE CONCERTATION SUR LE FOND DE LA MESURE

L'ensemble de ces questionnements converge vers une demande de discussions plus approfondies sur le fond de la mesure. La présente concertation n'avait pas pour objet de revenir sur ses sous-jacents, et son calendrier était trop resserré pour permettre d'aborder l'ensemble des enjeux en présence. Aussi, outre les demandes de retrait ou de moratoire de certains, de nombreuses personnalités auditionnées expriment le souhait de retravailler en profondeur la mesure.

DES DELAIS TROP BREFS POUR MAITRISER L'EVICTION, ASSURER UNE MISE EN ŒUVRE SATISFAISANTE ET GARANTIR L'APPROPRIATION DU DISPOSITIF

DES INDICATEURS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS ENCORE DIFFICILEMENT INTERPRETABLES

Les premiers chiffres sur les préinscriptions en ligne ont parfois été interprétés comme des signaux favorables car attestant d'une éviction modérée. Ils mettent également en évidence des dynamiques variables d'un pays à l'autre. Il sera néanmoins indispensable d'attendre la conclusion des préinscriptions et la venue effective des étudiants pour connaître la réalité des

effets de la mesure. Les réactions suscitées par l'annonce d'une hausse des frais dans les pays d'origine, notamment via les réseaux sociaux, témoignent d'une inquiétude forte.

L'éviction attendue pourra conduire les candidats à se reporter vers d'autres offres de formation, soit à l'étranger (pôles d'attractivité régionaux, pays émergents, universités anglo-saxonnes), soit dans les opérateurs de formation du secteur privé.

DES SITUATIONS SPECIFIQUES QUI DOIVENT ETRE MIEUX PRISES EN COMPTE

Face à cette réforme, tous les établissements ne sont pas dans la même situation. Outre la différence entre universités et écoles, l'enjeu international n'est pas le même partout. Parmi les universités métropolitaines, la part des étudiants extracommunautaires en mobilité diplômante (hors DU et échanges) sur le total des étudiants (hors boursiers)[2] varie ainsi de 6 % à 28 %. L'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) approche les 40 %. L'enjeu de la réforme est donc très différent selon les cas, sans que ces spécificités aient été traitées. Les établissements accueillant beaucoup d'étudiants étrangers soulignent leur besoin d'être pris en compte tout en évitant une stigmatisation. En outre, les pays d'origine ne sont pas les mêmes pour tous les établissements, et la capacité à payer des frais augmentés diffère donc fortement. Les établissements accueillant surtout des étudiants provenant de pays à faible niveau de vie seront ainsi dans une situation particulièrement délicate : ils subiront davantage d'éviction pour cette raison, leurs recettes seront donc moindres que dans les établissements accueillant davantage d'étudiants aisés, et ils ne pourront donc pas améliorer leurs conditions d'accueil pour élargir leurs publics cibles.

DES IMPLICATIONS TECHNIQUES INSUFFISAMMENT ANTICIPEES

De nombreux problèmes techniques ont été relevés concernant la mise en œuvre de la mesure envisagée. La rapidité de l'annonce et le manque de préparation collective sont soulignés. Les sujets d'inquiétude portent notamment sur :

- Les possibilités et les modalités des exonérations des ambassades et des établissements,
- Les délais laissés aux établissements pour instruire les demandes d'inscription et d'exonération,
- Le périmètre précis des publics concernés,
- Les modifications à apporter aux systèmes d'information,
- La nature et la légalité des contrôles à effectuer au moment de l'inscription dans les établissements.

La difficulté de mettre en œuvre une réforme complexe dans des délais aussi contraints justifie chez certains la demande d'un moratoire, ou tout au moins d'un plafond d'exonérations permettant de couvrir tous les étudiants extracommunautaires à la rentrée 2019.

Le troisième pilier du plan « Bienvenue en France » est consacré à la projection des établissements à l'étranger ; il ne figurait pas dans les sujets de réflexion de la mission de concertation. Néanmoins, plusieurs auditions ont souligné l'importance de ce volet. L'attention a été attirée sur le rôle central que doivent jouer les établissements dans cette stratégie, les enveloppes prévues de soutien ne devant pas être fléchées sur les priorités propres des financeurs.

[2] Ce ratio est celui du plafond de 10% d'exonérations autorisé par l'article R 719-50 du code de l'éducation.

LE CAS DES DOCTORANTS : LA DEMANDE UNANIME DE PRENDRE EN COMPTE UNE SITUATION SPECIFIQUE

LE ROLE ESSENTIEL DES DOCTORANTS ETRANGERS DANS LA RECHERCHE FRANÇAISE

Environ 45 % des doctorants sont étrangers. La tendance générale témoigne d'une baisse du nombre global de nouveaux doctorants, les doctorants étrangers freinant cette diminution. Cette baisse est particulièrement sensible en SHS, moins importante en sciences exactes et n'existe pas dans d'autres disciplines telles que la santé. Or les doctorants représentent une force de recherche essentielle. Sur le site de Saclay par exemple, 70 % des publications ont pour coauteur un doctorant ; or les doctorants en mobilité publient davantage que les autres, ce qui conduit à estimer à 50 % la part des publications cosignées par un doctorant étranger.

Face à ce rôle central des doctorants dans la recherche, la légitimité de faire payer aux extracommunautaires des frais d'inscription importants est remise en cause avec vigueur par de nombreux acteurs. Le coût de la formation, qui constitue l'assiette affichée des nouveaux frais, est ainsi estimé très faible pour les doctorants, ceux-ci suivant peu de cours. Leur participation souvent majeure à la mission d'enseignement en licence fait au contraire d'eux des contributeurs nets au système de formation.

UN RISQUE DE PRECARISATION ET D'EVICTION DANGEREUX

Les pays ayant des niveaux de frais d'inscription élevés pour leurs étudiants et/ou pour les étudiants internationaux traitent souvent le doctorat de manière spécifique : par exemple en Australie, les étudiants nationaux paient l'équivalent d'environ 4000 € en licence et 7000 € en master, mais moins de 300 € en doctorat. Le plus souvent, les frais demandés aux étudiants internationaux sont élevés, mais sont assortis d'un généreux système de bourses, qui fait reposer le poids des frais sur les organismes financeurs. C'est notamment le cas aux États-Unis. Instaurer des frais d'inscription élevés pour les doctorants sans avoir le temps de développer un système de financement étoffé et lisible conduirait donc à dissuader nombre de candidats de venir faire leur doctorat dans les laboratoires français.

Le ministère a annoncé qu'une réflexion était en cours pour assurer la prise en charge des nouveaux frais d'inscription des doctorants par les organismes financeurs publics, notamment l'ANR. Les représentants des doctorants et des docteurs sont sceptiques sur l'effectivité de ces dispositifs : l'éligibilité de ces frais dans des projets déjà contractualisés, la possibilité ou non de les faire prendre en charge dans les projets européens, les réticences prévisibles du côté des entreprises ont été soulignées. Le risque de discrimination a été également relevé, les financeurs et les porteurs de projets pouvant être tentés de privilégier des doctorants nationaux pour des raisons financières.

DEUXIEME PARTIE – AMELIORER L'ACCUEIL DES ETUDIANTS INTERNATIONAUX

La concertation a souligné l'absence d'une stratégie globale d'attractivité de l'enseignement supérieur français ; le profil et le nombre des étudiants étrangers venant faire leurs études en France apparaissent aujourd'hui davantage déterminés par l'histoire et la carte de la francophonie que par une vision stratégique explicitement affirmée.

Mais au-delà de cette stratégie, la mission a constaté l'importance pour l'attractivité des conditions d'accueil des étudiants internationaux. Cet enjeu ne se distingue pas de la nécessaire amélioration globale des conditions de vie et d'étude de l'ensemble des étudiants, nationaux et internationaux. Il serait artificiel de vouloir séparer un vécu largement partagé. Aussi la question des aides sociales en direction des étudiants étrangers mérite-t-elle de s'inscrire dans la réforme globale des aides sociales étudiantes, annoncée mais non engagée et pourtant fortement attendue par les acteurs.

Or la vie étudiante apparaît comme un élément souvent négligé dans les politiques universitaires, notamment dans les projets immobiliers, même récents (exemple du campus Condorcet). La vie étudiante et les conditions de vie des étudiants ne doivent pas être un supplément d'âme, mais bien être au cœur des politiques universitaires (concept de « *student-centered learning* ») ; il doit s'agir d'objectifs en soi, et non d'instruments en vue d'un meilleur positionnement dans les classements internationaux.

ELABORER UNE STRATEGIE D'ACCUEIL ET D'ATTRACTIVITE ET LA FAIRE CONNAITRE AUPRES DES ETUDIANTS ETRANGERS

ELABORER UNE « STRATEGIE NATIONALE D'ACCUEIL ET D'ATTRACTIVITE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR »

L'un des faits majeurs des trois dernières décennies est le phénomène de « mondialisation universitaire ». Cette expression désigne non seulement l'ouverture croissante des universités aux échanges et aux étudiants internationaux (de 50 millions en 1990, le nombre d'étudiants en mobilité internationale est passé à 210 millions en 2015), mais aussi la mise en concurrence des différents systèmes nationaux d'enseignement supérieur. Les établissements d'enseignement supérieur apparaissent aujourd'hui comme un élément déterminant de la compétitivité internationale d'un pays, ainsi qu'un véritable instrument d'exercice de son influence (ou *soft power*) dans le monde.

