

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA MOBILITÉ INTERNATIONALE DES ÉTUDIANTS

S'organiser pour les défis à venir

Rapport public thématique

Synthèse

Septembre 2019

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.

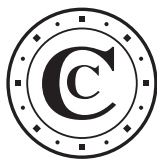
Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 5 |
| Les enjeux d'une démarche nécessairement globale | 7 |
| Les atouts et les défis à venir pour la France | 9 |
| Un système de gouvernance insatisfaisant | 11 |
| Une mobilité entrante attractive mais peu attentive à la réussite des étudiants | 13 |
| La mobilité sortante : un mouvement à encourager davantage | 15 |
| L'enseignement supérieur délocalisé : un développement sans fil directeur, ni en termes d'économie de l'offre de formation, ni en termes de régulation des flux | 17 |
| Orientations et recommandations | 19 |

Introduction

La physionomie de l'enseignement supérieur dans le monde s'est profondément modifiée depuis le début des années 2000 en raison de la forte augmentation du nombre d'étudiants, avec en particulier un doublement dans les pays émergents. Parallèlement, les différents systèmes d'enseignement supérieur se sont adaptés à une internationalisation croissante de leurs effectifs étudiants.

La mobilité internationale des étudiants a ainsi fortement progressé dans le monde et cet accroissement devrait se poursuivre et même s'accroître. Cette évolution s'accompagne d'une redistribution des flux géographiques de mobilité, avec la volonté affirmée de plusieurs pays de devenir des pays d'accueil. Il existe aujourd'hui un véritable « marché » international des étudiants, devenu essentiel pour la réputation des établissements et la reconnaissance de la qualité de leurs formations.



Les enjeux d'une démarche nécessairement globale

La mobilité des étudiants, qu'elle soit entrante ou sortante, comporte de nombreux enjeux : outre l'amélioration de la performance et de l'employabilité des étudiants concernés, elle favorise l'excellence académique pour une recherche de haut niveau, renforce les liens économiques et développe les échanges culturels et personnels. Elle constitue un outil de rayonnement et de promotion de la langue du pays hôte et contribue à l'influence d'un État par la formation des futures élites des pays étrangers. Elle ne fait pourtant pas l'objet d'une politique publique globale portant sur ses diverses formes, éprouvées ou en devenir.

La mobilité internationale des étudiants se présente sous plusieurs aspects : la mobilité entrante concerne les étudiants internationaux qui viennent étudier en France ; la mobilité sortante bénéficie aux étudiants français passant une période d'études à l'étranger ; les formations délocalisées et les implantations à l'étranger des établissements d'enseignement supérieur peuvent réguler certains flux de mobilité entrante et servir de relai à la mobilité sortante. Les mobilités diplômantes jouent un rôle essentiel dans le cursus universitaire de l'étudiant, alors que celles qui ne le sont pas,

principalement représentées par le programme européen Erasmus + et en général plus courtes, concourent à sa formation générale.

Cette variété de situations ne saurait occulter le caractère global de la mobilité étudiante. Figurer dans les quelques pays qui sont à la fois hôtes et pourvoyeurs d'étudiants est un privilège encore rare. La capacité de rayonnement s'en trouve renforcée. Il est en outre illusoire de multiplier des politiques de mobilité séparées les unes des autres, alors même que, dans les établissements d'enseignement supérieur, les notions d'accords d'échange et de partenariat sont au cœur de leur stratégie internationale.

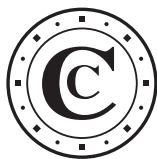
L'idée selon laquelle la mobilité internationale des étudiants est formée par une circulation de flux entrants et sortants est bien illustrée au niveau européen. Un espace européen d'enseignement supérieur (EEES) s'est constitué à l'issue du processus intergouvernemental développé depuis 1999 par la déclaration de Bologne. Il est conçu pour que la mobilité étudiante y soit aisée et l'attractivité vis-à-vis du reste du monde affirmée. Officialisé en 2010 par la déclaration de Budapest-Vienne, l'EEES repose sur la convergence des systèmes d'enseignement supérieur

Les enjeux d'une démarche nécessairement globale

en Europe et intéresse aujourd'hui les 48 pays adhérant à la Convention culturelle européenne (Conseil de l'Europe, 1954).

