

Les conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers dans les universités

*rapport à monsieur le ministre
de l'éducation nationale,
de l'enseignement supérieur
et de la recherche*

*à monsieur le ministre délégué
à l'enseignement supérieur
et à la recherche*

N° 2005-023

Juin 2005

**MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE**

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

Les conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers dans les universités

JUIN 2005

Christine SZYMANKIEWICZ
*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche
– coordonnatrice de la mission –*

Françoise BOUTET-WAISS
*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Michel ROIGNOT
*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Jean-Claude LUC
*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Thierry SIMON
*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Résumé du rapport.....	I
Introduction	1
Une observation des pratiques sur place et sur pièces dans un nombre significatif d'universités.....	1
Un champ d'observation délimité	1
1. L'évolution de la politique de l'Etat	3
1.1. Des enjeux multiples.....	3
<i>1.1.1. Un enjeu pour le rayonnement culturel et économique de la France</i>	<i>3</i>
<i>1.1.2. Un enjeu budgétaire important : environ deux milliards d'euros par an</i>	<i>4</i>
1.2. Une politique volontariste mise en place à partir de 1998	6
1.3. Une politique actuelle qui privilégie des objectifs plus qualitatifs	8
1.4. Une croissance régulière du nombre d'étudiants étrangers depuis 1998.....	12
<i>1.4.1. Une augmentation due essentiellement à l'inscription d'étudiants en réelle mobilité et non de résidents étrangers en France</i>	<i>12</i>
<i>1.4.2. Le nombre de visas de long séjour pour études a quasiment doublé en 5 ans</i>	<i>13</i>
<i>1.4.3. Une amorce de différenciation plus grande des origines géographiques</i>	<i>15</i>
2. Des conditions de recrutement et d'études qui ne permettent pas de s'assurer de la qualité académique des étudiants étrangers	16
2.1. Des procédures de recrutement en 1^{ère} et 2^{ème} années de licence très encadrées administrativement	16
<i>2.1.1. La procédure d'inscription préalable dans les universités est l'élément déclencheur, essentiel et incontournable pour une poursuite des démarches</i>	<i>16</i>
<i>2.1.2. L'évaluation du niveau de maîtrise de la langue française est obligatoire à ce niveau même si elle demeure trop peu normée</i>	<i>18</i>
<i>2.1.3. Une appréciation du niveau académique est assurée</i>	<i>21</i>
<i>2.1.4. Le cas particulier des élèves étrangers des lycées français du réseau de l'AEFE.....</i>	<i>21</i>

2.2. Le 2^{ème} cycle : le niveau de tous les dérapages possibles	22
2.3. Le 3^{ème} cycle : la prédominance de stratégies de recrutement purement individuelles	24
2.4. Une sélection des étudiants étrangers a toujours été faite, ne serait-ce qu'en raison de la capacité d'accueil des universités	24
2.4.1. <i>Seules 10 % des candidatures enregistrées en première et deuxième années de licence aboutissent à une inscription définitive en université</i>	24
2.4.2. <i>La sélection effectuée est cependant peu qualitative.....</i>	25
▪ La sélection sur dossier ne permet pas d'effectuer une sélection qualitative	25
▪ Il n'existe ni stratégie d'accueil en amont ni suivi de cohortes en aval qui permettraient de préciser les recrutements nécessaires	26
2.5. Les établissements, pour l'essentiel, « accueillent » les étudiants étrangers, ils ne les « recrutent » pas.....	27
2.5.1. <i>La part de l'accueil choisi, institutionnel, est aujourd'hui marginale.....</i>	27
2.5.2. <i>Les universités usent mécaniquement de leur capacité d'accueil</i>	29
2.5.3. <i>Les dispositifs d'accompagnement pédagogique et de tutorat nécessaires n'ont pas été mis en place.....</i>	29
2.6. Un nouveau dispositif de pré recrutement mis en place par le ministère des affaires étrangères : CELA et CEF.....	30
3. Des procédures d'entrée et de séjour sur le territoire inutilement complexes	32
3.1. Les modalités d'entrée et de séjour sur le territoire participent de l'attractivité d'un territoire et de son enseignement supérieur	32
3.2. Un parcours français plus complexe que celui proposé par d'autres grandes nations de la mobilité étudiante	33
3.2.1. <i>La première étape, incontournable, du parcours est celle de la recherche et de l'obtention d'une admission en université.....</i>	33
3.2.2. <i>La deuxième étape consiste à obtenir le droit d'entrer sur le territoire.....</i>	34
3.2.3. <i>La troisième étape, enfin, consiste à obtenir le droit de séjourner sur le territoire.....</i>	35
3.3. Le parcours actuel, malgré des tentatives de simplification, demeure incompréhensible pour les étudiants comme pour les services	36
3.3.1. <i>La valse hésitation entre la délivrance d'une inscription définitive dans un établissement et la délivrance du titre de séjour n'est toujours pas résolue.....</i>	36
3.3.2. <i>Des dispositifs de guichets uniques ou de dépôts groupés de demandes ont été mis en place pour simplifier les démarches des étudiants</i>	36
3.4. Quelques éléments de comparaison internationale	37

3.5. Des pistes d'amélioration de la procédure actuelle	38
3.5.1. <i>Un premier scénario minimal : multiplier les dispositifs visant à simplifier les démarches</i>	38
▪ Multiplier les dispositifs de guichets uniques	39
▪ Identifier les personnes ou les structures capables de s'engager sur la qualité de certains étudiants susceptibles de faire l'objet d'une délivrance quasi immédiate du premier titre de séjour	40
3.5.2. <i>Un second scénario, plus ambitieux, serait celui d'un rapprochement entre les compétences actuellement respectivement dévolues au ministère de l'intérieur et au ministère des affaires étrangères</i>	40
▪ La complexité actuelle de la délivrance du premier titre de séjour n'apporte aucune valeur ajoutée en matière de sécurité et de maîtrise de l'immigration illégale.....	41
▪ Le préalable actuel de la visite médicale ne représente pas un frein à une unification possible des procédures de visa et de titre	41
▪ Les opérations de contrôle de la durée et de la cohérence des cursus opérées par les préfetures au moment du renouvellement des titres de séjour sont essentielles.	42
▪ L'Éducation nationale doit s'impliquer davantage dans la vérification du sérieux des études.....	43
▪ Passer d'une logique de prévention et de suspicion peu efficace à une logique de confiance pour le plus grand nombre et de sanction ferme pour ceux qui utilisent le visa étudiant à des fins d'immigration illégale.....	44
3.6. L'intérêt d'un rapprochement entre le travail des postes et celui des préfetures.....	44
4. Une vérification inefficace du montant minimal des ressources exigées	46
4.1. Les limites techniques des vérifications réglementaires.....	46
4.1.1. <i>Le détail des contrôles</i>	47
4.1.2. <i>La limite des vérifications possibles.....</i>	47
4.2. Un montant minimum des ressources exigées insuffisant.....	49
4.3. La nécessité d'une information plus systématique sur le coût de la vie en France	50
4.3.1. <i>Un rappel des différences de niveaux de vie des familles des étudiants étrangers accueillis en France</i>	50
4.3.2. <i>L'information indispensable doit être assurée très en amont des procédures d'inscription.....</i>	52
5. Des conditions de vie trop souvent précaires	54
5.1. Le dispositif des bourses assure généralement un niveau de ressources suffisant mais leur nombre est faible.....	54

5.2. Les aides d'urgence sont utilisées à 40 % par les étudiants étrangers	55
5.3. La question du logement étudiant demeure une question sensible	57
5.3.1. <i>L'offre actuelle de logements</i>	58
5.3.2. <i>Une délicate gestion des équilibres doit être assurée</i>	58
▪ L'équilibre des brassages entre nationaux et étrangers	58
▪ L'équilibre économique	59
▪ L'équilibre entre les différentes demandes sociales	59
▪ Des critères empiriques de priorité ont été instaurés	59
5.3.3. <i>Les difficultés liées à l'exigence du cautionnement par un tiers domicilié en France</i>	61
5.3.4. <i>L'offre est satisfaisante uniquement pour les étudiants étrangers en accueil institutionnel.....</i>	62
5.4. En revanche, des droits importants sont ouverts aux étudiants étrangers	62
▪ L'aide au logement.....	63
▪ La sécurité sociale	63
▪ Un droit au travail à mi-temps est ouvert aux étudiants étrangers, dès la première année d'études.....	63

6. Les raisons de l'écart entre les objectifs à atteindre et la situation actuelle

6.1. Les aléas de la politique gouvernementale	66
6.1.1. <i>Des orientations gouvernementales peu connues.....</i>	66
6.1.2. <i>Une mise en œuvre grevée d'incertitudes.....</i>	67
6.1.3. <i>Une absence d'études prospectives permettant d'orienter les décisions gouvernementales.....</i>	68
6.2. Des relais administratifs insuffisants.....	69
6.2.1. <i>Le pari du LMD a temporairement accaparé les services</i>	69
6.2.2. <i>L'administration de l'éducation nationale ne lie pas sa politique contractuelle aux délégations de crédits.....</i>	69
6.2.3. <i>La liaison entre les ministères techniques et le ministère des affaires étrangères demeure insuffisante.....</i>	70
6.3. Une absence de stratégie des universités dans le domaine international.....	71
6.3.1. <i>Une méconnaissance de la composition des étudiants étrangers accueillis</i>	71
6.3.2. <i>L'ouverture internationale des universités est souvent constituée de l'agrégation d'initiatives éparses des composantes.....</i>	73
6.3.3. <i>L'amorce constatée de politiques locales de recrutement.....</i>	74
▪ Des coopérations inter universitaires	74
▪ Des embryons de recrutements fondés sur critères d'excellence	75
▪ L'apport des classes préparatoires à cette politique	77
▪ L'organisation de cursus en anglais	77

▪	Les filières délocalisées et l'enseignement à distance.....	78
6.3.4.	<i>Bourses et logement : les leviers indispensables à une politique d'établissement</i>	80
▪	La maîtrise nécessaire d'un volant de logements	80
▪	La participation nécessaire au pilotage de la politique des bourses	82
▪	Les autres pays de la mobilité étudiante consacrent leurs programmes de bourses au recrutement des meilleurs étudiants	83
6.4.	L'hypothèse d'un établissement public réunissant les compétences des différents opérateurs de l'accueil	84
6.5.	Un nécessaire ré-examen du devoir de solidarité envers les pays du sud	86
7.	Récapitulatif des propositions formulées	91
8.	Liste des interlocuteurs rencontrés	94
9.	Bibliographie	104

Résumé du rapport

La mission d'évaluation *des conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers dans les universités* confiée à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, au cours de la présente année universitaire¹, s'inscrit dans une longue suite de travaux sur le même thème. D'entrée de jeu, la question de la valeur ajoutée de cette nouvelle enquête a donc été posée. Une double réponse lui a été apportée qui concerne son périmètre et sa méthode :

- le choix a été fait de centrer les investigations sur la situation des étudiants étrangers rejoignant *à titre individuel* les universités françaises, qui constituent 80 % du total des étudiants étrangers accueillis en France. Les constats antérieurs ont en effet montré que c'est parmi eux que se rencontrent les plus grandes difficultés : taux de réussite très inférieurs à ceux des étudiants français et des conditions de vie précaires ;
- conformément à la vocation de l'inspection générale de l'administration, à ses méthodes de travail habituelles, les orientations de la politique nationale ainsi que les idées les plus généralement admises à l'échelon parisien ont été confrontées à ce que l'on peut constater sur le terrain. A cette fin, les contacts avec les responsables des administrations centrales concernées, ceux des grands organismes à vocation nationale et avec les présidents d'université ont été complétés par de nombreux entretiens avec l'ensemble des agents impliqués à tous niveaux dans ce qu'il est convenu d'appeler « la chaîne de l'accueil » : au total, plus de 200 personnes ont été entendues, dans les ministères et, surtout, dans les établissements, les CROUS et les préfetures et des rencontres ont été organisées avec environ 300 étudiants étrangers dans la quinzaine de sites visités.

