

Le GIP EduFrance et l'accueil des étudiants étrangers en France

(Référé du 23 juin 2005)

La Cour a évoqué, dans un référé adressé le 23 juin 2005 aux ministres de l'éducation nationale et des affaires étrangères, la situation du groupement d'intérêt public « EduFrance », créé par un arrêté interministériel du 19 novembre 1998. Ce GIP a essentiellement pour objet d'assurer la promotion auprès des étudiants étrangers de l'offre française d'enseignement supérieur. En 2004, cet organisme disposait à Paris d'une quarantaine d'agents et s'appuyait à l'étranger sur soixante-quinze « Espaces EduFrance » implantés dans quarante-cinq pays : ces relais locaux, qui agissent en collaboration avec les postes diplomatiques, sont principalement chargés d'informer les étudiants étrangers sur les formations supérieures françaises et de préparer leur séjour en France.

Les progrès accomplis ces dernières années du point de vue du nombre des étudiants étrangers accueillis en France sont notables. Selon les chiffres de l'observatoire national de la vie étudiante, le nombre d'étudiants étrangers poursuivant des études dans l'enseignement supérieur français est passé de 196 000 en 2002 à 245 300 en 2004, ce qui représentait plus d'un étudiant sur dix. La Cour faisait toutefois observer dans sa communication que cette nette progression ne pouvait être attribuée avec certitude, faute d'études approfondies et d'outils d'évaluation, à une politique plus efficace de promotion, plutôt qu'à d'autres facteurs plus généraux tels que le caractère dans l'ensemble moins onéreux des études supérieures françaises, l'environnement culturel, la politique d'octroi de visas ou l'augmentation générale de la mobilité étudiante.

En outre, même si le ministère des affaires étrangères a fait valoir qu'un mouvement de réorientation des flux était engagé, avec notamment un accroissement du nombre des étudiants originaires

d'Asie, la situation de la France est encore largement marquée par la rémanence de ses relations avec ses anciennes colonies et par une faible ouverture aux pays émergents d'Asie et d'Amérique latine. Plus de la moitié des étudiants étrangers inscrits dans les universités françaises sont originaires des pays francophones d'Afrique, dont un quart du Maghreb. Un autre quart est d'origine européenne et provient essentiellement des pays limitrophes. Enfin, le dernier quart vient du reste du monde, notamment de la Chine qui représente désormais 6 % des étudiants étrangers.

La Cour constatait que, sur cet enjeu essentiel de la politique d'accueil des étudiants étrangers et de leur orientation, la création du GIP EduFrance avait conduit à superposer cette structure à un dispositif déjà complexe qui relève, à titre principal, de la compétence des deux ministères chargés de l'enseignement supérieur et des affaires étrangères.

Les aspects matériels de l'accueil des étudiants étrangers sont pris en charge par différents organismes dont les deux plus importants, le CNOUS et EGIDE, ont des liens étroits avec les pouvoirs publics. Les universités ont de leur côté une approche souvent ponctuelle des relations internationales, sous la forme d'accords conclus avec les universités étrangères, et manquent encore de services structurés ou de guichets uniques consacrés à l'accueil des étudiants étrangers pour les aider dans leurs démarches administratives ou, en coordination avec les CROUS, dans la recherche de leur logement.

Les débuts d'EduFrance ont été marqués par les efforts déployés pour atteindre l'objectif, alors appuyé par les ministères de tutelle, d'une conquête de ce qui était présenté comme un « marché de l'enseignement supérieur » : les « activités commerciales » de l'agence devaient rentabiliser ses autres interventions relevant d'une mission de service public, telles que l'information des étudiants et les actions de promotion du système éducatif français. Ce volet « commercial » de l'action d'EduFrance a été un échec complet, ce qu'ont reconnu aussi bien les responsables actuels de l'agence que les ministères concernés. Les contrats passés avec des étudiants étrangers pour organiser leur arrivée en France et la recherche de leur logement n'ont pu en effet atteindre en 2002 qu'un nombre maximum de 1 200. Un tiers de ces « étudiants-clients » s'est dirigé vers des formations non diplômantes ou non représentatives de l'enseignement supérieur français (universités d'été, cours de français). La qualité des prestations a enfin suscité de nombreuses critiques dont l'image d'EduFrance a directement souffert. Alors qu'elles devaient générer un bénéfice permettant de financer la mission de promotion, ces prestations « commerciales » se sont en définitive révélées non rentables.