L'EEES illustre la volonté politique collective de développer chez

les étudiants européens la connaissance des pays de l'Union et les relations avec leurs pairs, afin de créer progressivement un espace d'identification commun. Il est fondé sur une conception globale de la mobilité étudiante.

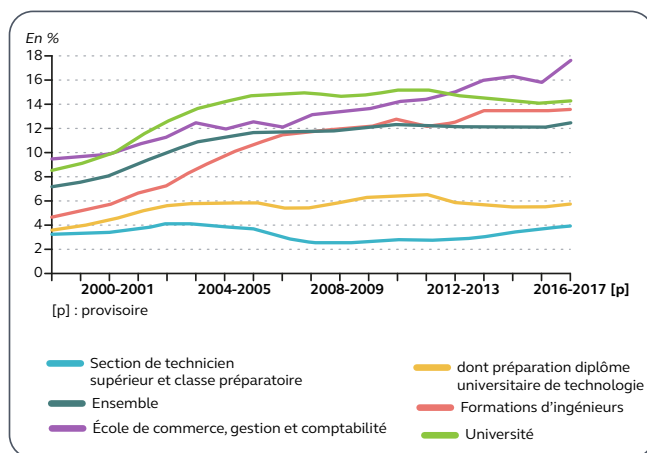


Les atouts et les défis à venir pour la France

La France occupe une place appréciable en matière de mobilité internationale des étudiants. Le territoire national accueille en 2017-2018, **343 400 étudiants étrangers** dont 245 300 en mobilité diplômante (un an ou plus), dite

mobilité entrante. La France se situe ainsi en **4^{ème} position** derrière les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Australie. Elle est, jusqu'à ce jour, le premier pays d'accueil non anglophone.

Proportion des étudiants internationaux dans les principales formations de l'enseignement supérieur (en %)



Source : MESRI-DGESIP/DGRI-SIES, MEN-DEPP

Du côté de la mobilité des étudiants français à l'étranger, dite **mobilité sortante**, **90 543 étudiants français** sont en mobilité internationale diplômante (un an ou plus), ce qui place la **France en 6^{ème} position** parmi

les pays du monde en 2016. Près de **44 000 étudiants français** ont reçu une bourse du programme européen **Erasmus +** en 2016. La France se situe **au premier rang** de cette procédure en Europe.

Les atouts et les défis à venir pour la France

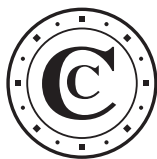
Au total, 16,1 % des étudiants français sortis de l'enseignement supérieur en 2013 ont effectué une mobilité d'études ou de stages de trois mois minimum dans leur parcours contre une moyenne européenne de 10,7 %, et un taux pour l'Allemagne de 17,8 %.

Si ces données quantitatives sont flatteuses, les pouvoirs publics ont décidé de se fixer des objectifs ambitieux : le premier est d'atteindre 500 000 étudiants étrangers en mobilité en France à l'horizon 2027 ; le second est de faire en sorte qu'en 2024, la moitié d'une classe d'âge ait passé, avant ses 25 ans, au moins six mois dans un autre pays européen, qu'il soit étudiant ou apprenti.

Avant tout développement ultérieur, la part prise par la mobilité internationale dans la dépense d'éducation pour l'enseignement

supérieur est significative, estimée par la Cour à environ 2,3 Md€. La question est donc de savoir si la France est correctement organisée pour relever de pareils défis et, en tous cas pour maintenir son rang. L'efficacité des dépenses publiques en jeu mérite ainsi un examen approfondi.

L'enquête de la Cour a mis à jour une série de difficultés. La mobilité internationale n'est ni comprise ni conçue comme un ensemble. Elle s'est organisée en silo, au gré des différentes compétences des acteurs concernés. Les principales formes de mobilité, considérées séparément, suscitent des interrogations auxquelles il convient de répondre sans tarder.