Cette problématique nouvelle nécessite une réflexion associant l'ensemble des acteurs concernés. En effet, si la France est l'un des principaux pays pour l'accueil des étudiants internationaux, elle n'a jamais défini de véritable stratégie visant à préciser ses objectifs dans ce domaine. La concertation a souligné la nécessité de définir de tels objectifs, tant en termes de nombre d'étudiants à accueillir (il apparaît en particulier nécessaire de préciser les raisons qui ont conduit le gouvernement à fixer un objectif de 500 000 étudiants étrangers en France à l'horizon 2027), qu'en termes plus qualitatifs, en précisant les niveaux privilégiés (licence,

master, doctorat) et les grands champs disciplinaires dans lesquels l'attractivité de notre système d'enseignement supérieur devrait être développée.

À cet égard, il est proposé de compléter la réflexion engagée à l'occasion du lancement du plan « Bienvenue en France » par l'élaboration d'une « stratégie nationale d'accueil et d'attractivité de l'enseignement supérieur ». Cette stratégie porterait sur trois volets :

- Un premier volet concernerait le nombre d'étudiants étrangers que l'on souhaite accueillir dans les établissements français. À cet égard, il convient de noter que coexistent dans le monde plusieurs modèles. Ainsi, les États-Unis ne comptent en proportion de leurs effectifs étudiants qu'une faible part d'étudiants étrangers. Ceux-ci n'y représentent qu'un peu plus de 4 % du total. Ils sont concentrés dans les universités dont la notoriété est la plus importante et s'y inscrivent essentiellement dans les niveaux master et doctorat. À l'inverse, le premier cycle n'accueille aux États-Unis qu'un très faible nombre d'étudiants étrangers, ce qui s'explique notamment par le niveau très élevé des droits d'inscription et la qualité hétérogène des établissements à ce niveau d'études. Le Royaume-Uni et l'Australie représentent un deuxième modèle. Avec une part d'étudiants étrangers supérieure à 20 % du total, ces pays ont fait de leur offre internationale d'enseignement supérieur une activité économique à part entière. On estime ainsi que l'enseignement supérieur y représente un secteur économique dont la contribution au PIB est de l'ordre de 1,5 %. Un tel choix suppose que ces pays aient développé une attractivité internationale tournée aussi bien vers les niveaux premier cycle que vers le master et le doctorat. La France est aujourd'hui à mi-chemin de ces deux modèles : avec des étudiants étrangers représentant 10 % des effectifs totaux, elle n'est ni dans la logique de masse qui caractérise les modèles australien et britannique, ni dans celle plus sélective qui caractérise le modèle américain. Sans qu'il soit nécessaire d'effectuer un choix explicite entre ces modèles, il apparaît nécessaire que l'objectif quantitatif affirmé par le gouvernement soit sous-tendu par une véritable stratégie à cet égard ;

- Un deuxième volet, en réalité indissociable du premier, concernerait le profil des étudiants étrangers que l'on entend attirer dans nos établissements d'enseignement supérieur. Il serait en effet souhaitable de mieux préciser leur niveau (premier cycle, master, doctorat), les champs disciplinaires dont ils relèvent ainsi que les grandes zones géographiques dont ils sont issus. Il n'est pas question, ce faisant, de descendre dans un niveau de détail qui n'aurait pas de sens. Au contraire, il s'agirait de tracer un certain nombre d'orientations générales qui permettraient aux établissements d'avoir un cadre dans lequel déployer leur stratégie d'attractivité propre ; cette stratégie est au demeurant indissociable de celle qui les fait actuellement développer des coopérations avec divers établissements de pays en développement ou émergents, afin de créer des filières structurées de recrutement d'étudiants étrangers ;

- Un troisième volet serait lié aux conditions d'accueil des étudiants étrangers. Si l'attractivité se joue prioritairement sur des critères d'excellence académique, le contexte de la « mondialisation universitaire » fait également dépendre l'attractivité des différents systèmes de la qualité de l'accueil qu'ils sont en mesure d'offrir. Celle-ci s'entend aussi bien de la simplicité des formalités de séjour et de travail que de la qualité des conditions de vie étudiante. À cet égard, la France qui n'a pas majoritairement développé ses établissements autour de campus sur le modèle anglo-saxon (avec les

corollaires de ce dernier : logement sur place des étudiants, disponibilité des enseignants, ouverture 24/24 des bibliothèques) n'apparaît pas nécessairement la destination la plus attractive, même si la qualité de l'environnement urbain compense quelque peu ce handicap.

La rédaction de cette stratégie pourrait être confiée à une ou plusieurs personnalités qualifiées qui s'appuieraient sur des consultations associant tous les ministères concernés : affaires étrangères, intérieur et enseignement supérieur. Les établissements d'enseignement supérieur, les organismes de recherche et les autres structures actives dans le domaine ont également vocation à participer à ce travail. **Au final, la stratégie ainsi élaborée devrait permettre de clarifier les objectifs de la politique d'attractivité française, en offrant à chaque établissement la possibilité d'inscrire sa propre stratégie dans un cadre commun**. Ce dernier point est d'importance : si le cadre stratégique est national, la définition d'une stratégie opérationnelle doit revenir *in fine* aux établissements dont elle constitue un élément essentiel de la politique de développement.

LANCER OU RENFORCER DES CAMPAGNES DE COMMUNICATION VERS DES PUBLICS CIBLES

La notoriété internationale des établissements français et de leur offre est aujourd'hui globalement insuffisante malgré quelques exceptions. Elle doit être renforcée, notamment en collaborant davantage avec les services de mobilité étudiante des universités locales et en utilisant tous les outils à leur disposition : salons, interventions dans des universités locales, annonces dans des revues scientifiques, actions conjointes avec les services universitaires du réseau diplomatique, les consulats, les Alliances françaises, les réseaux d'alumni, la plateforme France-Alumni déployée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) dans un grand nombre de pays, les Bureaux de représentation ou laboratoires internationaux des organismes de recherche (CNRS, Inserm, IRD, CIRAD, Institut Pasteur, campus internationaux des universités ou écoles, etc.), les représentations des régions etc. Un usage plus affirmé des réseaux sociaux est également indispensable.

Ces outils doivent être au service d'une communication claire et lisible. Concernant le plan « Bienvenue en France », ce besoin est aujourd'hui crucial afin de rassurer les candidats à une venue en France. Une campagne conduite par Campus France devra rapidement permettre de répondre à leurs inquiétudes et de clarifier les zones de flou persistantes.

Par ailleurs, un effort doit être fait pour renforcer la lisibilité des labels d'excellence mis en place dans le cadre des différentes vagues du programme d'investissements d'avenir (PIA). Les labels Idex et Isite, qui ont pourtant demandé d'importants efforts d'adaptation à nos établissements, sont encore trop peu connus à l'étranger alors même qu'ils étaient censés valoriser l'image de l'enseignement supérieur et de la recherche française à l'étranger. Des campagnes de communication sur ce sujet apparaissent indispensables afin que ces instruments puissent trouver tout leur sens en termes d'attractivité.

AMELIORER LE STATUT ET LES DROITS DES ETUDIANTS ETRANGERS

FLUIDIFIER LA DELIVRANCE DES VISAS

La période consulaire pendant laquelle les candidats constituent leur dossier de demande de visa et les consulats instruisent ces demandes est aujourd'hui très resserrée ; la plupart du temps, elle couvre les deux mois d'été, ce qui est complexe à gérer pour des services moins pourvus et très sollicités sur cette période et qui peut être source de stress pour les candidats à quelques semaines de la rentrée universitaire. Afin de fluidifier cette phase, une information en amont pourrait être fournie aux candidats afin qu'ils commencent à constituer leur dossier avant le dépôt de la demande de visa. Cette information pourrait prendre la forme de *flyers* remis dans les espaces Campus France pendant la phase des entretiens individuels lors de la phase académique ; elle devrait également être clairement présentée sur les sites Internet du réseau consulaire, en français, en anglais et dans la langue du pays.

Plusieurs personnalités auditionnées ont relevé que les difficultés dans les démarches administratives peuvent influencer négativement la réussite académique.

CONSOLIDER LA SITUATION DES ETUDIANTS EN MATIERE DE CARTES DE SEJOUR

En application de la décision du Défenseur des droits du 12 juillet 2016, il est proposé d'inclure expressément dans la liste limitative des titres de séjour dressée à l'article R 5221-48 du code du travail, les titres de séjour portant la mention « étudiant » afin que les étudiants étrangers puissent être inscrits comme demandeurs d'emploi et bénéficier des droits associés. Par ailleurs, l'accès au « passeport talent » doit être élargi à l'ensemble des doctorants quel que soit leur statut et leur mode de financement, tout en ouvrant la possibilité d'exercer une activité salariale en parallèle. Plus largement, une attention particulière doit être portée à la situation des étudiants, notamment des doctorants, à l'expiration de leur titre de séjour ou entre deux titres : certaines universités interrompent ainsi le versement des salaires liés aux contrats doctoraux lors de l'expiration d'un titre, ce qui peut mettre en grande difficulté des personnes n'ayant généralement pas les capacités financières d'assumer cette interruption.

L'accès au titre de séjour pluriannuel après l'expiration du premier titre annuel doit être ainsi garanti pour tous et fluidifié. Les pièces demandées lors de cette demande ne doivent pas constituer une évaluation de la qualité du suivi de la formation ; ces pièces (attestation de réussite à un diplôme) doivent tenir compte des calendriers universitaires qui ne permettent pas toujours de disposer de la pièce précisément requise au moment du renouvellement, ce qui occasionne des ruptures de couverture et un risque pour l'étudiant.