Par ailleurs, la mission s'est attachée à se doter de nombreux éléments de comparaison internationale.

Cette enquête « sur place et sur pièces » montre le chemin qui reste à parcourir. Qu'il s'agisse des modalités de recrutement des étudiants étrangers, des procédures d'entrée et de séjour sur le territoire qui leur sont appliquées ou de leurs conditions de vie et d'étude - trois thèmes qui constituent le cœur du présent rapport - des écarts, parfois importants, existent, en effet, entre les objectifs à atteindre et la réalité. C'est à tenter de les expliquer et à avancer un certain nombre de propositions qu'est consacrée la dernière partie du présent rapport.

L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE

Dans un contexte international d'ouverture croissante des économies, des sociétés et des cultures, l'accueil d'étudiants étrangers constitue un enjeu essentiel pour le rayonnement d'une nation. Compte tenu de la quasi-gratuité de notre enseignement supérieur, il constitue aussi, en France, un enjeu budgétaire important puisque son coût net est évalué à 2 milliards d'euros.

Diverses politiques ont été mises en place à l'échelon national au cours des vingt-cinq dernières années. *Depuis 1998, des mesures nombreuses et convergentes ont été prises pour développer la mobilité entrante* : la loi « réséda »², dont un large pan concerne les étudiants, a assoupli les conditions d'entrée et de séjour sur le territoire ; des instructions ont été données aux postes diplomatiques pour qu'ils pratiquent une politique plus souple de délivrance des visas, l'agence Edufrance a été créée avec une très large mission de coordination de l'offre de formation à l'étranger. Les objectifs clairement quantitatifs de cette politique se sont rapidement accompagnés de priorités géographiques. Ils ont, en outre, été volontairement adossés en priorité à la constitution d'un enseignement supérieur européen. Les résultats ont été rapides : le nombre de visas de longs séjours pour études a doublé quasiment en cinq ans et le nombre d'étudiants étrangers accueillis a augmenté de 64 % pour atteindre, en 2003-2004, 200 588, soit plus d'un étudiant sur dix.

¹ Bulletin officiel n° 31 du 2 septembre 2004.

² Loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile.

Depuis 2003, sans remettre en cause l'orientation générale en faveur de l'ouverture européenne et internationale des établissements, toujours encouragée, **un certain nombre d'objectifs plus directement qualitatifs sont retenus** : privilégier l'accès en master et doctorat, dans les disciplines scientifiques, techniques, juridiques et de gestion et diversifier davantage les origines géographiques des étudiants avec une priorité aux pays scientifiquement et technologiquement développés, aux nouveaux membres de l'Union européenne et aux pays émergents. Une nouvelle politique a donc été élaborée depuis dix-huit mois. Des stratégies ont été retenues, des outils et des moyens d'incitation prévus, un dispositif de pilotage précisé.

Les constats effectués sur le terrain à la fois confirment la nécessité de cette politique et montrent l'importance du chemin qui reste à parcourir

DES CONDITIONS DE RECRUTEMENT ET D'ÉTUDES QUI NE PERMETTENT PAS DE S'ASSURER DE LA QUALITÉ ACADÉMIQUE DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

Alors qu'à l'évidence la finalité de la venue d'un étudiant étranger est la réussite de ses études, dans un trop grand nombre de cas, les modalités de son recrutement par les universités puis les insuffisances de son encadrement ne permettent pas de s'assurer qu'il a les compétences requises pour les entreprendre ni qu'il bénéficie d'un soutien adapté pour les réussir.

Le recrutement des étudiants étrangers présente trois grandes caractéristiques qui se retrouvent, à des degrés divers, dans les trois cycles d'étude :

- *les établissements, pour l'essentiel, « accueillent » les étudiants étrangers, ils ne les « recrutent » pas.* La part de l'accueil véritablement choisi, c'est-à-dire la part des étudiants accueillis à titre institutionnel (programmes européens en particulier) ou dans le cadre de partenariats organisés par les universités elles-mêmes, n'atteint généralement pas 10 % du total des étudiants étrangers accueillis dans la plupart des universités. La plus grande part des étudiants étrangers représentent ainsi une forme de mobilité subie par les universités qui ni ne les refusent ni ne souhaitent et préparent véritablement leur accueil ;
- *contrairement à une idée trop communément admise, une forme de sélection des étudiants étrangers s'est toujours pratiquée* même si elle est essentiellement quantitative et liée à la capacité d'accueil inextensible des établissements ou de certaines formations.

Certes, au moment où la pression démographique interne s'est relâchée, la nécessité d'utiliser les équipements mis en place en période de hausse continue des effectifs et, sans nul doute, le souhait des établissements de maintenir les moyens obtenus, ont vraisemblablement contribué à conférer un intérêt nouveau à l'accueil d'étudiants étrangers qui ont effectivement parfois servi de variable d'ajustement.

Pour autant, contrairement à une idée trop souvent admise, la différence entre les demandes d'inscription adressées aux universités et les dossiers effectivement retenus a toujours été importante. La sélection est même impressionnante dans les deux premières années de licence puisqu'en moyenne un tiers seulement des candidatures sont retenues par les commissions ou responsables pédagogiques (essentiellement pour insuffisance de niveau académique ou maîtrise insuffisante de la langue française). Finalement 10 à 12 % seulement aboutissent à une inscription effective, soit parce que le candidat ne poursuit pas son projet, soit parce que, dans la suite de la procédure, il n'obtient pas son visa d'entrée sur le territoire français.

- *il ne s’agit pas, en revanche, d’une sélection traduisant une politique de recrutement qualitative concertée* :
 - elle doit en effet concilier deux injonctions paradoxales : accueillir, comme c’est le cas pour les étudiants français, sans sélection particulière puisque ce principe n’a jamais été réellement remis en cause et, dans le même temps, tenter de choisir parmi la masse des candidatures, en raison des capacités d’accueil, les candidats les plus aptes à poursuivre des études dans de bonnes conditions ;
 - elle se fait uniquement sur dossier et l’on en connaît les limites : le nouveau dispositif de présélection que le ministère des affaires étrangères met en place dans dix pays nouveaux après qu’il ait été expérimenté en Chine, destiné à assurer un prérecrutement plus efficace, malgré les incertitudes qui pèsent sur sa réalisation, traduit une prise de conscience des évolutions nécessaires en ce domaine ;
 - il n’existe aucune stratégie globale en amont et peu de suivis de cohortes en aval permettant de préciser les recrutements nécessaires : en premier cycle en particulier, il n’est quasiment jamais fait état d’objectifs précis en matière d’accueil et de choix de recrutement. La plupart des universités qui constatent une augmentation du nombre de leurs étudiants étrangers ne procèdent pas à une analyse statistique même élémentaire de cette population et sont bien souvent incapables d’en déterminer les causes. Les flux paraissent procéder de dynamiques qui échappent aux équipes de direction.

Le recrutement dans chaque cycle d’études se caractérise cependant par un certain nombre de spécificités

- lors des deux premières années du niveau licence, les procédures de recrutement sont extrêmement encadrées administrativement dans le cadre des « demandes d’inscription préalables » fondées sur des dispositions réglementaires datant de 1971, modifiées en 1988³ : les tests linguistiques, même s’ils demeurent disparates d’une université à l’autre comme l’appréciation du niveau académique des candidats sont organisés. C’est à ce niveau que la sélection est la plus forte ;
- le second cycle, comme les observations de la mission ont pu le confirmer, est, pour sa part, le maillon faible du dispositif et celui de tous les dérapages possibles. *C’est là qu’ont été observées le plus fréquemment des stratégies, en général individuelles, de maintien artificiel de formations par le recrutement massif d’étudiants étrangers.* En effet, les contrôles organisés pour l’accès aux premières années de licence se relâchent : plus de test linguistique obligatoire, souplesse plus grande dans la délivrance des visas à ce niveau d’étude privilégié dans le cadre des priorités gouvernementales... Se pose, en outre, aux universités le problème de l’appréciation difficile de l’équivalence des diplômes obtenus à l’étranger ;
- le troisième cycle, enfin, s’il est souvent moins touché par les dérives du second cycle, se caractérise, malgré l’effort structurant des écoles doctorales, par des stratégies de recrutement trop individuelles, peu souvent portées par une stratégie de recrutement de l’université.

Au total, pour la grande majorité des étudiants étrangers venant en France à titre individuel, la prise en compte de critères qualitatifs se heurte, pour l’heure, à des obstacles réels. Cette situation est d’autant plus grave qu’ils ne bénéficient pas, par la suite, d’un accompagnement spécifique adapté aux difficultés qu’ils rencontrent. Un des constats les plus étonnants de la présente enquête est, en outre, l’absence quasi générale de mise en évidence, filière par filière, des taux de réussite des étudiants étrangers et français, en dépit des enseignements que l’on pourrait en tirer pour mieux traiter ces difficultés et préciser, en amont, les critères de recrutement.

³ Décrets n° 71-376 du 13 mai 1971 et n° 88-1145 du 21 décembre 1988.