Un système de gouvernance insatisfaisant

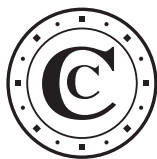
Les données statistiques sur la mobilité internationale souffrent d'importants défauts. Les méthodes utilisées de déclaration aux organismes internationaux ne sont pas conformes aux règles que ceux-ci ont fixées, ce que le ministère chargé de l'enseignement supérieur a reconnu au cours de l'instruction, et ce qui a été en principe corrigé. La mesure de la mobilité sortante française est imprécise et lacunaire. Une meilleure connaissance de ces données nationales est pourtant indispensable pour que puisse être mené un pilotage à tous les niveaux des mobilités internationales, entrante et sortante. Cette exigence sur la qualité des données vaut aussi pour les établissements, peu armés pour définir leurs objectifs et suivre leurs résultats en ces domaines.

Les méthodes de gouvernance des mobilités souffrent en outre d'une grande dispersion. Plusieurs administrations, l'opérateur Campus France et l'agence Erasmus + se partagent la responsabilité de piloter et d'administrer la mobilité internationale. Leur action est relayée par les établissements d'enseignement supérieur dont le rôle ne fait que dans de rares cas l'objet d'une explicitation des objectifs poursuivis et, autonomie oblige, d'aucune synthèse nationale

convaincante, ni d'aucun encadrement contractuel.

Il en résulte une insuffisante coordination des budgets et des intervenants. S'agissant des seules dépenses directes, l'État consacre à la mobilité entrante (59,8 M€) environ le double des dépenses affectées à la mobilité sortante (29,2 M€). Les régions privilégient en revanche la mobilité sortante (55,7 M€) par rapport à la mobilité entrante (2,2 M€).

Au plan national, aucun organisme n'est chargé ni ne rend compte de la mise en œuvre d'une politique de mobilité sortante diplômante. Il en résulte une totale déconnection avec la mobilité entrante. Les pouvoirs publics doivent ainsi s'interroger sur la nécessité de disposer d'un organe de suivi et de pilotage opérationnel. Le découplage de la mise en œuvre des politiques de mobilité étudiante par les deux opérateurs Campus France et Erasmus+ comporte des inconvénients. Le rapprochement des deux organismes à l'horizon 2020, sur le modèle de ce qui existe dans de nombreux pays, pourrait être mis à l'étude. La désignation d'un opérateur transversal pour le pilotage de ces mobilités doit être programmée.

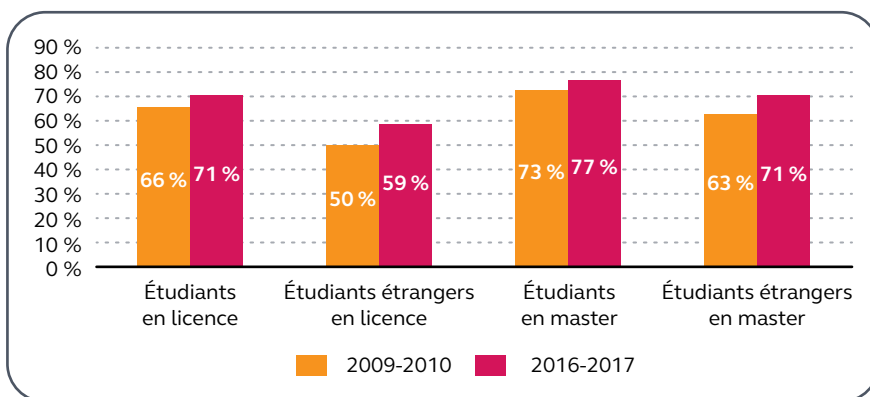


Une mobilité entrante attractive mais peu attentive à la réussite des étudiants

S'agissant de la mobilité entrante, notre pays reste particulièrement attractif mais les taux de réussite des

étudiants internationaux dans notre pays restent inférieurs à ceux des étudiants français.