A partir de la fin de 2002, une nouvelle stratégie a été définie avec un retour à une mission prioritaire de service public orientée vers l'information et la promotion à l'étranger de l'offre française d'enseignement supérieur. Toutefois EduFrance n'a pas su favoriser un rapprochement institutionnel entre l'ensemble des acteurs de la chaîne d'accueil et n'a pu assurer des prestations d'accueil autrement que par un recours massif à la sous-traitance, y compris pour répondre aux demandes d'information qui lui parvenaient sur son site Internet. EduFrance n'est pas non plus parvenue à faire généraliser une procédure de vérification systématique par les universités du niveau académique des candidats, ce qui a abouti dans certains cas à un taux d'échec très élevé. Aucun dispositif de suivi des étudiants étrangers en France n'a en outre été mis en place. Par ailleurs, si le catalogue présenté par EduFrance aux étudiants étrangers recensait en 2005 environ un millier de formations sélectionnées par les établissements adhérents, certaines universités n'y faisaient figurer qu'une fraction restreinte de leur offre de formation, des établissements renommés étaient absents, et les diplômes étaient énumérés sans distinguer les formations d'excellence. Enfin, contrairement à la justification même d'un groupement d'intérêt public, les universités n'apportent pas de moyens complémentaires à l'action d'EduFrance, dont le financement provient toujours quasi-exclusivement de l'Etat. En définitive, l'agence n'est en réalité ni un point de passage obligatoire pour entrer dans le système éducatif français, ni le seul producteur d'information sur l'offre d'enseignement supérieur, ni même un opérateur à part entière de la chaîne d'accueil des étudiants étrangers.

En considération de l'ensemble de ces constats, la Cour considérait que, s'il devait être décidé, le maintien d'EduFrance n'aurait de sens qu'après une redéfinition précise de ses missions et de son articulation avec les diverses parties prenantes.

La Cour estimait souhaitable de s'inspirer du principe de subsidiarité en distinguant clairement trois niveaux dans la stratégie de l'accueil des étudiants étrangers : le niveau gouvernemental, pour lequel la répartition des compétences devrait être mieux précisée entre le ministère de l'éducation nationale – responsable de la présentation de l'offre de formation - et le ministère des affaires étrangères - mieux à même, avec son réseau de postes diplomatiques et d'organismes rattachés, de mener efficacement sur place les actions de promotion et de recrutement à l'étranger - ; le niveau régional, qui devrait gérer l'accueil local et le logement ; et le niveau des établissements, qui ont la responsabilité de la détermination des profils souhaitables et de l'accueil final.

Dans une réponse de décembre 2005 au référé de la Cour, le ministère de l'éducation nationale a indiqué que l'expiration de la convention du GIP EduFrance en octobre 2006 serait l'occasion de tirer les leçons du fonctionnement de l'agence depuis la réorientation de son activité intervenue depuis 2002. Il considérait à cet égard que la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger requiert une expertise que les établissements ne peuvent maîtriser seuls et qu'il importe donc de confier à un organisme spécialisé. En outre, selon le ministère, les modalités mises en oeuvre dans d'autres pays, par exemple dans le cadre du British Council en Angleterre ou du Deutscher Akademischer Austausch Dienst en Allemagne, constituent des références qui conduisent à prendre en compte les hypothèses d'un rapprochement ou d'une meilleure coordination entre les organismes impliqués en France dans la mobilité étudiante, même si le label « EduFrance » doit être conservé, en raison de la notoriété qu'il a acquise. Le ministère de l'éducation nationale envisageait à cet égard la création d'un établissement dont le statut n'était pas précisé, mais qui serait doté d'un conseil d'orientation associant des organismes partenaires, tels que, par exemple, la sous-direction internationale du CNOUS ou EGIDE.