Le cas particulier des élèves étrangers des lycées français du réseau de l'AEFE

La lourdeur de la procédure d'inscription, le délai important entre la formulation de la demande (décembre) et la communication effective de l'admission en université (juillet au mieux) mais aussi la sectorisation mal comprise de ces étudiants expliquent en grande partie la déperdition importante d'élèves qui auraient dû depuis longtemps représenter un vivier naturel pour l'enseignement supérieur français. Les simplifications décidées lors des deux séminaires gouvernementaux sur l'attractivité de la France et les mesures engagées par la direction de l'enseignement supérieur devraient constituer un élément déterminant dans l'évolution de l'attractivité de nos établissements pour ces élèves.

*
* *
*

L'obtention d'une inscription à l'université représente l'élément déclencheur, essentiel et incontournable, pour une poursuite des démarches. Elles s'arrêteront là si l'inscription n'est pas accordée : « cette responsabilité est considérable puisque les établissements d'enseignement supérieur sont les seules institutions disposant d'une telle capacité de déclenchement de la procédure d'attribution d'autorisations d'entrée et de séjour⁴ ». Cette forme de premier filtre académique a été adoptée à l'identique par la plupart des autres grands pays de la mobilité étudiante et est rappelée dans la directive européenne du 7 octobre 2002. Même si elle ne répond que de façon très insuffisante à des critères qualitatifs, cette responsabilité paraît assumée.

Malgré les velléités vérifiées de quelques enseignants et de quelques composantes à « faire du chiffre » avec les étudiants étrangers, *c'est donc bien au moment de la pré-inscription en université que la sélection opérée est la plus forte et non, comme on a parfois trop tendance à le supposer, au niveau des postes diplomatiques ou des préfectures*. En effet, les modalités d'entrée et de séjour sur le territoire, qu'il convient maintenant d'examiner, se caractérisent moins par leur degré de sélectivité que par la complexité souvent inutile des procédures que d'autres nations de la mobilité étudiante ont su simplifier.

DES PROCÉDURES D'ENTRÉE ET DE SÉJOUR SUR LE TERRITOIRE INUTILEMENT COMPLEXES

L'attractivité de l'enseignement supérieur, si on veut la développer, tient aussi, et de façon non accessoire, aux modalités d'entrée et de séjour sur le territoire.

L'ensemble des grandes nations de la mobilité étudiante ont, ces dernières années, fait évoluer et simplifié de façon plus ou moins importante leurs pratiques en ce domaine. Pour ce qui est de l'Europe, *une toute récente directive*⁵ vient d'inscrire une série de mesures destinées à rapprocher les législations nationales des Etats membres en matière de conditions d'entrée et de séjour, notamment des étudiants, avec l'idée que « *favoriser la mobilité des ressortissants de pays tiers à destination de la Communauté à des fins d'études est un élément clé* » pour « promouvoir l'Europe en tant que centre mondial d'excellence pour les études et la formation professionnelle ».

La France, d'ailleurs, n'est pas en reste en matière de simplifications en ce domaine puisqu'en 1998, dans le cadre de la loi du 11 mai relative « à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile », dite loi « réséda », elle a introduit des modifications majeures en matière à la fois de délivrance des visas et de droit au travail des étudiants étrangers. L'augmentation du nombre de visas délivrés a été particulièrement significative puisque l'on est passé de 23 000 visas de long séjour pour études en

⁴ *Un plan d'action pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers en France. Diagnostic et propositions*. Elie Cohen, juillet 2001.

⁵ Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échanges d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat.

1997 à 57 883 en 2001 et 69 568 en 2003. En outre, certaines des procédures adoptées en France vont d'ores et déjà au-delà des préconisations de la récente directive européenne.

Le parcours français demeure plus complexe que celui proposé par d'autres grandes nations de la mobilité étudiante

- Première étape : *l'admission dans un établissement* d'enseignement supérieur. Une procédure qui peut durer jusqu'à six mois et comporte, comme on l'a vu, une sélection importante.
- Deuxième étape : *le droit d'entrer sur le territoire* par l'obtention d'un visa qui relève, sauf pour les ressortissants de quelques pays jugés plus à risque, de la seule responsabilité du ministère des affaires étrangères, par l'intermédiaire de ses postes diplomatiques. Les délais peuvent aller de quelques jours à quelques semaines. Il s'exerce à ce niveau une certaine sélection dont l'importance et les critères paraissent varier selon les postes.
- Troisième étape : *le droit de séjourner sur le territoire* en obtenant « une carte de séjour temporaire soumise à autorisation et à renouvellement annuel ». Une visite médicale précède ou est concomitante à la délivrance de ce titre qui se révèle, malgré le délai de la procédure, quasi systématique. Il ne s'exerce à ce niveau pratiquement aucune sélection. C'est au moment du renouvellement de ce titre de séjour, que sont vérifiés, aux termes de la circulaire du 26 mars 2002 « les critères de sérieux et de réalité des études » et que certains renouvellements de titres –au demeurant, peu nombreux- sont refusés.

Qu'il s'agisse d'une première demande ou d'un renouvellement, les délais d'obtention peuvent varier de 15 jours (situation exceptionnelle) à trois mois et plus (situation la plus générale). Dans la mesure où le titre de séjour conditionne des démarches aussi importantes pour les étudiants que les demandes d'autorisation de travail ou d'attribution de l'allocation logement, la procédure constitue le point de tension et d'incompréhension le plus important chez les étudiants étrangers.

Si la plupart de nos homologues européens pratiquent de la même façon que nous, à l'exception du Royaume-Uni, *les autres grands pays de la mobilité étudiante (États-Unis, Australie, Canada) proposent une procédure plus simple puisqu'elle se réduit à deux étapes* : l'obtention d'une inscription dans une université puis la délivrance conjointe, si le dossier est accepté, du visa et du titre de séjour au poste diplomatique, dans le pays d'origine du candidat et, dans certains cas, pour le temps global d'un cursus (l'Allemagne délivre un visa pour une durée de deux ans). La procédure simplifiée de remise conjointe du visa et du titre de séjour présente le grand avantage de permettre aux étudiants d'effectuer l'ensemble des démarches administratives dans leur pays d'origine et de se consacrer entièrement à leurs études une fois arrivés sur le territoire français.

Une simplification des démarches, en partie déjà engagée, est possible

La valse hésitation entre l'inscription définitive à l'université et l'autorisation de séjour délivrée par la préfecture n'a jamais trouvé de solution simple. Pour la résumer, on peut dire que l'étudiant devrait à la fois attester à l'université qu'il dispose bien d'un titre de séjour délivré par la préfecture et, à la préfecture, qu'il dispose bien d'une inscription définitive dans un établissement.

La complexité de la procédure a conduit certaines universités et préfectures à mettre en place, parfois sur la base d'une convention, soit des dispositifs de dépôts groupés de demandes de titres de séjour auprès des services des universités, soit des dispositifs dits de « guichet unique » visant à déplacer, durant les premières semaines de la rentrée universitaire, des personnels des préfectures sur les campus pour assurer, aux côtés des personnels de l'université et souvent d'autres opérateurs (CROUS, CAF...), les opérations d'accueil des étudiants étrangers.

Ces dispositifs ont été entérinés par une circulaire conjointe des ministères de l'Éducation nationale et de l'Intérieur du 12 mai 2000. Ils ont pourtant suscité une protestation vive de certaines organisations étudiantes qui y voyaient, semble-il, « une forme d'immixtion de la police sur le territoire des universités » et un recours formulé par le groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI). Ce recours a abouti à une annulation par le Conseil d'État de la circulaire précitée dans un arrêt du 14 décembre 2001.

Pourtant, pour ce que la mission en a entendu lors de ses entretiens avec les services comme avec les étudiants, ces *dispositifs ont fait la preuve de leur efficacité, à la fois dans l'aide apportée aux étudiants et en matière de simplification de la gestion de ces opérations*. Il paraît donc souhaitable de poursuivre dans la voie de ces simplifications. Le séminaire sur l'attractivité de la France annonce le rétablissement de ces guichets uniques sur une base réglementaire que devrait prochainement leur donner un décret en projet au ministère de l'intérieur. Deux dispositions pourraient donc utilement être mises en œuvre à relativement court terme :

- rétablir les guichets uniques là où ils ont été supprimés et les multiplier sur le territoire ;
- identifier les responsables (président d'université, directeur d'Edufrance...) susceptibles de s'engager officiellement auprès des préfetures sur la qualité d'étudiants boursiers ou accueillis dans le cadre de partenariats qui pourraient, à ce titre, faire l'objet d'une délivrance quasi immédiate du premier titre de séjour.

Un rapprochement voire la fusion du travail des postes et des préfetures permettrait une amélioration plus décisive.

Toutes les simplifications qui pourront être opérées, pour essentielles qu'elles soient, ne remettront pourtant pas en cause la logique générale de la délivrance en deux temps du visa et du titre de séjour que d'autres Etats ont su simplifier.

Un certain nombre d'éléments incitent à ne pas éluder l'hypothèse d'un rapprochement voire d'une fusion des procédures pour aboutir à une délivrance conjointe de ces deux titres par les postes diplomatiques. Cette perspective suppose une collaboration plus étroite des deux ministères concernés soit par transfert aux consuls d'une partie des compétences actuellement dévolues aux seuls préfets soit par la mise en place, au sein des postes diplomatiques, d'un service d'immigration rassemblant les compétences des deux ministères concernés ou, à tout le moins, un rapprochement de leurs compétences qui pourrait nécessiter alors un improbable renforcement des services du ministère de l'intérieur à l'étranger. Les réflexions actuelles, fondées sur le constat d'une dispersion des responsabilités et sur l'intérêt de disposer d'un service central de l'immigration regroupant l'ensemble des services de l'État en charge de cette question, sont sans doute l'occasion de faire évoluer les procédures en ce domaine.

Aucun obstacle sérieux ne paraît s'y opposer. Les premiers titres de séjour sont, on l'a dit, délivrés aujourd'hui de façon quasi systématique aux étudiants détenteurs d'un visa étudiant et régulièrement inscrits dans une université. Par ailleurs, le préalable actuel de la visite médicale qui, dans certaines régions, allonge considérablement les délais de délivrance du titre, n'a pas pour objectif de refuser un titre de séjour à un étudiant porteur d'une pathologie mais de l'obliger à subir une visite approfondie et, le cas échéant, à se soumettre à des soins. Son maintien à l'arrivée en France et la vérification qu'il implique ne paraissent pas poser de problèmes insurmontables.

On peut en conséquence légitimement penser que l'administration gagnerait à être soulagée de tâches manifestement peu utiles *pour mieux se concentrer sur les procédures à forte valeur ajoutée, c'est-à-dire les vérifications effectuées après plusieurs années sur le territoire*. Le rôle du ministère de l'Intérieur et de ses préfetures y est, là, d'autant plus important que les universités, aujourd'hui, n'assurent aucun suivi de la durée et de la cohérence des cursus seul garant du sérieux du séjour de l'étudiant étranger sur le territoire. Il conviendrait, au demeurant, qu'elles s'y engagent enfin.