Taux moyens de réussite des étudiants nationaux et internationaux à l'université



Source : Cour des comptes d'après les réponses au questionnaire adressé aux EES

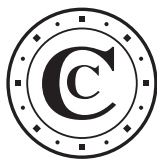
Il est important que les établissements eux-mêmes veillent à la qualité de leur recrutement à l'international, en vue de mieux répondre aux besoins et aux compétences de leurs étudiants ainsi qu'au regard de la cohérence de leur offre de formation. À cet égard, l'utilisation de la plate-forme « Études en France » devrait être généralisée. Enfin, la part des étudiants de fin de cycle par rapport à celle des étudiants en licence devrait être davantage réfléchie compte tenu de l'apport particulier des doctorants internationaux à la recherche française.

La qualité du recrutement va de pair avec celle des formations. Le ministère chargé de l'enseignement supérieur devrait davantage veiller à la qualité et à la lisibilité des formations offertes à l'international, afin d'éviter des effets de réputation qui peuvent nuire à l'ensemble de l'enseignement supérieur français. L'information sur le type de formation proposée et ses caractéristiques pourrait être renforcée. Les effets de « remplissage » observés dans certains établissements doivent être évités.

Une mobilité entrante attractive mais peu attentive à la réussite des étudiants

Il serait enfin logique, dans l'application des mesures annoncées par le Gouvernement sur les droits d'inscription pour les étudiants extracommunautaires, qu'une plus grande souplesse soit donnée aux établissements, à la hausse comme à la baisse, afin de tenir compte de leurs

avantages comparatifs respectifs sur la scène académique mondiale en privilégiant la venue d'étudiants d'un haut niveau universitaire ou en adaptant une offre de formation propre à assurer la réussite des publics recherchés.



La mobilité sortante : un mouvement à encourager davantage

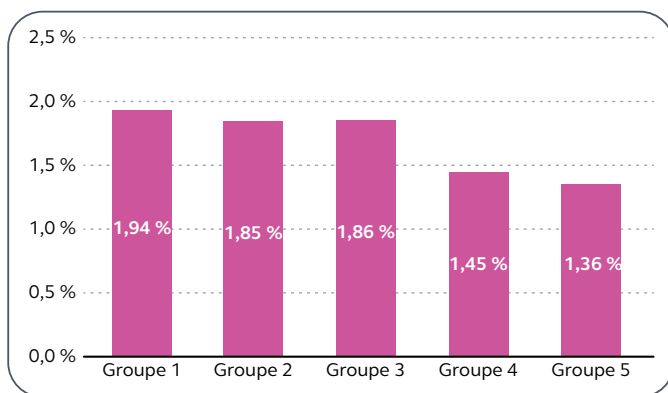
La mobilité sortante est réputée contribuer à la réussite étudiante et joue un rôle important pour l'employabilité des étudiants français en particulier dans certaines filières. Les actions entreprises pour la développer restent réduites.

Les établissements, qui ont un rôle majeur à jouer dans ce domaine, utilisent peu et mal les outils à leur disposition : suivi lacunaire, obligation d'une période à l'étranger dans les

cursus limitée aux grandes écoles et aux études de langue, faible utilisation des accords d'échanges.

Les outils d'intervention, par exemple le programme Erasmus +, doivent de leur côté mieux tenir compte de l'existence de populations d'étudiants nationaux et d'établissements beaucoup plus éloignés que d'autres de la mobilité internationale, tant sur le plan économique que culturel.

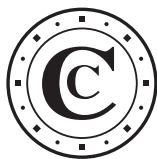
**Taux de mobilité sortante en échange en fonction
de la composition socioprofessionnelle dans les universités**



Source : Cour des comptes d'après les réponses au questionnaire envoyés aux établissements d'enseignements supérieur (Groupes : le groupe 1 comprend les universités accueillant les étudiants les plus aisés et le groupe 5 les étudiants des catégories socio professionnelles les moins favorisées).

L'absence, à l'échelle nationale, d'une capacité de suivi de cette forme de

mobilité est une faiblesse majeure du dispositif français.



L'enseignement supérieur délocalisé : un développement sans fil directeur, ni en termes d'économie de l'offre de formation, ni en termes de régulation des flux

Des formations à l'étranger voire des délocalisations de campus sont développées par les établissements français. Celles-ci revêtent des formes diverses et variées selon la stratégie

d'internationalisation poursuivie, les sollicitations étrangères ou l'existence d'un projet gouvernemental ou bilatéral.