PERMETTRE L'ACCES A LA FORMATION PAR ALTERNANCE DES LA PREMIERE ANNEE

Aujourd'hui, l'accès aux formations par alternance est impossible pour les étudiants étrangers en première année (art. R. 5221-7 du code du travail). Cette disposition empêche les établissements de développer une offre en matière de formation par alternance à destination des publics internationaux, alors qu'existe une demande réelle en la matière.

La levée de cette impossibilité permettrait donc d'ouvrir plus largement ces dispositifs. Il serait en revanche indispensable que les universités et écoles pilotent la sélection des candidats pour éviter le détournement de la mesure vers une voie détournée d'immigration de travail.

SORTIR LES DOCTORANTS BOURSIERS DE LA PRECARITE ET DE L'ILLEGALITE

Les doctorants sont des professionnels, ce qui justifie, depuis 2009, l'attribution de contrats doctoraux et non plus de bourses par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI). Néanmoins, l'État continue à attribuer des bourses à des doctorants étrangers venus travailler en France, à travers les bourses du gouvernement français distribuées par le MEAE. Outre le niveau souvent bas de ces bourses et leur durée de versement parfois réduite, leurs titulaires ne bénéficient d'aucune couverture sociale. Suite à des contrôles qui ont conclu à du travail dissimulé, la plupart des organismes de recherche refusent désormais d'accueillir dans leurs laboratoires des doctorants titulaires de bourses du gouvernement français (BGF) ou de gouvernements étrangers.

Concernant les BGF, le surcoût lié à leur transformation en contrats doctoraux limiterait le nombre de bénéficiaires à enveloppe constante. Néanmoins, le Plan « Bienvenue en France » prévoit de nouvelles exonérations qui pourraient compenser en partie cette réduction du nombre de bénéficiaires. Une réflexion doit en tout état de cause être menée pour tendre vers la généralisation de l'attribution de contrats doctoraux. Cette transformation devra également s'accompagner d'un soutien accru aux SHS qui disposent aujourd'hui de trop peu de contrats doctoraux. Il sera également nécessaire de veiller à ce que les titulaires de ces futures exonérations bénéficient des mêmes droits que les actuelles BGF (prise en charge de complémentaire, allocation de retour à l'emploi, etc.).

FAVORISER L'ACCOMPAGNEMENT ET L'INTEGRATION

L'enjeu pour la France est de recevoir les étudiants internationaux comme des citoyens bienvenus sur le territoire. Un premier accueil dès l'aéroport par des étudiants de leur pays ou parlant leur langue devrait être mis en place à travers des partenariats avec les associations d'étudiants internationaux.

FACILITER LES FORMALITES ADMINISTRATIVES

Au regard de la complexité du système et du sentiment vexatoire qu'elle induit parfois, il convient de repenser globalement la délivrance des cartes de séjour, notamment en développant la dématérialisation et les échanges entre les administrations. La dématérialisation de la validation du visa long séjour valant titre de séjour (VLS-TS) en mars 2019 a été notée comme un progrès et évitera un passage dans les locaux de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). La poursuite de cette dynamique est indispensable.

Dans cette perspective, il est nécessaire de faciliter les formalités administratives sur un site identifié et adapté : université d'accueil, site ou lieu emblématique (à l'instar de la Cité internationale universitaire de Paris). Cette généralisation des *guichets uniques* devra bénéficier du soutien des régions et des métropoles et s'entendre à l'échelle d'un territoire. Ces guichets uniques regroupent des représentants de la préfecture pour l'obtention des titres de séjour, des CROUS pour l'accès aux logements, et des autres acteurs sur l'ensemble des sujets intéressant les étudiants étrangers : assurances, sécurité sociale, mutuelles, activités sportives et culturelles, etc.

Selon les cas et les besoins, ces dispositifs peuvent être pérennes ou concentrés sur la période de la rentrée. Quoi qu'il en soit, un accès tout au long du séjour à un point de contact dédié

(« *Welcome desk* »), y compris sous forme numérique (avec une présence physique permettant un accompagnement), doit permettre de répondre aux questions administratives et d'orienter vers les services adaptés. La formation régulière des personnels d'établissements en charge des étudiants internationaux est indispensable pour suivre les évolutions d'une réglementation complexe et mouvante. Le réseau Euraxess représente un progrès en la matière pour les doctorants, mais les autres étudiants ne bénéficient pas toujours d'un soutien aussi identifié.

FAVORISER L'INTEGRATION DES ETUDIANTS ETRANGERS

L'accompagnement par les pairs est indispensable pour répondre aux nombreuses questions des nouveaux arrivants et faciliter leur intégration au sein de la communauté étudiante. Il conviendrait de généraliser des « *buddy programs* » associant chaque nouvel étudiant international à un étudiant de son université ou de son école. Ces programmes pourraient notamment prendre la forme de missions complémentaires de doctorants. L'intégration passe aussi par le mélange des nationalités dans les logements étudiants : il conviendrait de mettre fin à la pratique de certains CROUS qui regroupent les étudiants par nationalité dans les cités universitaires.

Au sein des établissements, il est nécessaire de valoriser et d'encourager les projets associatifs impliquant les étudiants internationaux : cours de cuisine, visites, dîners conviviaux, spectacles, éventuellement organisés par les « *buddies* » et le « *Welcome desk* ». L'implication des étudiants, notamment internationaux, dans la gouvernance leur permettra de prendre part aux choix en rapport avec les conditions de leur accueil et de leur accompagnement. Au sein des établissements, les évènements d'accueil favorisent également les rencontres et l'intégration, dans le respect de la législation et en incluant des dispositifs de prévention des comportements à risque.

À l'échelle locale, des initiatives permettent d'ores et déjà de développer le sentiment d'appartenance à un territoire d'une population qui représente un atout pour le dynamisme économique et la vitalité sociale des centres urbains. Certaines métropoles sont particulièrement actives dans le domaine ; ces bonnes pratiques, telle la carte culture à Strasbourg, devraient être diffusées.

Pour entretenir ces liens, les établissements doivent poursuivre leur dynamique de constitution de réseaux d'Alumni, mais aussi fournir des aides à leurs anciens étudiants sous forme notamment d'aide à la recherche d'emploi. La constitution de réseaux actifs sera également un atout de long terme pour attirer de nouveaux étudiants.

AGIR POUR DE MEILLEURES CONDITIONS DE VIE ET D'ETUDES

AMELIORER L'ACCES AU LOGEMENT

Le logement est la première préoccupation des étudiants qui arrivent en France. Plusieurs mesures pourraient permettre d'améliorer les conditions d'accès des étudiants étrangers au logement, que ce soit dans les CROUS ou dans le parc privé :

- Le développement de dispositifs d'accès à un premier logement transitoire à l'arrivée (volant de chambres disponibles en CROUS, Cité universitaire, chez l'habitant, en colocation etc.) ;
- La mise en place de garants institutionnels (notamment les établissements) pour les étudiants accueillis dans le cadre de conventions et l'extension de la garantie Visale au-delà de la limite d'âge de 30 ans ;
- La traduction systématique des sites facilitant l'accès au logement (Bed and CROUS, Locaviz) ;
- La généralisation des conventions entre établissements et CROUS pour l'accueil de contingents d'étudiants, tout en maintenant un volet disponible pour les demandes individuelles, en particulier de la part des étudiants les plus modestes ;
- Le conventionnement avec les établissements bancaires pour permettre l'ouverture de comptes en banque avant l'obtention d'un logement définitif.

PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX SANITAIRES ET SOCIAUX SPECIFIQUES

Un meilleur suivi médical

La santé des étudiants internationaux implique des besoins spécifiques, notamment en raison de la barrière de la langue. Une attention particulière doit donc être apportée à ce sujet pour améliorer l'accès à un suivi médical adapté (liste de médecins bilingues, médecine préventive, psychologues dédiés), notamment en direction des étudiantes (offre de soins gynécologiques, écoute psychologique spécifique).

Afin de rendre effective la visite médicale pour tout étudiant étranger dans les 4 mois suivant son arrivée, les établissements devraient nouer des partenariats avec des établissements de santé locaux, pour faire face notamment aux enjeux liés aux MST.

Des aides spécifiques aux étudiants en précarité et aux réfugiés

La précarité de nombre d'étudiants internationaux est une réalité préoccupante dont témoignent de nombreux acteurs. Par exemple, les épiceries solidaires AGORAé mises en place par la FAGE, accessibles après une étude de la situation sociale de l'étudiant concluant à un reste à vivre inférieur à 7 € par jour, accueillent 67 % d'étudiants extracommunautaires. Cette situation risque d'être aggravée par la mise en place de frais d'inscription plus importants ; par exemple, un doctorant sur contrat doctoral (1684,93 € bruts mensuels) se rapprocherait du seuil de pauvreté s'il devait consacrer chaque année plus de deux mois de salaire au paiement des droits au niveau envisagé (3770 €).

Il est demandé aux établissements d'élaborer un système redistributif ayant pour levier les nouvelles recettes provenant de l'augmentation des frais d'inscription. Pourtant, plusieurs chefs d'établissement estiment que le montant de ces recettes ne permettra pas de mettre en œuvre cette volonté redistributive.