Il ne s'agit pas pour autant, il faut le souligner, d'assouplir les règles de délivrance pour augmenter formellement le nombre d'étudiants étrangers dans une approche irresponsable de l'attractivité du territoire mais de passer d'une logique de prévention et de suspicion peu efficace à une logique de confiance pour le plus grand nombre et de sanction plus ferme pour ceux qui utilisent le visa étudiant à des fins d'immigration illégale.

*
* *
*

Si les conditions du recrutement des étudiants étrangers ne permettent pas de s'assurer de leur qualité académique, si les contrôles actuels ne permettent pas de s'assurer de façon optimale de la qualité et du sérieux des cursus, les conditions dans lesquelles s'effectue la vérification des ressources exigées d'eux par l'Etat ne permettent pas davantage de s'assurer qu'ils pourront subvenir à leurs besoins durant leur séjour d'études sur le territoire.

UNE VÉRIFICATION DES RESSOURCES EXIGÉES INEFFICACE

Pour être autorisés à suivre des études supérieures en France, les étudiants étrangers doivent justifier, en dehors d'un certificat d'inscription ou de pré-inscription dans un établissement d'enseignement supérieur, de moyens d'existence suffisants dont le niveau minimum est fixé à 70% de l'allocation mensuelle de base versée aux boursiers du gouvernement français⁶. La bourse étant actuellement de 615 €, le niveau de ressources exigé d'un étudiant étranger est donc de 430 €

Pour remplir cette condition, ils doivent justifier d'une bourse du Gouvernement français, d'un gouvernement étranger, d'organisations internationales ou de programmes communautaires⁸, d'une prise en charge par un « répondant » en France ou apporter la preuve qu'ils disposent au minimum des 430 € mensuels exigés sur dix mois de formation.

Malgré des opérations de contrôle lourdes, qui mobilisent à la fois les services des postes diplomatiques et ceux des préfectures, *nombre d'étudiants qui viennent étudier en France à titre individuel connaissent pourtant, parfois dès les premières semaines de leur arrivée, des difficultés financières* qui les amènent à solliciter une aide des services sociaux et des associations caritatives.

Deux raisons essentielles expliquent cette situation :

- *L'administration française n'a pas trouvé le moyen technique de fiabiliser les attestations de ressources des primo-arrivants.* L'idée communément partagée est que « les fonds tournent de compte en compte et servent à plusieurs attestations ». La mission propose que soient explorées plusieurs pistes :
 - dans le cas d'un répondant en France, engagement de procédures de recouvrement, à l'instar des procédures de recouvrement des pensions alimentaires impayées ;
 - pratique du compte « bloqué » comme en Allemagne. Notre voisin impose le dépôt de la somme globale (7200 euros pour 12 mois) sur un compte bancaire « bloqué » d'une banque allemande. L'étudiant ne peut retirer chaque mois que le montant autorisé de 600 euros ;
 - ou versement du total des ressources à un opérateur habilité à les reverser par fractions mensuelles aux étudiants.

⁶ L'article 7-7 du décret du 30 juin 1946 modifié donne une valeur réglementaire à cette référence pour l'obtention d'un visa long séjour avant de quitter le pays d'origine, puis du titre de séjour une fois en France

⁷ Arrêté MAE du 31 décembre 2002 paru au JO du 9 janvier 2003.

⁸ Quel que soit le montant de la bourse, la condition de ressources est supposée remplie.

- ***L'actuel montant minimum des ressources exigées est insuffisant*** pour permettre à un étudiant de subvenir sobrement à ses besoins et contribue à fausser la perception de l'étudiant sur le niveau de vie en France. En croisant différentes sources d'informations, on estime en effet ce budget minimum à 750€ mensuels, les dépenses du premier mois s'élevant quant à elles à 1 300 ou 1 800 € selon la formation. S'il ne relève pas de la mission de déterminer le montant mensuel précis qui devrait être exigé des étudiants étrangers, il est évident que le montant actuel devrait être relevé. Une modification ne pourra être envisagée que par voie de décret.

Enfin, en tout état de cause, l'information indispensable sur le niveau de vie en France doit être mieux assurée très en amont des procédures d'inscription, à l'instar des initiatives prises par certaines universités.

*
* *
*

Ces différents éléments permettent de mieux comprendre les raisons de la précarité de la situation de nombreux étudiants étrangers arrivant à titre individuel. Malgré la gratuité de l'enseignement et les aides dont ils peuvent bénéficier, le faible nombre de bourses et la situation tendue du logement étudiant contribuent à son aggravation.

DES CONDITIONS DE VIE SOUVENT PRÉCAIRES

Les étudiants boursiers disposent en général d'un niveau de ressources suffisant mais le nombre de bourses diminue

Qu'ils disposent de bourses du gouvernement français, de bourses ERASMUS ou de bourses de leur propre gouvernement, ***les boursiers ont généralement des ressources suffisantes.***

Si la bourse mensuelle du gouvernement français de 615 € est inférieure, elle aussi, à l'estimation de 750 euros mensuels nécessaires, il faut y ajouter les avantages complémentaires que sont l'exonération des frais d'inscription, la couverture sociale, la mutuelle complémentaire et l'assurance d'un logement à moindre coût dans des structures publiques ou, à défaut, une indemnité supplémentaire de loyer.

Mais ***le nombre de bourses offertes par la France est en diminution constante.*** Entre 2001 et 2003, le nombre de boursiers du gouvernement français pour les trois catégories de bourses (études, stages et séjours scientifique de haut niveau) a diminué de 21 %, passant de 24 360 à 19 171⁹. La mission n'a pas obtenu du MAE l'état comparatif d'attribution de bourses d'études par les plus importants pays de la mobilité étudiante dont on peut pourtant penser qu'il est connu du ministère qui a en responsabilité la définition de la politique des bourses et sa mise en œuvre. Cette baisse des crédits, qui se démarque des ambitions affichées par le gouvernement pour l'accueil des étudiants étrangers, amène à s'interroger sur la traduction des objectifs politiques.

Près de 40 % des aides d'urgence sont attribués aux étudiants étrangers

Ils peuvent bénéficier des aides d'urgence du FSU et du FSDIE : près de 40% des bénéficiaires du Fonds de Solidarité Universitaire, le principal fonds d'aide d'urgence destiné aux étudiants, sont des étudiants étrangers dont 85 % « d'individuels » (10 686 sur 12 605).

⁹ Cf. rapport du Sénat pour le projet de loi de finances 2005.

Ce dernier point traduit la précarité des conditions de vie d'un certain nombre d'étudiants étrangers. Dans les universités visitées, les assistantes sociales, les médecins, certains enseignants ou responsables de CROUS et, bien sûr, les étudiants étrangers rencontrés ont permis aux membres de la mission d'inspection de percevoir leurs difficultés, qu'elles se situent au plan alimentaire, du logement ou de la santé, ou encore qu'elles leur interdisent le minimum de dépenses qu'implique le travail universitaire et la participation à des activités pouvant faciliter leur intégration.

La question du logement étudiant demeure une question sensible, pour les étudiants nationaux comme étrangers

La recherche d'un logement demeure une étape extrêmement sensible en France aujourd'hui pour les étudiants qu'ils soient nationaux ou étrangers. Sur le marché du logement se retrouvent aujourd'hui 1 300 000 étudiants qui habitent hors du domicile parental représentant 59 % des étudiants selon la dernière enquête de l'Observatoire de la Vie Étudiante de septembre 2002. La mission reprend à son compte les constats du rapport ANCIAUX qui fait largement état de l'inadéquation entre une offre insuffisante de logements sociaux et la demande.

L'hébergement des étudiants étrangers soulève, pour sa part, une série de questions complémentaires spécifiques :

- *elle oblige à une gestion complexe des différents équilibres à respecter entre nationaux et étrangers*, pour éviter les phénomènes de ghettoïsation dans les cités traditionnelles non rénovées, aux loyers les moins élevés ; *entre étudiants individuels et étudiants institutionnels* qui représentent seulement 20 % de l'ensemble des étudiants étrangers mais 45 % de ces étudiants logés dans les structures des CROUS ; *entre les différentes demandes sociales*, pour ne pas risquer de conflits d'intérêts avec les étudiants français et assimilés qui relèvent du dossier social étudiant ;
- *l'exigence du cautionnement par un tiers domicilié en France est particulièrement lourde pour les étudiants étrangers*

Il s'agit là de la principale difficulté rencontrée par les étudiants étrangers individuels qui doivent justifier d'une personne physique solvable, domiciliée en France qui se porte garante pour les 10 ou 12 mois de loyer et les dégradations éventuelles du logement. Des projets de simplification sont envisagés, à la fois par les opérateurs de l'hébergement comme le CNOUS et par les collectivités locales. La Ville de Paris, par exemple, étudie un système de cautionnement par le biais du crédit municipal qui bute actuellement sur l'obstacle de la concurrence entre banques.

Les étudiants disposent cependant en France de droits importants

Les étudiants étrangers ont les mêmes droits que les étudiants nationaux en ce qui concerne :

- l'accès au régime spécifique de la sécurité sociale des étudiants et aux prestations complémentaires des mutuelles étudiantes ;
- ainsi qu'à l'ALS (aide au logement social) ou à l'APL (aide personnalisée au logement).

En outre, un droit au travail à mi-temps leur est ouvert, dès la première année d'études depuis 1998. Le nombre d'autorisations provisoires de travail concernant une première demande a presque doublé en trois ans alors que le nombre d'étudiants étrangers a augmenté de 25,5 % pendant la même période.

*
* *
*

Les réalités du terrain confirment donc tout à la fois la pertinence des grandes orientations de ces dix dernières années et l'importance du chemin qui reste à parcourir. Mais la mise en œuvre des orientations nationales se heurte à des difficultés qu'il sera indispensable de lever.

LES CONDITIONS DE RÉUSSITE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE

Plusieurs hypothèses ont été avancées dans ce rapport pour expliquer l'écart entre les réalités constatées et les améliorations techniques qui devraient intervenir aux différentes étapes de cette « chaîne de l'accueil ».

D'une façon plus générale, les chances de réussite d'une nouvelle politique de l'accueil des étudiants étrangers nécessitent qu'un certain nombre de conditions, qui ne sont pas aujourd'hui réunies, fassent l'objet d'un examen attentif et de décisions qui constituent autant de préalables à une réelle évolution.

La mise en œuvre de la politique gouvernementale est grevée d'incertitudes.