Pour sa part, le ministère des affaires étrangères a fait état en octobre 2005, en réponse à la Cour, d'un plan d'action stratégique demandé à EduFrance en février 2005 par ses deux ministères de tutelle et évoquant trois pistes d'action : le développement de sites Internet d'orientation en ligne, la rationalisation des espaces EduFrance, et une réflexion sur le rapport coût-efficacité des salons de promotion à l'étranger. Par ailleurs, le ministère évoquait le lancement au printemps 2005 dans cinq pays de « centres pour les études en France » (CEF), qui sont des services des ambassades, rattachés à des établissements culturels existants et assurant, avec le soutien d'EduFrance, l'information et l'orientation des candidats, afin que ceux-ci aient une appréciation plus exacte de leurs chances de succès dans leur parcours universitaire en France. Le ministère prévoyait d'étendre ultérieurement cette expérience à une quinzaine d'autres pays, de façon à couvrir 80 % de la demande de visas d'études : selon ce schéma, les CEF étaient destinés à être le point d'entrée obligé des candidats à l'obtention d'un visa d'études en France.

Le ministère des affaires étrangères considérait par ailleurs, comme le ministère de l'éducation, que la promotion des formations supérieures françaises à l'étranger devait continuer à être confiée à un opérateur spécialisé associant toutes les parties prenantes à l'accueil et à la formation des étudiants étrangers en France. Observant que son champ de compétence pouvait être conçu de multiples façons, il marquait sa préférence pour la formule d'une grande agence de la promotion des formations supérieures et de la mobilité des étudiants et des chercheurs, dont le statut pourrait être celui d'un établissement public à caractère industriel et commercial.

Depuis lors, le ministre des affaires étrangères a annoncé en mai 2006 la création d'un opérateur unifié, Campus France, qui devrait apparaître sous la forme d'un guichet unique, dénommé « espace Campus France », au sein des postes diplomatiques. Selon les termes employés lors de cette annonce, cet opérateur devait reprendre les missions jusqu'ici exercées par EGIDE et EduFrance, assurer une liaison avec les CEF et reprendre les missions assurées par la sous-direction des affaires internationales du CNOUS, notamment en matière de gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers. L'objectif de Campus France était de mieux guider et orienter ceux-ci, notamment grâce à un traitement en ligne des demandes. Cette agence devait prendre la forme d'un établissement public industriel et commercial placé sous la double tutelle des ministères des affaires étrangères et de l'éducation nationale. Son conseil d'administration devait comprendre des représentants de l'Etat et des établissements, dont notamment la conférence des présidents d'universités, ainsi que des personnalités qualifiées. Cette nouvelle agence devait être enfin dotée d'un budget d'environ 27 millions d'euros, autofinancé à plus de 85 % par des ventes de prestations.

Le ministère de l'éducation ne s'est pas exprimé publiquement sur ce projet. Toutefois il ressort de l'instruction menée par la Cour que sa position actuelle diffère sensiblement sur plusieurs points de celle du ministère des affaires étrangères. Il est en effet favorable au maintien d'une organisation fondée sur les spécificités et la complémentarité des différents acteurs intervenant en matière de promotion et d'accueil des étudiants étrangers en France. Cette position l'amène à approuver la mise en place de dispositifs qui lui paraissent adaptés, tels que par

exemple la convention-cadre conclue en décembre 2005 avec le ministère des affaires étrangères ainsi que les trois conférences d'établissements d'enseignement supérieur (conférence des présidents d'université, conférence des directeurs d'écoles et formations d'ingénieurs, conférence des grandes écoles), afin de permettre un partenariat entre les CEF et les établissements d'enseignement supérieur. Cette analyse exclut en revanche à ses yeux un processus d'intégration ou de fusion – par exemple entre EduFrance, EGIDE et le département international du CNOUS – qui ne réserverait pas aux universités et au ministère de l'éducation nationale une place que celui-ci considère comme devant être centrale dans le dispositif public de promotion du système d'enseignement supérieur français et d'accueil des étudiants étrangers. La sous-direction des affaires internationales du CNOUS ne peut en outre, selon cette analyse, être scindée des autres activités de cet établissement qui a vocation à gérer de nombreux aspects complémentaires de la vie des étudiants étrangers (logement, restauration, bourses,...). Le ministère de l'éducation nationale semblait enfin s'interroger sur les modalités de financement prévues pour Campus France.