Les soutiens d'urgence sont à renforcer : accompagnement en lien avec les collectivités, abondement par les futurs frais d'inscription d'une aide spécifique – allocation ponctuelle (ASAP) renforcée pour les étudiants internationaux. Par équité avec les étudiants nationaux et pour permettre aux étudiants extra-communautaires d'effectuer un volontariat en service civique, il pourrait être utile de supprimer la limitation du salariat de ces étudiants à 18 heures par semaine. La limitation des vacations à 64 heures de TD pour les doctorants est souvent

insuffisante pour constituer ou compléter une rémunération, d'autant plus que le salariat complémentaire est parallèlement limité.

SUR LE VOLET PEDAGOGIQUE, PLUS D'OUVERTURE ET D'ACCOMPAGNEMENT

Le développement de cours en anglais prévu dans le Plan « Bienvenue en France » est une avancée pour améliorer le suivi des cours par les étudiants internationaux. D'autres dispositifs d'ouverture linguistique pourraient venir en complément, telle que la possibilité d'écrire et de soutenir sa thèse en anglais. Des ouvertures existent déjà (art. L. 121-3 du code de l'éducation) mais devraient être davantage utilisées dans les universités. Cette dynamique ne doit pas se faire au détriment de la diffusion du français, ne serait-ce que pour favoriser l'intégration des étudiants internationaux dans leur environnement ; cela passera notamment par le développement des cours de français langue étrangère (FLE) prévu dans le Plan. Dans cette perspective, le modèle québécois, associant enseignement en anglais et nécessité de passer certains examens en français, mérite d'être étudié.

Par ailleurs, les étudiants internationaux ont besoin d'un accompagnement spécifique face à un système français qui peut être complexe à comprendre ; les taux d'échec constatés sont globalement supérieurs chez étudiants étrangers. De nombreuses remontées déplorent une disponibilité insuffisante des enseignants-chercheurs. L'implication des enseignants-chercheurs dans leur mission de formation doit s'accompagner d'une reconnaissance de leur rôle dans l'accompagnement spécifique des étudiants étrangers, par exemple sous la forme de programmes de mentorat. Certaines écoles doctorales ont mis en place un tuteur afin de donner un interlocuteur différent à l'étudiant que son directeur de thèse. Cela répond à un enjeu d'accompagnement, mais aussi parfois à un besoin d'alerte en cas de discrimination ou de harcèlement. Au vu de la vulnérabilité particulière de ce public étranger, il conviendrait de généraliser ces tuteurs au moins pour cette population.

LES OUTILS DU PLAN : LABELLISATION ET ENVELOPPE DE 10M€

LA LABELLISATION : COORDONNER LES OUTILS POUR EVITER LOURDEUR ET COMPLEXITE

Le Plan « Bienvenue en France » s'est accompagné d'une campagne de labellisation pour encourager les établissements à améliorer l'accueil des étudiants internationaux. Cette dynamique, coordonnée par Campus France, est positive en ce qu'elle encourage l'identification des atouts et des points d'amélioration. Deux points appellent cependant une vigilance particulière :

- La nécessité de coordonner les labels : le référentiel de la Commission des titres d'ingénieur (CTI) comporte ainsi des critères relatifs à l'internationalisation, qui recoupent certains *items* de la nouvelle labellisation. Les établissements déjà accrédités à ce titre ne devraient pas être de nouveau contrôlés sur ces éléments. De même, la labellisation existante « Qualité FLE » devrait être intégrée en tant que telle dans les critères de labellisation ;
- La prise en compte des situations spécifiques : l'objectif de la démarche est d'encourager l'amélioration de l'accueil, et non de stigmatiser les lieux où cet accueil, pour des raisons indépendantes de la volonté des équipes, ne peut pas se faire dans de bonnes conditions

ou de la manière attendue dans le label. Les établissements trop petits, par exemple, ne pourront remplir certains critères ; d'autres ne disposent pas des moyens suffisants pour accueillir convenablement les importants contingents d'étudiants internationaux qu'ils attirent.

LE FONDS D'AMORÇAGE DE 10M€

Un fonds est prévu pour encourager les actions d'amélioration de l'accueil. L'affectation de ce fonds doit aller en priorité aux établissements et sites engagés effectivement dans la procédure de labellisation, ou pouvant démontrer une démarche d'amélioration de l'accueil, en privilégiant les démarches collectives pour éviter de créer une offre de services à plusieurs vitesses sur le même territoire.

Les financements devraient aller prioritairement à :

- la création de guichets uniques (les exemples considérés amènent à estimer à 50€ par étudiant le coût de tels guichets),

- l'accueil individualisé,

- la mise en place d'étudiants accompagnateurs et de « *buddy programs* »,

- le tutorat par des enseignants,

- des cours de FLE, notamment sous la forme de *summer sessions*,

- le développement de l'offre multilingue en santé, notamment en matière d'accompagnement psychologique.

Ces financements devront être rapidement mis en place pour que les dispositifs soient au moins en partie opérationnels dès la rentrée 2019 :

- les fonds correspondant aux guichets uniques (soit environ la moitié de l'enveloppe) ont vocation à être mis en place sans délai afin que ces dispositifs puissent être effectifs dès la rentrée prochaine dans l'ensemble des sites où ils font encore défaut ; leur répartition serait opérée auprès de chaque établissement au prorata du nombre d'étudiants étrangers non communautaires accueillis.

- pour les autres actions recommandées par la mission, un appel à projets simplifié pourrait être mis en place. Au vu des crédits disponibles, il paraît raisonnable de sélectionner dès 2019 l'une des mesures recommandées et de soumettre la répartition des fonds correspondants à un appel à projets simplifié.

Tout ou partie de l'enveloppe de 10 M€ devra être renouvelée plusieurs années pour soutenir l'ensemble des actions recommandées, avant de procéder à un bilan au bout de cinq ans et d'évaluer les capacités d'autofinancement de ces actions au vu des ressources nouvelles collectées par les établissements.

TROISIEME PARTIE – DES MODIFICATIONS A APPORTER IMMEDIATEMENT POUR AMELIORER L'ACCEPTABILITE DU DISPOSITIF DE DROITS D'INSCRIPTION DIFFERENCIES

L'annonce par le gouvernement de la mise en place de droits différenciés a suscité des objections diverses d'une partie significative de la communauté de l'enseignement supérieur et de la recherche, certaines tenant au calendrier de la mesure, d'autres à la logique du dispositif lui-même. Afin de favoriser sa mise en œuvre dès la rentrée 2019, conformément au souhait du gouvernement, la mission de concertation s'est efforcée d'identifier des mesures d'application immédiate destinées à en renforcer l'acceptabilité. Celles-ci s'appuient sur deux grandes orientations :

- dans le contexte actuel de mondialisation universitaire, éviter les dispositifs qui aboutiraient à ce que la France s'écarte de manière non justifiée des règles pratiquées dans les pays les plus attractifs, comme cela serait par exemple le cas si les doctorants étrangers non communautaires étaient soumis à des droits d'inscription élevés ;
- permettre aux établissements de s'approprier la mesure en leur donnant les flexibilités nécessaires pour adapter le dispositif à leur politique d'attractivité ainsi qu'à la nature du public d'étudiants étrangers qu'elles reçoivent.

RETIRER LES DOCTORANTS DU CHAMP D'APPLICATION DE LA MESURE

Les personnalités auditionnées ont, à l'unanimité, souligné l'incohérence à appliquer des droits différenciés aux candidats au doctorat au regard, d'une part, du statut des doctorants et, d'autre part, de leur contribution à la recherche française. En effet, les doctorants sont en grande partie des salariés ; les doctorants étrangers, qui représentent environ 45% des doctorants, contribuent largement à l'activité scientifique dans les unités de recherche. Comme cela a déjà été souligné, les doctorants extra-communautaires sont des publiants contribuant très significativement aux productions scientifiques des établissements français d'enseignement supérieur.

Ces arguments, que soulignent également de nombreux rapports ayant abordé cette question (Cour des comptes, IGAENR-IGF notamment) sont confortés par un parangonnage des pratiques des grands pays de recherche ou des universités intensives en recherche à l'échelle internationale. Les universités sont en compétition pour attirer les meilleurs doctorants ; à ce titre elles pratiquent soit la gratuité des droits (Suède, Danemark, Allemagne y compris Bade-Wurtemberg qui est pourtant le seul des Länder à avoir mis en place des droits différenciés par ailleurs), soit une politique systématique de financement des années de doctorat (laquelle peut alors s'assortir de droits élevés mais non dissociables d'un financement pluriannuel également élevé). Ce faisceau d'arguments se renforce encore quand on considère la baisse tendancielle du nombre de candidats au doctorat en France, dans un contexte où celle-ci peut apparaître, d'ores et déjà, en voie de décrochage par rapport aux grands pays de recherche.

La généralisation de droits différenciés pour le doctorat supposerait, en toute logique, une politique de généralisation et de revalorisation du contrat doctoral (à défaut de quoi, les

doctorants non financés seraient doublement pénalisés par la mesure) et une politique, difficilement applicable au niveau national compte-tenu de la diversité des bailleurs, d'abondement du montant des frais dans une enveloppe assurant l'environnement pluriannuel de la thèse. Le coût et la complexité de ces abondements supplémentaires constituent un argument supplémentaire contre une telle mesure.