Les formations délocalisées par type d'établissement (moyenne) en 2017-2018

| | Taux d'établissements ayant des formations délocalisées | Nombre moyen de pays concernés | Nombre moyen d'étudiants |
|--------------------|---|--------------------------------|--------------------------|
| Universités | 66 % | 4 | 234 |
| Écoles d'ingénieur | 10 % | 2 | 34 |
| Écoles de commerce | 23 % | 5 | 313 |

Source : Cour des comptes d'après les réponses aux questionnaires envoyés aux EES

De nombreux établissements ne disposent pourtant pas des outils garantissant la transparence et l'équilibre financier de ces opérations. Ces formations n'accueillent quasiment pas d'étudiants français, hormis pour les écoles de commerce, et ne permettent pas suffisamment, sauf exception, d'attirer dans notre pays des doctorants étrangers, alors que ce pourrait être une des vocations de certaines d'entre elles.

La mobilité internationale des étudiants est, de l'avis général, un enjeu majeur pour l'enseignement supérieur et la recherche. La Cour observe que les

dispositifs propres aux deux types de mobilité suivent des voies différenciées, et que chacun souffre de nombreuses lacunes voire d'incohérences. Afin que la performance soit au rendez-vous des enjeux posés au plus haut niveau de l'État, et que l'utilisation des crédits publics soit conforme aux objectifs, le système de la mobilité internationale, aujourd'hui subi et dispersé, doit reposer sur une stratégie partagée entre l'État et les opérateurs concernés. Intégrant les différentes formes de mobilité, il doit être mieux suivi et promu, mieux géré et mieux piloté.

Orientations et recommandations

La Cour formule trois grandes orientations dont découlent les 11 recommandations suivantes :

Orientation n° 1 : l'amélioration de la connaissance (mieux connaître et informer)

Intégrer une mention dans la plate-forme Études en France indiquant clairement si la formation proposée par l'établissement permet d'obtenir un diplôme national ou un diplôme d'établissement (MESRI, MEAE).

Adopter la plate-forme Études en France comme point de passage unique d'inscription pour les étudiants extra-communautaires ; mieux en exploiter les données (MESRI, MEAE).

Constituer une base homogène de données partagées sur la mobilité sortante, en particulier en rendant obligatoires les remontées d'information sur ce sujet via le système d'information ministériel (enquête SISE) (MESRI).

Informers les étudiants par les vecteurs appropriés et de manière complète, claire et coordonnée de l'ensemble des aides à leur disposition pour la mobilité sortante (MESRI).

Orientation n° 2 : des dispositifs mieux tournés vers la réussite (mieux orienter)

Identifier par une enquête spécifique les causes de la baisse récente des doctorants internationaux dans les établissements français et définir les moyens et dispositions de nature à réactiver ce flux de mobilité entrante (MESRI, MEAE).

Dans le cadre d'une stratégie nationale cohérente de mobilité entrante, développer les programmes d'échange entre établissements d'enseignement supérieur (MESRI, MEAE).

Assurer une meilleure cohérence dans l'attribution des bourses du gouvernement français en invitant les établissements à formuler des critères académiques propres à une filière ou à une discipline et en demandant aux postes diplomatiques de les respecter (MEAE).

En accord avec l'Union européenne, améliorer dans le programme Erasmus 2020-2027 le ciblage des crédits au profit des étudiants les plus éloignés d'une logique de mobilité internationale (MEAE, MEN, MESRI).

Orientation n° 3 : un pilotage plus cohérent et efficace (mieux piloter)

Confier à un seul opérateur le pilotage opérationnel de la mobilité internationale étudiante (MESRI, MEAE).

Établir sans plus tarder le cadre juridique et comptable de rémunération des enseignants intervenant dans des formations délocalisées à l'étranger et organisées par voie de convention (MESRI).

Intégrer dans le dialogue de gestion avec les établissements d'enseignement supérieur un volet portant sur la politique de mobilité (entrante, sortante, délocalisée) avec des objectifs précis, des indicateurs de résultat et un suivi systématique (MESRI).