En définitive, l'absence actuelle d'accord entre les deux ministères devra inévitablement déboucher sur une négociation ou un arbitrage rendu à un niveau interministériel. En outre, la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public industriel et commercial devrait être soumise à un processus d'approbation législative qui n'a pas encore abouti. Dans l'attente d'une solution plus définitive, les ministères de l'éducation nationale et des affaires étrangères ont approuvé à titre transitoire le renouvellement pour quatre ans de la convention du GIP EduFrance, à partir d'octobre 2006.

Dans son référé, la Cour, interrogative sur la place et la stratégie d'une institution telle qu'EduFrance, avait indiqué que la simple prorogation de l'existence du GIP ne constituerait pas une décision à la hauteur des enjeux.

Force est de constater que la situation qu'elle a mise en lumière n'a pas encore fondamentalement évolué. La question de la gouvernance du dispositif public de promotion de l'enseignement supérieur français, et notamment de la place respective des deux ministères concernés, n'est pas encore complètement et définitivement résolue. Plusieurs inconnues majeures ne sont pas encore levées, telles que par exemple les modalités précises de coordination entre Campus France, en tant que nouvel opérateur unique, et les échelons locaux directement concernés (universités, CROUS), ou bien la question fondamentale du rôle que les futurs pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) pourraient désormais jouer dans le domaine de la promotion et de l'accueil des étudiants étrangers, ou enfin la décision du maintien ou de la disparition du label « Edufrance » par-delà la création de Campus France. De nombreuses précisions doivent donc encore être apportées pour que l'organisation de cette politique fondamentale pour l'attractivité de la France puisse pleinement répondre à l'ensemble des observations émises.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a étudié avec attention et intérêt le rapport que la Cour a consacré au GIP EduFrance et à l'accueil des étudiants étrangers en France, après examen de la réponse apportée à son référé du 23 juin 2005.

Dans son référé, s'interrogeant sur la place et la stratégie du GIP EduFrance, la Cour en concluait que son « maintien n'aurait de sens qu'après une redéfinition précise de ses missions et de son articulation avec les diverses parties prenantes ».

Elle observe que la situation qu'elle avait mise en lumière dans son référé n'a pas fondamentalement évolué.

La Cour met l'accent sur les différences d'appréciation entre les ministères chargés des affaires étrangères et de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui ont freiné les évolutions souhaitées, et souligne que « de nombreuses précisions doivent être apportées » pour que l'organisation de la politique d'attractivité en matière d'accueil des étudiants étrangers puisse répondre à l'ensemble de ses observations.

Les récentes concertations entre le ministère des Affaires Etrangères (MAE) et le ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MENESR), en partenariat avec les institutions concernées (EduFrance, Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires- CNOUS - et Egide), permettent d'apporter à la Cour les éléments nouveaux développés ci-après, que le ministère lui demande de bien vouloir prendre en considération.

L'attractivité de la France en matière d'enseignement supérieur dépend de la promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger, mais aussi de l'accompagnement et de l'accueil des étudiants étrangers sur le territoire national.

Pour plus de visibilité, il semble nécessaire de regrouper les différents opérateurs qui se consacrent à ces missions, de telle sorte qu'une seule et même agence pourrait suivre le parcours de l'étudiant étranger, de son inscription dans son pays d'origine à son arrivée en France et son installation dans un logement. Ces forces, dispersées entre plusieurs structures (EduFrance, la sous-direction des affaires internationales du CNOUS – SDAI - et Egide) seraient alors réunies sous le même « label », au service des étudiants étrangers.