Au chapitre du doctorat, on ne peut que souligner, en outre, les risques que l'application de droits différenciés en master va faire peser sur le flux de candidatures internationales vers le doctorat : un chiffrage estimatif permet de situer aux environs de 50 % la part de doctorants internationaux ayant réalisé leur master en France. L'enchainement master-doctorat – notamment M2 orienté vers la recherche vers le doctorat – est en effet un élément clé de l'efficacité des stratégies d'attractivité internationale des universités intensives en recherche à l'échelle internationale (selon le modèle *PhD track* ou *graduate school*).

D'autres recommandations relatives au doctorat figurent dans ce rapport, relatives à l'accueil, à la nature du titre de séjour (généralisation du passeport talents), à l'effort nécessaire pour augmenter la part des doctorants sous contrat (notamment en SHS), à l'alignement des BGF et des BGE sur les conditions du contrat doctoral.

À tous égards, l'application de la mesure au doctorat présente des inconvénients majeurs et supérieurs aux avantages attendus (que ce soit en termes de signal ou de ressources propres). Elle serait contreproductive au regard de l'objectif de maintien et de développement de la position de la France en matière et de recherche et d'innovation. La mission recommande donc instamment de ne pas inclure les doctorants dans le périmètre de la mesure de droits différenciés.

NE PAS ENVISAGER D'AUTRES MODIFICATIONS DU PERIMETRE DE LA MESURE

L'idée a été évoquée par certains acteurs lors de la concertation de ne pas inclure dans le périmètre de la mesure les étudiants étrangers non communautaires titulaires d'un baccalauréat français préparé dans un lycée français à l'étranger.

Séduisante à première vue, cette idée n'apparaît toutefois pas pertinente. En effet, l'accès aux lycées français à l'étranger est d'ores et déjà soumis à des frais de scolarité souvent élevés, qui les réserve en pratique à une fraction aisée de la population. Introduire une exonération à destination de ces publics n'apparaît donc pas justifié et créerait de surcroît une inégalité de traitement peu justifiable à l'égard des ressortissants des mêmes pays qui, n'ayant pas eu la possibilité matérielle de fréquenter un lycée français, auraient suivi leur scolarité dans les établissements locaux.

Il est donc recommandé de ne pas faire sortir du champ de la mesure d'autres catégories d'étudiants étrangers non communautaires que les doctorants. Cette recommandation doit toutefois être entendue à la lumière des capacités d'exonération propres aux établissements dont il est traité ci-dessous.

DOTER LES UNIVERSITES DE CAPACITES D'EXONERATIONS LEUR PERMETTANT DE DEFINIR UNE POLITIQUE AUTONOME D'ACCUEIL DES ETUDIANTS ETRANGERS NON COMMUNAUTAIRES

ADAPTER A TERME LE TAUX MAXIMAL D'EXONERATION PREVU PAR L'ARTICLE R. 719-50 DU CODE DE L'EDUCATION

Un nombre significatif d'établissements a exprimé des réserves diverses concernant la mise en place dès la rentrée 2019 du dispositif de droits différenciés. Certaines de ces objections tiennent au calendrier de la mesure, considéré comme trop resserré et suscitant des difficultés techniques et administratives. D'autres responsables d'établissements ont souligné leur souhait de mener une politique autonome en matière de droits différenciés. La mission relève que cette dernière position s'inscrit pleinement dans l'orientation exprimée par le Président de la République le 4 février dernier lors d'un discours prononcé à Evry-Courcouronnes. Le Président de la République a en effet souligné à cette occasion que le dispositif visait à permettre « aux établissements qui le veulent » de mettre en œuvre des droits différenciés. En conséquence, la mission de concertation a examiné de manière détaillée le dispositif permettant aux établissements de mettre en place une politique autonome d'exonération de droits d'inscription.

Les instruments actuellement disponibles pour mener une telle politique reposent sur les articles R. 719-49 et R. 719-50 du code de l'éducation. Ceux-ci sont ainsi rédigés :

> Art. 719-49 : Les bénéficiaires d'une bourse d'enseignement supérieur accordée par l'État et les pupilles de la Nation sont, de plein droit, exonérés du paiement des droits de scolarité afférents à la préparation d'un diplôme national ou du titre d'ingénieur diplômé, dans les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.
>
> Art. 719-50 : Peuvent en outre bénéficier de la même exonération les étudiants qui en font la demande en raison de leur situation personnelle, notamment les réfugiés et les travailleurs privés d'emploi.
> Les décisions d'exonération sont prises par le président de l'établissement, en application de critères généraux fixés par le conseil d'administration et dans la limite des 10 % des étudiants inscrits, non compris les personnes mentionnées à l'article R. 719-49.

Dans la limite de 10 % des effectifs, et en excluant les bourses d'enseignement supérieur accordées par l'État et les pupilles de la Nation, le conseil d'administration de chaque établissement peut donc décider des critères permettant d'exonérer de droits certains étudiants. Cette disposition est le principal moyen juridique permettant aujourd'hui aux établissements de définir leur politique d'accueil. Encore faut-il que le taux d'exonération maximal de 10 % actuellement prévu par la réglementation leur donne la flexibilité suffisante pour déterminer cette politique en toute autonomie, **c'est-à-dire en ayant la capacité d'exonérer tout ou partie des étudiants étrangers non communautaires qu'ils accueillent.**

Afin de tester la capacité des établissements à mettre en œuvre leur politique d'accueil dès la rentrée 2019, la mission de concertation a fait réaliser par la DGESIP des simulations permettant d'estimer le taux d'étudiants concernés si chaque établissement décidait de recourir à une exonération totale des étrangers non communautaires. Pour ces simulations, l'hypothèse a été faite que, conformément aux recommandations de la mission de concertation, les doctorants

seraient placés hors du champ de la mesure. Il convient de noter que la montée en charge du dispositif serait progressive, les droits différenciés ne concernant que les néo-entrants.

Les données issues de cette simulation sont retracées dans le tableau ci-dessous, pour chacune des années restant à courir jusqu'à ce que le dispositif concerne l'ensemble des étudiants étrangers non communautaires, soit de 2019 à 2022.

	(Total des étudiants extra-communautaires assujettis à la mesure (hors doctorants) + exonérations actuelles) / total des inscrits hors boursiers				
Etablissement	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**Stock total**
UNIVERSITE LA ROCHELLE	15,8%	18,1%	19,9%	21,2%	25,4%
UNIVERSITE DE BESANCON	9,3%	11,4%	13,1%	14,3%	18,2%
UNIVERSITE ANGERS	8,2%	10,1%	11,6%	12,7%	15,9%
UNIVERSITE PARIS 1	7,2%	9,7%	11,5%	13,0%	17,4%
UNIVERSITE LE HAVRE NORMANDIE	6,4%	11,4%	15,3%	18,2%	27,1%
UNIVERSITE PARIS 8	6,2%	11,0%	14,7%	17,4%	25,9%
UNIVERSITE DE TOULON	6,1%	9,3%	11,8%	13,6%	19,3%
UNIVERSITE PARIS 13	5,8%	10,3%	13,7%	16,3%	24,4%
UNIVERSITE DE ROUEN NORMANDIE	5,7%	7,7%	9,3%	10,4%	14,0%
COMUE UNIVERSITE PARIS-SACLAY	5,4%	10,8%	15,0%	18,1%	29,1%
UNIVERSITE LE MANS	5,4%	9,0%	11,8%	13,9%	20,4%
EHESS	5,2%	8,8%	11,6%	13,6%	20,9%
UNIVERSITE SAINT ETIENNE	5,0%	8,2%	10,7%	12,6%	18,3%
UNIVERSITE RENNES 2	4,9%	7,8%	10,0%	11,7%	16,4%
UNIVERSITE LITTORAL	4,9%	8,6%	11,5%	13,7%	20,6%
UNIVERSITE TECHNOLOGIE TROYES	4,8%	9,1%	12,5%	15,0%	24,0%
UNIV TECHN BELFORT MONTBELIARD	4,8%	9,1%	12,5%	15,1%	24,0%
UNIVERSITE TOULOUSE 2	4,7%	7,0%	8,8%	10,2%	14,1%
UNIVERSITE NICE	4,6%	7,6%	9,9%	11,7%	17,0%
UNIVERSITE AVIGNON	4,5%	6,4%	7,9%	9,0%	12,4%
UNIVERSITE NIMES	4,5%	5,8%	6,8%	7,6%	9,7%
UNIVERSITE MULHOUSE	4,4%	7,4%	9,7%	11,4%	16,8%
UNIVERSITE CERGY PONTOISE	4,4%	7,2%	9,3%	10,9%	15,8%
UNIVERSITE PARIS 3	4,3%	7,0%	9,2%	10,8%	15,8%
UNIVERSITE LORRAINE	4,3%	7,1%	9,3%	11,0%	16,3%
UNIVERSITE EVRY VAL D'ESSONNE	4,0%	6,2%	7,9%	9,2%	12,9%
UNIVERSITE TOULOUSE 1	4,0%	6,3%	8,0%	9,4%	13,4%
UNIVERSITE MONTPELLIER 3	4,0%	6,3%	8,1%	9,4%	13,6%
UNIVERSITE REIMS	4,0%	6,3%	8,2%	9,5%	13,7%
UNIVERSITE CORSE	4,0%	5,1%	6,0%	6,7%	8,8%