Ses orientations et les dispositions destinées à la concrétiser sont dispersées dans de nombreux documents : discours ministériels, compte-rendus de séminaires gouvernementaux, guides d'emploi de la politique contractuelle... L'exposé synthétique qui en est fait au début de ce rapport pour tenter d'en restituer sa cohérence et montrer son adaptation aux problèmes posés ne figure dans aucun document. À ce manque de lisibilité s'ajoute un grave problème de communication. La plupart des responsables rencontrés sur le terrain n'en ont qu'une connaissance vague et, curieusement, même à l'échelon central, elle est loin de constituer la référence systématique des actions à entreprendre.

Cette situation est d'autant plus inquiétante que beaucoup de ses mesures d'application reposent sur la libre initiative des établissements, que certaines risquent de se heurter à de fortes résistances - par exemple celles qui concernent le développement des processus d'évaluation des programmes d'enseignement ou des établissements -, enfin que certaines décisions du séminaire gouvernemental de décembre 2003 sont à ce jour restées sans suite. Dès lors « un portage politique » fort et un suivi régulier de sa mise en œuvre constituent des conditions nécessaires à la réussite de cette politique.

Les études nécessaires pour affiner les décisions gouvernementales et les stratégies des établissements font défaut.

Il n'existe pas d'analyses précises des besoins futurs de la France en matière de diplômés de l'enseignement supérieur par secteur d'activité. Dès lors, il est difficile d'évaluer les éventuels déficits prévisibles pour mieux apprécier les besoins de formation d'étudiants étrangers. Plus simplement, les données de base nécessaires à la connaissance de la typologie des étudiants étrangers au sein de chaque établissement ne sont en général pas exploitées. Cette carence quasi générale est un obstacle à l'élaboration d'une véritable stratégie en ce domaine et peut conduire à des erreurs d'appréciation sur les mesures nécessaires.

Le rôle et les modalités d'action de certains relais administratifs doivent être repensés.

Au ministère de l'éducation nationale, *une des difficultés majeures* du pilotage de la politique universitaire, selon la mission, *tient à la dissociation entre le système de dotation globale de fonctionnement « SANREMO » et la politique contractuelle* qui ne s'accompagne que de crédits représentant une faible part des moyens attribués aux établissements (15 à 18 %, hors dotations concernant la recherche, la documentation et le patrimoine, les crédits concernant la politique internationale ne représentant, dans les universités, que 7 à 8 % de ce montant).

SANREMO, qui pourrait être à la fois l'outil de l'autonomie des universités et celui de l'exercice possible de la tutelle, n'est en réalité qu'un outil mécanique de distribution de crédits. Cette situation pèse évidemment sur l'orientation de la politique internationale des établissements comme sur bien d'autres domaines et a sans nul doute contribué aux dérives constatées dans certaines universités visant à gonfler artificiellement les effectifs.

Au plan interministériel, l'insuffisance de la coordination entre les ministères techniques et le ministère des affaires étrangères est sans doute un des éléments majeurs d'une trop faible déclinaison des orientations nationales. C'est sans doute ce qui explique que la mission n'ait pas entendu, lors de ses entretiens, une doctrine commune, totalement partagée par les administrations centrales des deux ministères de tutelle.

Il n'existe pas, en particulier, de réunions institutionnelles périodiques sous la présidence des deux ministres qui permettrait de croiser les orientations prioritaires de la politique étrangère avec les impératifs de la politique internationale des établissements et, plus largement, de la politique d'enseignement supérieur et de recherche française et, en conséquence, d'arrêter les axes stratégiques et les programmes de travail conjoints qui en résulteraient.

Les universités doivent adopter de véritables stratégies en matière de coopération internationale

Les visites dans les universités montrent une absence quasi générale de réflexion de fond sur l'accueil des étudiants étrangers, pourtant souvent présenté comme une « priorité » dans les documents contractuels. Certes, des initiatives nouvelles constituant l'amorce de véritables politiques de recrutement ont été prises un peu partout : coopérations inter universitaires incluant des modes de sélection des candidats, doubles diplômes, diplômes européens, enseignements en anglais, filières délocalisées, enseignement à distance... Mais, en dépit des intentions fréquemment exprimées, l'ouverture internationale des universités demeure généralement dominée par les initiatives éparses des composantes.

A leur décharge, il faut souligner que les universités n'ont guère été incitées autrement qu'oralement à faire évoluer ces pratiques et qu'elles ont été accaparées, ces deux dernières années, par la réforme majeure du LMD, dont on sait l'importance pour le développement des échanges internationaux, dans laquelle elles se sont engagées en faisant la preuve d'une capacité de réactivité et d'innovation remarquables.

L'actuelle gestion des bourses ne permet pas de développer une politique active de recrutement des étudiants étrangers

Le Haut Conseil à la Coopération Internationale estimait, en 2002, que « les bourses ne sont pas aujourd'hui considérées comme l'un des instruments d'une politique globale de formation en direction du pays bénéficiaire [et que]... la France est le seul pays parmi les nations de la mobilité étudiante à ne pas essentiellement fonder sa politique de distribution de bourses sur des critères d'excellence académique mais sur des critères de coopération ». Seul pilote, le ministère des affaires étrangères agit sans véritable consultation des directions du MENESR ni des établissements. La conférence des présidents d'université demande sans succès, depuis plusieurs années, à être associée au pilotage du dispositif. Une telle collaboration constituerait, en effet, un moyen efficace pour développer une politique de recrutement d'étudiants étrangers plus conforme aux besoins de notre enseignement supérieur et de notre recherche.

De récents télégrammes diplomatiques qui reprennent les directives gouvernementales nouvelles semblent marquer une évolution. Il paraît cependant nécessaire d'aller plus loin. Loin de croire que la participation des universités aux réflexions sur les critères d'attribution des bourses voire l'attribution d'un volant de bourses aux établissements sont des sujets clos, comme certains de ses interlocuteurs du MAE le lui ont signifié, la mission d'inspection tient à en souligner la permanence et l'intérêt.

La dispersion des responsabilités conduit à ne pas écarter l'hypothèse d'un établissement public réunissant les compétences des différents opérateurs.

L'agence Edufrance confrontée à ses débuts à la mission très large de coordination générale de l'offre de formation à l'international, s'est rapidement révélée incapable de conduire l'ensemble des missions qui lui avaient été confiées. Elle s'est aujourd'hui recentrée sur un champ plus restreint sur lequel elle s'est stabilisée et exerce ses missions à la satisfaction de ses deux tutelles.

On peut penser que l'erreur a consisté à l'origine à confier la mission très ambitieuse de coordination générale de l'offre à un opérateur parmi d'autres, méconnaissant les expériences, réussies, celles-là, du Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD) allemand ou encore du British Council dont le périmètre d'action et les moyens sont sans commune mesure avec ceux de la structure EDUFRANCE. Pour établir une comparaison, si l'on avait voulu constituer une agence française à l'échelle du DAAD ou du British Council, il aurait fallu y rassembler les compétences dévolues en France à la fois à Edufrance, à Egide, à la partie internationale du Centre National des Œuvres Universitaire (CNOUS) et à la Direction Générale à la Coopération Internationale et au Développement du ministère des affaires étrangères (DGCID) dont la fonction d'opérateur dans le domaine des bourses a été soulignée au chapitre précédent.

La perspective évoquée à plusieurs reprises, notamment par la Cour des Comptes dans son relevé de constatations sur la gestion du GIP Edufrance de 2002, de la création d'une structure regroupant les compétences des différents opérateurs, ne doit pas être perdue de vue. ***Un établissement public placé sous la co-tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'Education nationale***, présidé par un diplomate et dont le comité d'orientation pourrait être placé sous la présidence d'un responsable universitaire afin d'impliquer enfin les universités à la définition des choix, permettrait de disposer enfin des ressources nécessaires à un véritable pilotage de la mobilité internationale. Ce dispositif faciliterait la prise en compte des besoins de notre système d'enseignement supérieur et de recherche en même temps que des priorités de notre politique étrangère. Il aurait, en outre, le mérite de la cohérence administrative en réservant à l'administration sa fonction de conception, d'animation et d'évaluation et en confiant à un opérateur la fonction de mise en œuvre de cette politique.

Les modalités d'exercice du devoir de solidarité avec les pays du Sud doivent être réexaminées.

La priorité donnée désormais à l'excellence, dans le cadre d'une forte compétition internationale, va conduire à privilégier la collaboration avec les autres pays du nord ou avec les pays émergents dont les systèmes universitaires et de recherche sont d'emblée capables de participer à de véritables partenariats tant en formation qu'en recherche. Ces orientations, dont on peut plutôt penser qu'elles se feront à coût constant, vont devoir s'accompagner de choix plus drastiques dans le recrutement. Certaines des recommandations de la mission constituent elles-aussi des barrières supplémentaires à la venue en France d'étudiants issus des zones les plus pauvres.

Il faudra, en accompagnement de ces évolutions nécessaires, mettre à plat et préciser les objectifs de la coopération avec ce que l'on appelle les pays de la zone de solidarité prioritaire. Et la forme d'accueil indiscriminé qui est pratiquée aujourd'hui n'y répond certainement pas. ***La question des conditions d'accueil qui fait depuis quelque temps l'objet de nombreuses analyses doit donc désormais être complétée par une réflexion, non moins essentielle, sur les choix que la France souhaite faire en matière de coopération.***

On peut, en particulier, penser que la coopération universitaire avec les pays en développement non-émérgents ne saurait relever de la seule logique de l'excellence académique ou scientifique mais plutôt de la problématique, beaucoup plus vaste et complexe, de l'aide au développement, avec ce que cela implique d'appui aux formations professionnalisées nécessaires au développement de l'appareil productif de ces pays et à toutes les modalités de formations « hors les murs ». Les bourses devraient, en particulier, soutenir prioritairement ces formations et être attribuées pour toute la durée d'un cursus et non pour des fractions de cursus mal maîtrisées. En bref, il s'agit de répondre mieux aux besoins, d'abaisser le coût des formations pour les étudiants des pays de la zone de solidarité et de circonscrire une trop forte fuite des cerveaux vers les pays du nord.

*
* *
*

Au terme de ces constats, vingt-six propositions sont présentées. Elles concernent toutes les étapes de cette « chaîne de l'accueil » ainsi que les conditions d'amélioration du pilotage national de la nouvelle politique gouvernementale.