La décision prise par le cabinet du Premier ministre a été de demander aux trois opérateurs (Egide, EduFrance et CNOUS) d'étudier avant la fin 2006 les modalités d'une formule les associant dans le cadre d'un GIP. Les différents organismes de la chaîne d'accueil des étudiants (des pays étrangers, avec les Centres pour les Etudes en France - CEF - jusqu'aux régions du territoire français, par le biais des établissements d'enseignement supérieur et des Centres Régionaux des Œuvres Universitaires et Scolaires - CROUS), seraient ainsi réunis dans une logique participative et interactive que l'assemblée générale du GIP valoriserait.

Cette solution était préconisée par M. François ROCHEBLOINE, député, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2007.

Les établissements d'enseignement supérieur, qui sont au cœur de la promotion et de l'accueil des étudiants étrangers, représentés par les conférences des présidents d'universités (CPU), des grandes écoles (CGE) et des établissements et écoles de formations d'ingénieurs (CDEFI), avaient fait part de leur préférence pour une gouvernance avec une assemblée générale.

La nouvelle agence, qui prendrait le nom de CampusFrance, succéderait à l'actuelle EduFrance.

Les établissements d'enseignement supérieur adhérents disposeraient de la faculté d'orienter la politique de l'institution par leur vote au sein d'une assemblée générale.

Le GIP devrait reprendre en outre l'activité de gestion des bourses du gouvernement français et des gouvernements étrangers.

Il intégrerait, par le jeu de mises à disposition, les services concernés d'Egide et la sous-direction des affaires internationales du CNOUS, dans le respect des équilibres économiques de ces organismes et des intérêts des personnels.

Les deux ministères concernés doivent donc rapidement s'accorder sur la gouvernance de la nouvelle agence et les termes de sa convention constitutive, pour en faire un instrument majeur de la politique d'attractivité de l'enseignement supérieur français.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

L'insertion au rapport public de la Cour des comptes relatif au « GIP Edufrance et à l'accueil des étudiants étrangers en France » appelle de notre part les observations suivantes.

Ainsi que le note l'insertion, nous estimons que le GIP Edufrance, créé en 1998, est venu s'ajouter aux organismes chargés de l'accueil des étudiants étrangers, sans que cette création se soit accompagnée d'un effort de rationalisation intégrant l'ensemble des opérateurs intervenant dans ce domaine.

Bien que l'impact d'Edufrance sur l'attractivité du système d'enseignement supérieur français soit difficile à évaluer, il semble cependant, comme l'indique la Cour, que la progression du nombre d'étudiants étrangers est davantage imputable à des causes générales (en particulier la faiblesse des droits d'inscription et une augmentation générale de la mobilité étudiante) qu'aux effets spécifiques de la politique mise en œuvre par Edufrance ou d'autres opérateurs. Il est significatif, en particulier, que la géographie des pays d'origine des étudiants étrangers n'ait pas été modifiée depuis lors. Les pays contributeurs demeurent situés dans les régions traditionnelles de la francophonie (Afrique noire et Maghreb), alors que les Etats émergents sont peu représentés parmi les étudiants inscrits à l'université.

Dans le contexte actuel de mise en concurrence des systèmes éducatifs et de mobilité accrue des étudiants, l'attractivité de l'enseignement supérieur français doit être renforcée. La réalisation de cet objectif suppose en particulier une plus grande visibilité des opérateurs et donc une meilleure articulation entre eux.

De ce point de vue, la création de l'agence Campus France marque un réel progrès. Elle favorisera l'émergence d'un guichet unique via la reprise des activités exercées par Egide et Edufrance, et devrait atteindre la taille critique nécessaire pour mieux s'affirmer vis-à-vis du British Council ou du Deutscher Akademischer Austauschdienst.

Cependant, l'organisation interne de l'agence, son articulation avec la sous-direction des affaires internationales du CNOUS, les universités et les pôles de recherche et d'enseignement supérieur doit être davantage précisée.

Dans cette perspective, il serait souhaitable d'étudier différentes pistes de réformes susceptibles de garantir la cohérence et l'efficacité de l'action de la France sur le marché international des formations supérieures. A cette fin, un audit de modernisation pourrait être initié sur les conditions nécessaires au renforcement de l'attractivité de l'enseignement supérieur français.