UNIVERSITE PERPIGNAN	3,9%	7,8%	10,9%	13,1%	20,2%
UNIVERSITE VALENCIENNES	3,8%	7,9%	11,0%	13,3%	20,6%
UNIV PARIS-EST MARNE-LA-VALLEE	3,8%	6,2%	8,1%	9,5%	14,0%
UNIV TECHNOLOGIE COMPIEGNE	3,8%	6,7%	8,9%	10,6%	16,5%
UNIVERSITE BREST	3,7%	5,7%	7,2%	8,3%	11,7%
UNIVERSITE PARIS DIDEROT	3,6%	5,7%	7,3%	8,5%	12,3%
UNIVERSITE TOULOUSE 3	3,6%	5,5%	7,0%	8,1%	11,4%
UNIVERSITE SORBONNE	3,6%	5,7%	7,3%	8,4%	12,2%
UNIVERSITE ARTOIS	3,5%	6,6%	8,9%	10,7%	16,2%
UNIVERSITE PARIS 5	3,5%	5,5%	7,0%	8,1%	11,6%
UNIVERSITE AIX-MARSEILLE	3,5%	5,5%	7,1%	8,2%	11,9%
UNIVERSITE PARIS NANTERRE	3,5%	5,3%	6,7%	7,7%	10,7%
UNIVERSITE VERSAILLES ST QUENT	3,4%	5,0%	6,3%	7,3%	10,1%
UNIVERSITE AMIENS	3,4%	6,0%	8,0%	9,5%	14,1%
UNIVERSITE PARIS-EST CRETEIL	3,3%	5,9%	7,9%	9,4%	14,1%
UNIVERSITE LILLE	3,2%	5,5%	7,3%	8,7%	12,7%
UNIVERSITE LA REUNION	3,2%	4,4%	5,3%	5,9%	7,9%
UNIVERSITE DIJON	3,1%	4,7%	5,9%	6,7%	9,6%
UNIVERSITE PARIS 11	3,1%	4,3%	5,3%	6,0%	8,1%
UNIVERSITE LYON 3	3,0%	4,4%	5,5%	6,2%	8,7%
UNIVERSITE CHAMBERY	3,0%	4,4%	5,4%	6,2%	8,5%
UNIVERSITE DE LA GUYANE	2,9%	4,9%	6,5%	7,7%	11,0%
UNIVERSITE ORLEANS	2,8%	5,8%	8,0%	9,7%	15,0%
UNIVERSITE PARIS 2	2,8%	3,9%	4,8%	5,4%	7,5%
UNIVERSITE LYON 2	2,8%	5,3%	7,3%	8,8%	13,3%
UNIVERSITE BORDEAUX 3	2,7%	3,7%	4,5%	5,0%	6,8%
UNIVERSITE CLERMONT AUVERGNE	2,7%	5,3%	7,4%	8,9%	13,7%
UNIVERSITE LIMOGES	2,6%	5,1%	7,0%	8,4%	12,8%
UNIVERSITE DE MONTPELLIER	2,6%	5,1%	7,0%	8,5%	13,0%
UNIVERSITE PAU	2,5%	4,6%	6,2%	7,4%	11,1%
UNIVERSITE POITIERS	2,5%	5,3%	7,5%	9,1%	14,4%
CUFR MAYOTTE	2,5%	3,1%	3,6%	4,0%	4,9%
UNIVERSITE PARIS-DAUPHINE	2,5%	3,5%	4,2%	4,8%	6,8%
UNIVERSITE STRASBOURG	2,4%	4,5%	6,2%	7,4%	11,2%
UNIVERSITE DE CAEN NORMANDIE	2,4%	3,7%	4,7%	5,4%	7,7%
UNIVERSITE GRENOBLE ALPES	2,3%	4,6%	6,4%	7,7%	11,9%
UNIVERSITE DES ANTILLES	2,3%	3,0%	3,5%	3,9%	5,2%
UNIVERSITE TOURS	2,3%	4,1%	5,5%	6,5%	9,8%
UNIVERSITE BRETAGNE SUD	2,3%	3,7%	4,9%	5,7%	8,3%
UNIVERSITE DE BORDEAUX	2,2%	3,9%	5,2%	6,2%	9,4%
UNIVERSITE RENNES 1	2,0%	3,4%	4,6%	5,4%	8,1%
UNIVERSITE LYON 1	1,8%	3,5%	4,8%	5,7%	8,7%
COMUE UNIV PARIS LUMIERES	1,3%	2,5%	3,3%	4,0%	5,7%
UNIVERSITE NANTES	1,3%	2,5%	3,4%	4,1%	6,2%
UNIVERSITE NOUVELLE-CALEDONIE	0,6%	0,7%	0,9%	1,0%	1,3%

COMUE UNIV RECHE PARIS SC LET	0,4%	0,7%	0,9%	1,1%	1,6%
COMUE U BOURGOGNE-FRANCHE-COMT	0,2%	0,5%	0,7%	0,9%	1,4%
UNIVERSITE POLYNESIE FRANCAISE	0,0%	0,1%	0,1%	0,2%	0,3%
COMUE UNIVERSITE COTE D'AZUR	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
COMUE UNIVERSITE GRENOBLE ALPE	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
COMUE UNIVERSITE PARIS-EST	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Source : DGESIP

Lecture du tableau : Les cases en orange représentent les cas où la part des étudiants étrangers non communautaires, additionnée à celle des étudiants actuellement exonérés, représente plus de 10 % des effectifs. Les cases en rouge représentent les cas où ce taux est supérieur à 12 %.

La simulation fait apparaître que, pour la rentrée 2019, la totalité des établissements, à l'exception d'un cas particulier (Université de La Rochelle, d'ores et déjà au-dessus des 10% prévus par le code), a la faculté de mettre en œuvre une politique autonome d'accueil des étudiants étrangers non communautaires, avec une capacité d'exonération pouvant aller jusqu'à la totalité de ces derniers. La contrainte exercée par le taux d'exonération maximal de 10 % serait toutefois croissante au cours des années suivantes : 7 établissements ne disposeraient plus d'une faculté d'exonération totale en 2020, 18 en 2021 et 27 en 2022.

En définitive, il apparaît que l'actuel dispositif d'exonération issu des articles R. 719-49 et R. 719-50 du code de l'éducation permet à l'ensemble des établissements, pour la rentrée 2019 **et pour celle-ci seulement**, de mettre en œuvre leur propre politique d'accueil des étudiants étrangers non-communautaires en disposant d'une capacité d'exonération totale de ces derniers. En revanche, les textes actuels ne seraient pas suffisants pour garantir cette autonomie de la politique d'accueil des établissements à partir de la rentrée 2020.

En conséquence, la mission constate qu'il n'est pas strictement indispensable d'adapter pour la rentrée 2019 le taux de 10 % prévu à l'article R. 719-50 du code de l'éducation.

Pour les années suivantes, la mission recommande de faire du taux d'exonération l'un des éléments de la discussion entre les établissements et le gouvernement, afin de conforter la possibilité pour ces derniers de mener une politique autonome d'accueil des étudiants étrangers non communautaires.

À terme, il apparaît raisonnable à la mission de recommander que ce taux soit fixé à 15 %, de manière à préserver tant de l'autonomie des établissements dans la définition de leur politique d'accueil que leurs ressources propres.

PREVOIR LA POSSIBILITE POUR LES ETABLISSEMENTS DE METTRE EN ŒUVRE DES EXONERATIONS PARTIELLES DE DROITS

La pratique actuelle des exonérations prévues par les articles R. 719-49 et R. 719-50 du code de l'éducation est celle d'exonérations totales, ce qui est relativement logique compte-tenu du niveau modéré des droits pratiqués jusqu'à présent. Le code de l'éducation ne précise d'ailleurs pas si les établissements ont ou non la possibilité de procéder à des exonérations partielles.

Dans un double souci d'équité (le recours aux exonérations ne doit pas aboutir à mettre les étudiants étrangers non communautaires exonérés dans une situation plus favorable que celle des étudiants français et communautaires) et de préservation des ressources propres des universités, la mission recommande de modifier l'article R. 719-50 du code de l'éducation afin de prévoir explicitement la possibilité d'exonérations partielles. L'objet de cette modification est de permettre aux établissements de prévoir qu'à défaut d'acquitter les droits différenciés, les étudiants étrangers non communautaires acquittent des droits de même montant que les étudiants nationaux et communautaires.

L'article R. 719-50 pourrait être ainsi complété par un alinéa précisant que « les exonérations peuvent être totales ou partielles ».

ASSURER UN SUIVI DU DISPOSITIF A LA RENTREE 2019

Les données utilisées pour établir les présentes recommandations étant issues de simulations, il apparaît, afin d'éviter tout problème, qu'un suivi soit organisé au cours des prochains mois afin de s'assurer que les établissements sont bien en mesure de mettre en œuvre leur propre politique d'accueil et de droits, dans le cadre du dispositif souhaité par le gouvernement.

Dans ces conditions, la mission recommande qu'un rapport de suivi des exonérations effectivement décidées par les établissements soit rédigé au plus tard pour le 15 septembre 2019. Ce rapport, confié à une ou plusieurs personnalités qualifiées, comportera des recommandations visant à adapter le dispositif et notamment le taux d'exonération prévu à l'article R. 719-50 si cela apparaît nécessaire.

QUATRIEME PARTIE – UNE REFLEXION A PROLONGER AU-DELA DE LA RENTREE 2019

POURSUIVRE LE DIALOGUE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA MESURE

La concertation a fait ressortir un important besoin de dialogue sur la question de l'attractivité internationale de notre système d'enseignement supérieur et de recherche. C'est pour cette raison que la mission de concertation a recommandé *supra* l'élaboration d'une « stratégie nationale d'accueil et d'attractivité de l'enseignement supérieur ».