Récapitulatif des propositions formulées

<i>Liste des propositions</i>

Conditions de recrutement et d'études

- | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ⇒ mettre en place en amont les études prospectives permettant d'organiser une politique des recrutements : connaissance des viviers et des compétences nécessaires à moyen terme. |
| ⇒ organiser en aval les suivis de cohortes et améliorer dans les universités la connaissance de la population étudiante accueillie. A ce titre, définir les données de base essentielles à la connaissance de la population des étudiants étrangers dans chaque établissement, et faire de leur présentation une condition nécessaire à la prise en compte du volet international dans le cadre de la procédure contractuelle. |
| ⇒ établir et stabiliser avec les universités les conditions de mise en œuvre des orientations nationales (positions de principe et chartes de qualité concernant les conditions de recrutement, l'exportation de l'ingénierie de formation...). |
| ⇒ Inscrire dans les priorités de la politique contractuelle et des différents programmes incitatifs en matière d'accueil d'étudiants étrangers le développement de tous les modes de transfert d'ingénierie pédagogique : universités françaises à l'étranger, filières délocalisées, enseignement à distance... |
| ⇒ dans les universités, contrôler de façon plus stricte le niveau de français concernant les étudiants candidat à un cursus assuré en langue française. |
| ⇒ parallèlement, développer les cursus assurés entièrement ou en partie en anglais. |
| ⇒ améliorer la vérification du niveau académique : préciser et stabiliser la responsabilité des universités dans le cadre des Centres d'Etude pour le Français mis en place dans les postes diplomatiques. |

Conditions d'entrée et de séjour sur le territoire

<i>Propositions d'évolution à court terme</i>

- | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ⇒ multiplier les dispositifs de guichets uniques dès que la base légale de leur mise en place aura été établie. |
| ⇒ Identifier les responsables (président d'université, directeur d'Edufrance...) susceptibles de s'engager officiellement auprès des préfetures sur la qualité d'étudiants boursiers ou accueillis dans le cadre de partenariats qui pourraient, à ce titre, faire l'objet d'une délivrance quasi immédiate du premier titre de séjour. |
| ⇒ Engager les universités à mettre en place des dispositifs de formation des personnels des préfetures à la nouvelle architecture des formations LMD. Convaincre les universités de s'engager elles-aussi dans les opérations de suivi de la durée et de la cohérence des cursus. |

Liste des propositions

Propositions à plus long terme

- ⇒ Délivrer à l'étranger, à l'instar de nombreux autres grands pays de la mobilité étudiants, à la fois visa et premier titre de séjour par un rapprochement des compétences des ministères des affaires étrangères et de l'Intérieur.
- ⇒ concentrer les contrôles sur les renouvellements de titres de séjour.

Contrôle des ressources

- ⇒ relever le montant des ressources exigées au moins au niveau de la bourse nationale allouée par le gouvernement français (supprimer par décret la condition fixant le niveau de ressources exigées à 70 % de la bourse du gouvernement français).
- ⇒ Faire évoluer le mode d'attestation des ressources (exemple du « compte bloqué » allemand ou versement des ressources exigées à un opérateur de l'accueil habilité à les reverser par mensualités).

Conditions de vie : Bourse, logement, droit au travail

- ⇒ faire en sorte que les universités participent à la détermination de la politique des bourses et logements étudiants, voire disposent d'un volant de bourses et de logements.
- ⇒ augmenter le nombre de bourses, sur critères d'excellence, en particulier pour les étudiants issus de la « zone de solidarité prioritaire ».
- ⇒ supprimer dans les structures publiques d'hébergement la condition relative au garant.
- ⇒ donner la possibilité aux préfetures d'instruire une demande d'autorisation provisoire de travail (APT) déposée avec la demande de titre de séjour.
- ⇒ délivrer un récépissé permettant de travailler durant le temps de l'instruction du dossier.
- ⇒ faire coïncider la durée de l'APT avec celle du titre de séjour.

Amélioration du pilotage national

- ⇒ faire connaître la politique nationale en mettant en place une véritable politique de communication et, notamment, diffusant une synthèse des orientations nationales dispersées aujourd'hui dans divers documents.
- ⇒ instaurer une réunion bi-annuelle présidée par le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche et le ministre des affaires étrangères.
- ⇒ lier politique contractuelle et délégation globale de crédits dits du « SANREMO » (en finir la politique des crédits incitatifs).
- ⇒ charger le conseil national pour la mobilité internationale des étudiants de dresser régulièrement un état d'avancement des travaux confiés aux directions des différents ministères.
- ⇒ mettre en place un établissement public, sur le modèle du DAAD ou du British Council, rassemblant les compétences des différents opérateurs de l'accueil et des bourses (Edufrance, Egide, partie internationale du CNOUS, partie opérateur de la DGCIID).
- ⇒ en accompagnement des orientations en ce domaine, préciser, dans le cadre d'une réflexion inter ministérielle, les conditions de la coopération avec les pays de la zone de solidarité prioritaire.

Introduction

Le ministre a inscrit au programme de travail de l'IGAENR¹⁰ pour l'année 2004-2005 une mission d'évaluation portant sur « les conditions d'inscription et d'accueil des étudiants étrangers dans les universités ».

Les membres de la mission d'inspection, soucieux d'apporter une valeur ajoutée au nombreux rapports déjà établis sur cette question, se sont attachés, d'une part à fonder leurs constats et leurs recommandations sur une observation effectuée sur place et sur pièces dans un nombre significatif d'établissements (cf. liste en annexe), d'autre part à cerner très précisément le périmètre de la mission.

Une observation des pratiques sur place et sur pièces dans un nombre significatif d'universités

L'échantillon des universités visitées a été constitué par croisement de plusieurs critères : taille des établissements, degré de sélection habituel, pourcentages d'étudiants étrangers accueillis selon les cycles, résultats aux examens. Des visites dans quelques grands établissements et classes préparatoires ont également été effectuées.

Ces investigations ont été complétées par des entretiens menés dans les directions du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche comme dans celles des autres ministères concernés : ministère des affaires étrangères et ministère de l'Intérieur et chez les différents opérateurs de l'accueil (CNOUS, EduFrance, Egide). Les responsables de plusieurs CROUS et préfectures ont été entendus.

La mission s'est efforcée, en outre, de se doter d'éléments de comparaison internationale permettant de mettre en perspective les pratiques et les choix français avec ceux d'autres grandes nations de la mobilité étudiante.

Un champ d'observation délimité

La mission a exclu du champ de ses observations les étudiants étrangers résidant en France qu'elle a assimilés aux étudiants français

La mission d'inspection a dès l'abord exclu de son champ d'investigation les étudiants étrangers résidant en France pour deux raisons :

- ces jeunes issus de l'immigration sont présents sur le territoire national, les activités professionnelles exercées par leurs parents contribuent à l'effort économique, ils ont le plus souvent effectué au moins une partie de leurs études secondaires en France et leur entrée dans l'enseignement supérieur en est le prolongement naturel. Comme les étudiants français, ils sont d'ailleurs potentiellement susceptibles de bénéficier d'une bourse. On ne saurait sans discrimination grave séparer leur situation de celle des étudiants français ;

¹⁰ Bulletin officiel n° 31 du 2 septembre 2004.

- en second lieu, leur présence dans nos universités ne traduit pas en soi l'attractivité ou non de nos établissements universitaires.

La mission a exclu de son champ les étudiants accueillis à titre institutionnel pour centrer ses observations sur les étudiants accueillis à titre individuel

Les étudiants accueillis dans le cadre de programmes d'échanges ou dans le cadre de partenariats inter universitaires ne représentant pour le moment que 20 % de la population d'étudiants étrangers accueillie dans les universités françaises.

En outre, la mobilité de ces étudiants s'inscrit dans un parcours sans grande difficulté : les procédures administratives d'inscription, les demandes de titres de séjour comme les conditions de leur accueil sont prises en charge, organisées et simplifiées. Leurs résultats, dans les universités visitées par la mission, sont équivalents à ceux des étudiants français. Là encore, on peut donc assimiler leur situation à celle des étudiants français.

C'est la masse des étudiants étrangers reçus à titre individuel qui concentre les difficultés relatives à cet accueil : des taux de réussite globalement inférieurs de 40 % à ceux des étudiants français et des situations personnelles d'extrême précarité. Ce sont ces étudiants, en outre, qui formulent le plus de griefs à l'égard de leurs conditions d'entrée, d'accueil et de séjour. C'est donc à l'observation de la situation de ces étudiants que s'est attachée plus particulièrement la mission.

Du constat des situations observées à l'analyse des écarts avec les orientations de la politique nationale

La mission a souhaité présenter un état de l'évolution de la politique nationale en ce domaine depuis 1998 qui lui a semblé d'autant plus utile qu'elle a dû elle-même réaliser une synthèse des orientations actuelles qui ne font nulle part l'objet d'une présentation complète, globale et cohérente.

Le rapport se poursuit par un constat des situations observées en matière de recrutement académique et de conditions d'études des étudiants étrangers, de conditions d'entrée et de séjour et, enfin, de conditions de vie de ces étudiants.

La mission s'est particulièrement attachée à tenter de déterminer pourquoi nombre d'étudiants étrangers en mobilité individuelle rencontrent rapidement autant de difficultés tant académiques – un taux de réussite aux examens de 40 % inférieur à celui des étudiants français – que sociales – une proportion importante d'étudiants en situation de précarité malgré l'exigence à l'entrée sur le territoire d'un niveau minimum de ressources.

Enfin, la mission formule une analyse des écarts entre la politique voulue à l'échelon national, sa déclinaison par les différentes administrations qui en ont la responsabilité et sa traduction effective aujourd'hui dans les universités et clôt le rapport par un récapitulatif de ses propositions et recommandations.

1. L'évolution de la politique de l'Etat

1.1. Des enjeux multiples

1.1.1. *Un enjeu pour le rayonnement culturel et économique de la France*

Dans un contexte international d'ouverture croissante des économies, des cultures et des sociétés, l'accueil d'étudiants étrangers constitue pour des pays développés comme la France un enjeu essentiel :

- il est un facteur d'ouverture internationale de notre société et particulièrement de nos établissements d'enseignement supérieur, indispensable au maintien et au développement de leur position dans la compétition internationale que sont venus concrétiser récemment plusieurs types de classements dont le retentissement a été grand ;
- la principale source de valeur ajoutée des économies développées au XXI^{ème} siècle est – et sera de manière croissante – l'intelligence et sa traduction dans les domaines de la recherche et de la technologie. Un des facteurs essentiels de la puissance d'un pays développé tient à sa capacité à la produire, c'est-à-dire à la performance de son système de formation et de recherche. Il lui faut non seulement former ses ressortissants au meilleur niveau, mais aussi interagir avec les systèmes des autres pays développés et attirer les meilleurs étudiants d'autres nations. C'est là un élément essentiel de sa compétitivité économique et un enjeu primordial pour un pays dont l'économie dépend très largement de sa capacité exportatrice et de son aptitude à attirer l'investissement international ;
- à cette reconnaissance internationale par les systèmes étrangers de niveau équivalent et à cette attractivité du système national de formation et de recherche correspond aussi son influence à participer à la formation d'élites étrangères, voire à la défense de ses intérêts culturels, politiques, économiques ou militaires ;
- la formation des cadres étrangers est un facteur clé de la politique d'aide au développement et à l'amélioration de l'équilibre international. Pour la France, ce dernier enjeu revêt une signification particulière, non seulement en raison à son histoire, qui la lie à de nombreux pays du sud, mais aussi à sa géographie, qui en fait l'un des principaux acteurs du partenariat euro-méditerranéen ;
- enfin, tout en visant parallèlement à développer un usage aisé et naturel de l'anglais en France, cette attractivité et cette capacité à former des étudiants étrangers sont un gage de maintien du statut de la langue et de la culture française et participe ainsi du rayonnement culturel et scientifique du pays.