Toutefois, l'élaboration d'une stratégie nationale ne saurait répondre entièrement au souhait de poursuite du dialogue exprimé par les acteurs, qui porte aussi sur les modalités de mise en œuvre concrète des différentes mesures envisagées.

La mission recommande donc la mise en place d'un groupe de travail associant les ministères concernés (MESRI, Intérieur, MEAE), les représentants des établissements et ceux de la communauté de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont la mission serait d'affiner à l'horizon de la rentrée 2020 les modalités de mise en œuvre des différents éléments de la politique d'attractivité souhaitée par le gouvernement.

ENVISAGER D'AUTRES TYPES DE DISPOSITIFS POUR APPROFONDIR L'AUTONOMIE DES UNIVERSITES ET ETABLISSEMENTS

Tout en soulignant la nécessité d'une concertation sur une *stratégie nationale d'accueil et d'attractivité* – pourquoi 500 000 étudiants ? à quels niveaux ? pour quelles filières ? – les universités et établissements d'enseignement supérieur (ou leurs représentants) ont également indiqué leur préoccupation d'inscrire leur stratégie internationale *dans le cadre de leur autonomie*.

La concertation a fait ressortir la préoccupation des établissements d'enseignement supérieur que les mesures prévues pour le plan soient en partie contradictoires avec l'autonomie stratégique des établissements.

La concertation a, par exemple, conduit un grand nombre d'acteurs à rappeler la nécessité que *la décision en opportunité d'accueillir et de recruter un étudiant international soit du ressort du seul établissement de formation*. Même si le logigramme de recrutement précisant le rôle successif de l'ensemble des acteurs (postes consulaires, Campus France, établissements) semble cohérent avec cette attente, cette question reste un point d'attention, notamment compte tenu de l'agenda propre du MEAE et de son rôle dans l'attribution, en amont, des BGF.

Ensuite, la concertation a fait ressortir clairement le risque qui découlerait du fait que les établissements établissent de facto leurs priorités stratégiques à travers une stratégie locale d'exonération. Ils feraient ainsi reposer une part significative de leur stratégie sur l'évaluation

individuelle des candidats, par le biais des exemptions et/ou des bourses d'études. Outre que cette évaluation, nécessairement individuelle, est aujourd'hui difficile à conduire, conférer aux exemptions d'être à la fois une variable d'acceptabilité du dispositif, une variable de redistribution (entre étudiants et entre pays) et une variable stratégique d'attractivité n'est ni totalement raisonnable, ni totalement compatible avec l'autonomie des opérateurs. On ne peut que souligner, en outre, la fragilité juridique d'un tel dispositif en cas de recours contentieux : identifier par exemple des nationalités exonérées dans leur ensemble nécessiterait une justification solide, étayée par des réalités constatables.

Une piste alternative évoquée au cours de la concertation serait de proposer, en lieu et place de frais différenciés, une sorte de « ticket d'entrée », payé une seule fois par l'étudiant lors de sa première inscription. Ce montant forfaitaire aurait pour contrepartie une amélioration du service rendu à l'étudiant pour tout ce qui concerne son accueil, l'établissement de son titre de séjour et de ses droits, son intégration à l'université, son accès au logement, etc. À ce titre, il pourrait être en tout ou partie attribué aux CROUS. Ce modèle aurait pour avantage de dissocier les dispositifs spécifiques d'accueil de la formation en tant que telle, et donc de ne pas modifier le modèle actuel de financement de l'enseignement supérieur.

Une deuxième piste alternative serait d'exonérer les étudiants ressortissant des pays les plus pauvres à travers des accords bilatéraux. On rappellera à cet égard que les universités belges, qui pratiquent les droits différenciés depuis 2012, exonèrent toutefois les ressortissants des pays en voie de développement (à l'instar des règles d'ores et déjà en vigueur dans l'enseignement supérieur agricole français, qui exonère les étudiants originaires des pays relevant de la « zone de solidarité prioritaire »).

Enfin, une troisième piste alternative, plus audacieuse mais qui a suscité un intérêt particulier des établissements ou de leurs représentants venus à la concertation, serait de concevoir la différenciation des droits non comme une régulation nationale (que chaque établissement s'efforcerait de desserrer par les exonérations) mais comme une liberté laissée aux conseils d'administration des établissements de fixer, en fonction de leur stratégie, les droits, formation par formation. Les montants indiqués dans le cadre du plan pourraient, le cas échéant, constituer un plafond. Une telle proposition, outre qu'elle nécessiterait une évolution législative, mériterait d'être discutée dans le cadre du prolongement de la concertation.

LE BESOIN D'UN ENGAGEMENT EXPLICITE ET PLURIANNUEL SUR LE NIVEAU DES FRAIS POUR LES ETUDIANTS FRANÇAIS ET COMMUNAUTAIRES

La concertation a fait apparaître un large consensus sur la nécessité de préserver certaines caractéristiques fondamentales du système français d'enseignement supérieur. Parmi celles-ci, le caractère modéré des droits d'inscription arrive en bonne place : aucun acteur ne souhaite aujourd'hui une évolution de notre système vers une tarification telle que celles qui peuvent être pratiquées aux États-Unis ou au Royaume-Uni.

Auditionné par la mission, Philippe Aghion s'est aussi exprimé publiquement à plusieurs reprises sur les bénéfices économiques de droits d'inscription faibles dans l'enseignement supérieur. Dans une interview qu'il avait accordée en décembre 2018, il a ainsi indiqué : *« je*

pense véritablement que c'est une erreur d'augmenter les droits d'inscription. (...) Cette ligne se justifie d'abord parce que la société se doit d'éduquer les citoyens. En outre, investir dans l'éducation est un facteur de croissance car cela génère ce qu'on appelle les knowledge externalities (externalités de connaissance). (...) Ainsi il est trop réducteur de considérer les frais d'inscription uniquement comme des incitations, en s'attachant à l'argument selon lequel les étudiants vont accorder plus d'effort et d'attention à leurs études si elles sont payantes. Il faut au contraire considérer le fait que des frais d'inscriptions faibles incitent des étudiants à faire des études, alors qu'ils n'auraient pas eu les moyens de le faire autrement »[3].

La mission constate que cette position est aujourd'hui largement consensuelle parmi les acteurs de l'enseignement supérieur français. Elle a également entendu la crainte, exprimée par certains acteurs, que l'augmentation des droits pour les étudiants étrangers communautaires soit un prélude à une augmentation générale des frais d'inscription. C'est pourquoi elle recommande de lier la mise en œuvre des droits d'inscription différenciés à un engagement pluriannuel de stabilisation des frais pour les étudiants nationaux et communautaires.

[3] « Ce que rapporte l'éducation gratuite », entretien avec Philippe Aghion, La Vie des idées ; https://laviedesidees.fr/Ce-que-rapporte-l-education-gratuite.html

ANNEXES

LETTRE DE MISSION

(les cinq lettres de mission adressées à chaque membre sont identiques)

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

La Ministre

Paris, le – 8 JAN. 2019

Monsieur le Président,

Le 19 novembre dernier, le Premier ministre a présenté la stratégie nationale « Bienvenue en France », qui permettra de renforcer l'attractivité de notre enseignement supérieur vis-à-vis des étudiants internationaux et de porter à 500 000 d'ici 2027 le nombre de ceux que nous accueillons dans les universités et les écoles françaises.

Atteindre cet objectif ambitieux exige en premier lieu d'améliorer les conditions d'accueil proposées aux étudiants qui choisissent la France : malgré les réels progrès réalisés au cours des dernières années, force est en effet de constater qu'elles ne sont pas à la hauteur des standards internationaux dans le domaine.

Trop souvent, les étudiants internationaux qui arrivent en France sont encore livrés à eux-mêmes, en particulier lorsqu'ils doivent réaliser les différentes démarches administratives et surmonter tous les obstacles matériels inhérents à l'installation, pour quelques mois ou quelques années, dans un autre pays. L'accès au logement des étudiants internationaux pose ainsi par exemple des difficultés particulières, qui ne sont pour l'heure que peu ou pas prises en compte.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'un certain nombre de ces étudiants internationaux se trouvent, à leur arrivée en France, dans une situation particulièrement précaire et ne peuvent pour l'heure bénéficier que d'un nombre limité de bourses délivrées par le Gouvernement ou par les établissements.

La France a, depuis des années, la chance d'accueillir chaque année des milliers d'étudiants venus de pays avec lesquelles elle entretient une relation singulière – tout particulièrement au Maghreb ou en Afrique francophone. Le Gouvernement souhaite non seulement protéger cette relation, mais également la renforcer et c'est la raison pour laquelle a été prévu un doublement des bourses et exonérations délivrées par nos postes diplomatiques, qui bénéficiera prioritairement aux étudiants venus de cette partie du monde.

Mais réaffirmer la place particulière de notre partenariat avec l'Afrique francophone ne doit en aucun cas nous conduire à renoncer à attirer des étudiants venus de pays qui, aujourd'hui, ne font pas assez le choix de la France, qu'il s'agisse de l'Afrique anglophone, de la Chine et de l'ensemble des pays asiatiques, de l'Australie, des Etats-Unis ou du Canada, pour ne donner que quelques exemples.