Pour autant, les modalités d'action de la France en ce domaine se distinguent de celles de certains de ses principaux compétiteurs – et notamment les puissances anglo-saxonnes – en ce qu'elles reposent principalement sur un service public de l'enseignement supérieur, fondé sur une quasi gratuité pour ses usagers et financé massivement par l'impôt. Dans ce contexte, la formation d'étudiants, qu'ils soient

français ou étrangers, constitue une dépense publique qui doit être conçue comme un investissement de la Nation.

L'idée fut un moment entretenue que la promotion de l'enseignement supérieur pourrait en France faire l'objet d'une stratégie « commerciale » de rentabilité financière à court terme à l'instar des Etats-Unis, par exemple, où ce secteur représentait en 1999 le quatrième poste d'exportation rapportant chaque année plus de 7 milliards de dollars. Mais la spécificité française (partagée, au demeurant avec d'autres pays étrangers et, en particulier avec l'Allemagne, l'autre grand européen de la mobilité étudiante en Europe) d'un service public d'enseignement supérieur quasiment gratuit a rapidement conduit à repréciser cet objectif qui ne semble pas susceptible, en effet, d'une application directe. Un décret relativement confidentiel (décret n° 2002-654 du 30 avril 2002) permet cependant aux établissements depuis 2002, dans le cadre de leur mission de coopération internationale et sous réserve d'un vote en conseil d'administration, de fixer une tarification spécifique pour des formations adaptées dans leurs contenus ou dans les modalités de leur organisation. La mission n'a rencontré aucune université exploitant les possibilités offertes par ce texte qui demeure d'ailleurs largement méconnu.

En revanche, le maintien du principe de service public gratuit n'est en rien incompatible avec la participation de la France et de nos établissements publics d'enseignement supérieur à la compétition sur le « marché » de l'enseignement supérieur pour s'efforcer d'attirer vers notre pays un nombre suffisant d'étudiants de très bon niveau. Il est même indispensable pour notre service public d'y participer et de faire constamment la preuve qu'il est parfaitement à la hauteur de ses concurrents et partenaires étrangers, qu'ils soient publics ou privés.

L'analyse de la population des étudiants étrangers accueillis en France montre qu'elle reste largement constituée d'étudiants issus des pays qui ont appartenu à son aire d'influence traditionnelle (Afrique et Maghreb) et que la politique d'accueil peine à se développer en direction des zones émergentes à fort potentiel de croissance (Asie, Amérique latine). Celles-ci disposent pourtant de systèmes d'enseignement supérieur et de recherche de bon niveau, voire de très bon niveau et présentent pour nos entreprises des perspectives de développement qui ne peuvent être négligées. La montée en puissance de l'accueil d'étudiants chinois et le nombre croissant d'étudiants originaires d'Amérique latine ces dernières années marquent cependant un début d'évolution.

Enfin, la valorisation de l'effort consenti pour la formation d'un futur cadre étranger devrait exiger qu'on assure à tout moment un suivi permettant de constituer autour de notre pays et de ses établissements des réseaux vivants d'amitié et de solidarité. L'équipe d'inspection a constaté, en le regrettant, que si l'on évoque partout l'intérêt que pourrait trouver la France à se constituer un réseau d'« ambassadeurs », la constitution et l'animation de réseaux d'« alumni » sur le modèle américain n'est quasiment nulle part mise en œuvre et n'apparaît pas même comme une véritable préoccupation. Des amorces de dispositifs d'animation d'un réseau d'anciens à travers le monde ont pu être observés dans deux des établissements visités, dont un mis en place à l'initiative d'un Conseil Régional.

1.1.2. Un enjeu budgétaire important : environ deux milliards d'euros par an

L'effort financier de la France en ce domaine est important. Le choix fait par la France, et qui n'a jamais été remis en cause, a toujours été d'accueillir les étudiants étrangers à égalité avec les étudiants

français, dans le cadre d'un enseignement supérieur parmi les moins chers du monde : 180 € de frais d'inscription annuels.

Le coût de l'accueil a été, ces dernières années, mis en évidence et précisément quantifié dans les rapports publiés sur la question de l'accueil des étudiants étrangers.

Le rapport du Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants de 2001¹¹ a, en particulier, mis l'accent sur le fait que les étudiants étrangers bénéficient d'une « bourse implicite » estimée en moyenne à 8 000 € par an et par étudiant de frais de formation auxquels il convient d'ajouter 4 000 € représentant le coût des prestations sociales auxquelles les étudiants étrangers ont accès, au même titre que les étudiants français (sécurité sociale, aide au logement...).

La mission d'inspection tient à souligner qu'il convient de continuer à rappeler à nos partenaires et aux étudiants étrangers individuels qui s'inscrivent dans nos universités qu'ils bénéficient de cette forme de bourse véritable du Gouvernement français. Cette information a, en effet, toujours suscité l'intérêt chez les étudiants rencontrés au cours de la présente mission mais aussi beaucoup d'étonnement.

Il convient de préciser cependant que ces étudiants, une fois sur le territoire, participent, au moins à hauteur du minimum des ressources mensuelles exigées d'eux durant le temps de leurs études, à l'effort économique. On ne dispose sur cette question en France que de rares enquêtes élaborées par quelques collectivités locales, intéressées par l'apport économique des étudiants à la vie locale. Mais cette seconde approche, plus habituelle dans d'autres pays, est quasiment inexistante en France, et totalement occultée dans les dernières évaluations du coût financier pour la France de ces étudiants.

Dans un contexte proche du nôtre, pourtant, où l'enseignement universitaire est également quasiment gratuit et repose tout aussi largement sur le contribuable, notre interlocuteur allemand du DAAD¹², interrogé sur la question du coût des étudiants étrangers, s'est étonné de cette approche unique et l'a, pour sa part, immédiatement rapprochée de la question concomitante de l'apport financier des étudiants étrangers. Il s'agit d'ailleurs moins d'une différence d'approche budgétaire que d'une différence plus générale de logique et d'appréhension de la mobilité étudiants entrante : en Allemagne, où il repose aussi essentiellement sur l'effort du contribuable, même si l'Allemagne évolue actuellement en terme de droits d'inscription pour ses étudiants nationaux comme étrangers, cet accueil ne donne aujourd'hui lieu à aucun débat public ni à aucune remise en cause. En revanche, on le verra, la vérification des conditions de ressources minimales exigées des étudiants a été réglée de façon plus claire et ne donne, elle non plus, lieu à aucun débat.

En tout état de cause, si l'on soustrait du coût pour le contribuable la prise en charge des étudiants étrangers résidant sur le territoire et l'apport financier minimal des étudiants étrangers en mobilité, cet accueil représente une dépense publique d'environ deux milliards d'euros qui suffit à justifier qu'on évalue dans quelle mesure sont atteints les objectifs définis par l'Etat.

¹¹ *Un plan d'action pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers en France. Diagnostic et propositions*, Élie COHEN, juillet 2001.

¹² Deutscher Akademischer Austausch Dienst.

*L'affichage canadien de l'apport économique
des étudiants étrangers à la vie locale*

« Comme suite aux délibérations du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration (CPCI) sur le projet de loi C-11, loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, l'association des universités et collèges du Canada (AUCC) souhaite aborder la question des étudiants étrangers :[...]

•« La présence d'étudiants étrangers a d'importants avantages économiques. Ils apportent aux universités un supplément de revenus qui soutient leur mission. Aux localités, les dépenses des étudiants étrangers, en logement, aliments, livres, etc. apportent de multiples retombées économiques. Par exemple, on estime qu'en 1996, ils ont contribué pour 2,7 milliards à l'économie, soit l'équivalent de 21 000 emplois (MAECI, 1998). Dans un rapport plus récent commandé par le ministère des Études avancées et de la Formation de la Colombie-Britannique, on a estimé que les avantages économiques de leur présence dans tous les secteurs de l'éducation s'élevaient à environ 443 millions. Enfin, dans l'intérêt à plus long terme du Canada, ils rentrent dans leur pays où ils deviendront des partenaires commerciaux et des décideurs qui auront une affinité avec le Canada »¹³.

« Des milliers de nouveaux étudiants étrangers, dont plusieurs viennent tout juste d'entamer leurs études cet automne dans l'une des universités ou grandes écoles de la région, enrichissent la vie sociale, culturelle, scientifique et économique du Montréal métropolitain. Sur ce dernier plan, on estime les retombées de leur présence dans la région à plus de 255 millions de dollars sur une base annuelle »¹⁴.

1.2. Une politique volontariste mise en place à partir de 1998

Face à ces enjeux, les gouvernements successifs ont pris un certain nombre de mesures à partir des années 80.

La volonté de limiter les flux d'immigration s'ajoutant à l'expansion des effectifs français a abouti, à partir de 1990, à diminuer le nombre d'étudiants étrangers accueillis en France. A partir de l'année 1996/1997, pour la première fois depuis les années 60, les effectifs d'étudiants français connaissent une évolution à la baisse¹⁵. Du côté des universités, une pression démographique interne qui se relâche, la nécessité d'utiliser les équipements mis en place en période de hausse continue des effectifs et, sans nul doute, le souhait des établissements de maintenir les moyens obtenus contribuent à conférer de l'intérêt à la politique d'accueil des étudiants étrangers lancée en 1998 par le ministre de l'Éducation nationale qui en fait une priorité de son action. La vision ambitieuse et l'action d'un ministre personnellement convaincu de la nécessité de développer la mobilité étudiante portent alors largement les premières initiatives.

Les mesures gouvernementales prises la même année pour développer la mobilité entrante sont nombreuses et convergentes :

¹³ Mémoire soumis le 2 mars 2001 au Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes relativement au projet de loi C-11 relative à l'immigration et à la protection des réfugiés et règlements afférents par l'association des universités et collèges du Canada (AUCC).

¹⁴ Communiqué en date du 21/09/04, Ville de Montréal et Montréal International (MI).