Monsieur Pierre-Paul ZALIO
Président ENS Paris-Saclay

.../...

21 rue Descartes – 75231 Paris cedex 05 - Tél. : 01 55 55 90 90

C'est la raison pour laquelle, alors même que le nombre d'étudiants en mobilité dans le monde va doubler d'ici 2025, nous devons veiller à réussir cette transition en affirmant une véritable culture de l'accueil à l'échelle de notre enseignement supérieur, afin de consolider nos partenariats historiques tout en permettant aux universités et écoles françaises de rayonner dans des pays où elles n'ont, pour l'heure, qu'une audience limitée.

C'est tout l'objet de la stratégie « Bienvenue en France », qui reposera notamment sur la définition des 10 engagements-clefs que nous prendrons vis-à-vis de chacun des étudiants internationaux que nous accueillerons à compter de la rentrée 2019.

Ces engagements, qui ont vocation à être très concrets, couvriront un très large spectre allant des procédures de délivrance des visas et titres de séjour à la place des enseignements en langue étrangère, en passant par les conditions d'accès au logement, notamment via les CROUS, ou par la mise en place systématique d'un référent unique et personnalisé pour tout étudiant international.

Sur la base de ce socle commun, qui jouera le rôle de référence nationale, il appartiendra naturellement à chaque université et à chaque école d'affirmer la stratégie d'attractivité qui est la sienne.

Parce qu'ils nous obligeront collectivement, le Premier ministre a souhaité que ces 10 engagements-clefs puissent être définis à l'issue d'une phase de concertation avec l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur. Sur cette base, les établissements pourront bénéficier, dès la fin du premier trimestre 2019, du fonds d'amorçage « Bienvenue en France », doté de 10 millions d'euros, afin de mettre en œuvre ces engagements.

Durant ce temps de concertation, il importe également que nous puissions nous assurer que les établissements disposent des marges de manœuvre nécessaires, en particulier sur le plan règlementaire, afin de mettre en place leur stratégie d'attractivité – notamment s'agissant des bourses et des exonérations de frais différenciés qu'ils entendent mettre en place. Le 10 décembre dernier, j'ai demandé à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur d'identifier précisément leurs besoins, afin le cas échéant d'augmenter le plafond règlementaire actuellement en vigueur limitant le volume d'exonérations de frais d'inscription à 10% des étudiants inscrits, hors boursiers. Il importe que cette phase de concertation permette de procéder aux éventuels ajustements nécessaires.

De même, il me paraît essentiel que vous puissiez, dans le dialogue avec les universités et les écoles, formuler toutes les recommandations qui vous apparaîtraient utiles afin de faciliter la mise en place des nouvelles bourses d'établissement dans le cadre de la stratégie « Bienvenue en France ».

Je souhaite en effet qu'à l'occasion de ce temps de dialogue, nous puissions nous assurer que les différentes mesures prévues par la stratégie « Bienvenue en France » permettent de garantir et de renforcer l'ouverture effective de l'enseignement supérieur français à tout étudiant international, qu'il soit ou non amené, compte tenu de sa situation particulière, à acquitter des frais d'inscription différenciés.

Il va de soi que la mise en place de ces frais, annoncée par le Premier ministre, n'a pas vocation à être remise en cause dans son principe comme dans son calendrier : c'est elle qui nous donnera les moyens d'une amélioration durable des conditions d'accueil des étudiants internationaux. Il importe en revanche que toutes les dispositions utiles aient été prévues, afin d'assurer son entrée en vigueur dans de bonnes conditions.

.../...

21 rue Descartes – 75231 Paris cedex 05 - Tél. : 01 55 55 90 90

Il importe ainsi d'être particulièrement attentif à la situation des étudiants internationaux d'ores et déjà inscrits dans notre enseignement supérieur, qui doivent être pleinement sécurisés : comme j'ai eu l'occasion de l'indiquer à plusieurs reprises, ils ne devront en aucun cas être concernés par la mise en place des frais différenciés.

Il est également nécessaire de prendre pleinement en compte la place singulière des doctorants. D'ores et déjà, le Gouvernement a prévu que leurs frais d'inscription différenciés puissent être pris en charge directement par les financements sur projet qui permettent leur recrutement. Les règlements financiers des agences, et notamment de l'ANR, vont être modifiés en ce sens dans les prochaines semaines. Je souhaite que vous puissiez vous assurer que ces dispositions permettront de garantir le rayonnement effectif des études doctorales, notamment dans le champ des sciences humaines et sociales, et que vous puissiez me faire toute proposition complémentaire qui permettrait de l'accroître.

Afin que chacun puisse s'exprimer dans le cadre de cette concertation que je souhaite la plus large possible, j'ai tenu à en confier la coordination à un groupe de cinq personnalités. Vous avez accepté d'en être membre et je vous en remercie très chaleureusement.

Il appartiendra au groupe que vous formez de définir, en toute autonomie, la méthode de travail qu'il entend adopter et d'arrêter la liste des parties prenantes avec laquelle il souhaite échanger. Chacun devra pouvoir être entendu durant ce temps de dialogue, particulièrement nécessaire sur un tel sujet.

Pour mener à bien vos travaux, vous pourrez vous appuyer autant que nécessaire sur les services du ministère, et notamment sur la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle. Vous aurez également accès à l'ensemble des informations et données dont vous pourriez avoir besoin ainsi qu'aux avant-projets de textes règlementaires formalisant la mise en place des frais différenciés, qui vous seront communiqués dans les tout prochains jours.

Je souhaite que vous puissiez me remettre vos conclusions d'ici la mi-février, afin de permettre une mise en place effective dès le mois de mars du fonds d'amorçage « Bienvenue en France », qui soutiendra l'amélioration des conditions d'accueil dès la rentrée 2019.

Afin de faciliter l'organisation de vos travaux dans des délais que je sais contraints, le volet de la stratégie nationale d'attractivité qui porte sur la projection des établissements français à l'international n'a pas vocation à être abordé, à ce stade, dans le cadre du temps de concertation que vous coordonnerez.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma meilleure considération.

Frédérique VIDAL

21 rue Descartes – 75231 Paris cedex 05 - Tél. : 01 55 55 90 90

LISTE DES PERSONNALITES AUDITIONNEES

Conférences

Gilles Roussel, président, et Olivier Laboux, vice-président de la CPU.

Marc Renner, président de la CDEFI.

Yves Poilane, président de la commission relations internationales de la CGE.

Etablissements

Annick Allaigre, présidente de l'Université Paris VIII Vincennes Saint-Denis.

Christine Clerici, présidente l'Université Paris VII Diderot, présidente de la CURIF.

Jean-Luc Dubois-Randé, président de l'Université Paris-Est Créteil.

Matthieu Gallou, président de l'Université de Bretagne occidentale.

Philippe Mutzenhardt, président de l'Université de Lorraine.

Christophe Prochasson, président de l'EHESS.

Pierre Van de Weghe, vice-président relations internationales de l'Université Rennes I, coordonnateur du réseau des VPRI.

Organisations syndicales étudiantes et étudiants

Orlane François, présidente de la FAGE.

Annël Lombe, trésorier de l'UNEF.

Constantin Foreau, président du BNEI.

Laure Gombert, présidente de l'UNEAP.

Robin Manoury, Vice-président de l'UNESEP.

Youcef Fellah, Union des étudiants algériens de France.

Thierno Fall, président de la fédération des étudiants sénégalais en France.

Doctorants et docteurs

Thomas Coudreau, président du réseau national des collèges doctoraux.

Philippe Gambette, président de l'Association nationale des docteurs.

Sylvie Pommier, directrice du collège doctoral de Saclay.

Hanane Omichessan et Victor Lefèvre, vice-présidents de la Confédération des jeunes chercheurs.

Organisations syndicales d'enseignants-chercheurs

Hervé Cristofol, secrétaire général du SNESUP-FSU.

Franck Loureiro, secrétaire général adjoint du SGEN-CFDT.

Ministères

Laurence Auer, directrice de la culture, de l'enseignement et de la recherche, ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Pierre-Antoine Molina, directeur général des étrangers en France, ministère de l'intérieur.

Alban Hautier, sous-directeur, direction du budget, ministère de l'action et des comptes publics.

Pascal Aimé, Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

Béatrice Gille, rectrice de l'académie de Montpellier.

Autres institutions

Carine Camby, déléguée générale de la Cité internationale universitaire de Paris.

Jean-Paul de Gaudemar, recteur de l'Agence universitaire de la francophonie.

Jean-Luc Hembise, directeur du CROUS d'Amiens.

Béatrice Khaiat, directrice de Campus France.

Dominique Marchand, présidente du CNOUS.

Nicolas Matt, vice-président de l'eurométropole de Strasbourg chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, administrateur de l'association des villes universitaires de France.

Ada Reichhart, conseillère municipale de la ville de Strasbourg déléguée à la vie étudiante.

Jean-Paul Moatti, PDG de l'IRD.

Véronique Sauvat, responsable de division, AFD.

Philippe Rousselot, Catherine Julien-Hiebel, Hélène Szarzynski, Cour des comptes.

Autres personnalités

Philippe Aghion, professeur au Collège de France.

Hugo Harari-Kermadec (MCF) et David Flacher (PU), collectif ACIDES.

Min-Hui Li (DR CNRS), CNRS-Chimie ParisTech, alumni Tsinghua.

Robert J. Morrissey, professeur à l'université de Chicago, France Chicago Center.