¹⁵ Source : *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, année 2004. MENESR, DEP.

- vote de la loi Réséda¹⁶ dont un large pan est destiné à favoriser l'accueil des étudiants étrangers ;
- consignes aux postes diplomatiques visant à desserrer les contraintes restrictives à l'entrée par une politique plus souple de délivrance des visas, qui a très certainement été déterminante dans la relance de la dynamique de la mobilité entrante ;
- création de l'agence « EduFrance » avec la volonté de consacrer spécifiquement des moyens à cette politique. Les missions confiées à l'agence sont au nombre de trois :
 - promotion de l'offre de formation française à l'étranger en vue d'accroître le nombre d'étudiants étrangers individuels accueillis dans nos établissements d'enseignement supérieur dans une logique de « marché » ;
 - exportation de l'ingénierie pédagogique française en réponse aux appels d'offres multilatéraux de type banque mondiale ;
 - aide à l'organisation de l'offre de formation des établissements d'enseignement supérieur avec l'objectif à la fois d'attirer des étudiants étrangers et de répondre aux appels d'offre internationaux.

Les objectifs de cette politique, d'abord très clairement quantitatifs, s'accompagnent rapidement d'orientations géographiques, les priorités étant alors concentrées sur quatre grands pays émergents à fort potentiel de développement économique et disposant de systèmes universitaires et de recherche de bon, voire de très bon niveau : la Chine, l'Inde, le Mexique et le Brésil. Ces pays ont fait l'objet des principaux déplacements ministériels.

Par ailleurs, l'ouverture internationale des établissements est d'abord et volontairement adossée à la constitution d'un enseignement supérieur européen, pour deux raisons :

- parce que l'attractivité de la France ne se suffit plus à elle-même et que c'est en raison de sa capacité à s'intégrer au meilleur niveau dans l'ensemble européen, garantie de reconnaissance internationale de très haut niveau, que l'enseignement supérieur français attirera les étudiants des grands pays émergents ;
- parce qu'il s'agit de promouvoir la mobilité des étudiants européens et particulièrement français, afin que la l'appréhension de la diversité culturelle et linguistique du continent européen soit une première étape d'immersion dans un environnement étranger qui, dans une économie ouverte et dans un monde globalisé, constitue la base de l'« employabilité » future.

Dans ce contexte, à l'instigation du ministre français, trois de ses collègues (Italie, Allemagne, Royaume-Uni) le rejoignent à la Sorbonne pour lancer le vaste mouvement de convergence des systèmes d'enseignement supérieur européens qui, après la conférence de Bologne, regroupera 29 pays et aboutira, en France, à la réforme majeure du LMD, désormais adoptée par l'ensemble des établissements.

C'est ainsi, même si elle demeure essentiellement quantitative, une politique nationale cohérente qui est mise en place en 1997/1998. On peut considérer qu'elle a atteint ses buts, puisque dès 2000 la courbe du flux d'étudiants étrangers accueillis s'inverse et connaît depuis lors une progression

¹⁶ Loi du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile.

régulière. Elle a surtout eu pour effet de commencer à mobiliser l'ensemble des établissements autour de la question de l'accueil des étudiants étrangers et d'une nécessaire ouverture européenne et internationale des établissements.

1.3. Une politique actuelle qui privilégie des objectifs plus qualitatifs

Depuis 2003, sans remettre en cause l'orientation générale en faveur de l'ouverture européenne et internationale des établissements, qui est toujours encouragée, un certain nombre d'objectifs plus directement qualitatifs sont retenus : privilégier l'accès en master et doctorat, dans les disciplines scientifiques, juridiques et de gestion et diversifier les origines géographiques des étudiants avec une priorité nettement accordée aux pays développés, aux nouveaux membres de l'union européenne et aux pays émergents.

Ces objectifs se situent dans le cadre d'une politique plus large destinée à développer l'attractivité générale de la France et sa capacité à attirer les investissements étrangers pour soutenir la croissance et l'emploi. Les mesures qui la concrétisent dépassent ainsi largement le champ particulier de l'enseignement supérieur et de la recherche mais comportent un large volet concernant l'accueil des étudiants et des chercheurs étrangers.

Une nouvelle politique a donc été élaborée au cours des dix huit derniers mois. Ses différents aspects sont cependant dispersés dans des documents de nature très diverse (rapports, déclarations gouvernementales...) qui masquent sa cohérence et la richesse des propositions qu'elle comporte.

Il a donc paru utile d'en effectuer ici la synthèse à la fois pour faciliter la confrontation avec les constats effectués sur le terrain et parce qu'il existe une réelle complémentarité entre les objectifs définis, les stratégies permettant de les atteindre et les moyens qui doivent les concrétiser.

Les objectifs concernent :

- *l'orientation générale de la politique d'accueil* : « le pari de la quantité a été gagné », il convient maintenant de privilégier la recherche de la qualité, celle de l'offre de formation, des projets des candidats, de l'environnement de travail et de vie ;
- *les étudiants à faire venir en priorité* : la France doit « devenir le premier pays d'accueil des étudiants étrangers, en particulier ceux des deuxième et troisième cycles dans les domaines scientifiques, techniques, financiers et managériaux » et « attirer les meilleurs chercheurs dans les matières scientifiques et techniques » ;
- *les champs géographiques à privilégier* : les pays scientifiquement et technologiquement développés, par un effort accru dans le cadre de programmes de mobilité ; les pays émergents, notamment d'Asie et d'Amérique latine et les nouveaux pays de l'UE¹⁷, vers lesquels il s'agit de promouvoir l'offre française de formation pour attirer un nombre plus important d'étudiants.

¹⁷ Cf. guide d'emploi de la politique contractuelle pour la période 2006-2009, programme ARCUS et télégramme du MAE de novembre 2004 aux postes diplomatiques sur la politique des bourses en 2005.

Les stratégies retenues sont adaptées au nouveau contexte international et aux problèmes que la mission d'inspection générale a rencontrés sur le terrain ; elles peuvent être regroupées autour de trois thèmes essentiels :

- *adapter l'offre de formation française aux exigences induites par la mobilité internationale des étudiants* : diffusion des dispositions les plus innovantes dans la mise en place du LMD, essentielle à une meilleure lisibilité des formations proposées ; généralisation des dispositifs de perfectionnement linguistique, la maîtrise de la langue française devenant moins un préalable à l'inscription des meilleurs candidats qu'un des objectifs majeurs de la formation en France, cependant que la priorité sera donnée, dans la sélection des candidats, à leur niveau académique, apprécié éventuellement par des tests de spécialité dans leur langue d'origine ; développement de cursus en langues étrangères ; élaboration de produits spécifiques adaptés à la demande étrangère (formations à distance, délocalisations de programmes d'enseignement, cursus intégrés, co-tutelles de thèses...) ;
- *mieux préparer la venue en France* : par une information plus complète sur l'offre de formation, incluant une large diffusion des résultats de l'évaluation des établissements et de leurs programmes d'enseignement, et sur l'ensemble des conditions de travail et de vie en France (coût de la vie, conditions d'hébergement...) ; par une définition des profils de candidats que chaque université peut le mieux accueillir ; par une adaptation des procédures de traitement des dossiers de visa à la diversité des situations (reprises d'études, séjours temporaires...) ; par une simplification des procédures d'inscription des titulaires du baccalauréat français obtenu à l'étranger ...et, surtout, par le développement de la mobilité institutionnelle, dans le cadre de partenariats internationaux s'appuyant, le cas échéant, sur des réseaux d'établissement français mettant en commun des compétences complémentaires. En bref, cette deuxième direction de travail constitue un ensemble de réponses au diagnostic porté par le ministre de l'éducation nationale et de la recherche lorsqu'il a souligné que « des taux d'échec élevés sont le symptôme d'une mobilité mal préparée » ;
- *mieux accueillir et mieux accompagner* : en simplifiant les procédures de demande de titres de séjour ; en organisant l'orientation des étudiants vers les formations qui leur sont les mieux adaptées, dans le cadre de structures internes à chaque établissement ou communes à ceux d'un même site ; par la mise en place de véritables dispositifs d'accueil et d'accompagnement (suivi administratif et pédagogique, diverses formes de tutorat, suivi des anciens étudiants étrangers... ; par une aide accrue aux problèmes d'installation matérielle (logement, références bancaires...) ; par des initiatives pour combattre l'isolement des étudiants étrangers (diverses formes de parrainage...).

Des outils et des moyens d'incitation sont prévus ou existent pour aider et entraîner les établissements à s'engager dans ces nouvelles directions. On ne citera ici que quelques exemples à l'appui des diverses stratégies évoquées ci-dessus :

- pour ce qui concerne *l'adaptation de l'offre de formation* : diffusion des dispositions les plus innovantes en matière de lisibilité de l'offre française par rapport à des standards internationaux, dans le cadre du LMD ; label qualité aux meilleures formations dans les filières à forte composante internationale et aide aux établissements pour les aider à

- préparer leur candidature à l'obtention de standards internationaux de référence, charte de qualité relative aux délocalisations ;
- *pour mieux préparer et orienter les candidats* : portail Internet sur l'offre de formation française, complété par des bases de données plus complètes par établissement et permettant le traitement en ligne des demandes d'inscription ; diffusion aux postes diplomatiques d'un vade-mecum permettant d'orienter les meilleurs étudiants étrangers vers une filière les pôles d'excellence de l'enseignement supérieur français ; extension des Centres d'études en France, dans de nouvelles ambassades (Maghreb, Sénégal et Cameroun, Amérique latine, Russie...), pour assurer l'accueil des étudiants étrangers, vérifier la solidité de leur projet de formation et aider les établissements d'enseignement supérieur à faire venir les meilleurs¹⁸ ; renforcement des bourses d'études pour en faire un outil de sélection et d'orientation des meilleurs candidats vers les filières stratégiques (augmentation du nombre de bourses Eiffel de 315 à 400, entre 2002 et 2005 ; création de 100 bourses nouvelles « Eiffel-doctorat » en 2005) ;
 - enfin, *pour mieux accueillir et mieux accompagner*, évaluation des plates-formes d'accueil créées pour soutenir les étudiants et faciliter le traitement de leurs difficultés matérielles ; mise en place d'un dispositif global sur la question du cautionnement et d'une charte de qualité relative à l'accueil des étudiants étrangers bénéficiaires de bourses du gouvernement français ; création de collège doctoraux destinés à faciliter l'accueil de jeunes doctorants étrangers...

On ne saurait être complet sans évoquer la procédure contractuelle et les programmes spécifiques d'incitation.

Le contrat, négocié « sur la base du projet, doit permettre la rencontre et l'articulation des objectifs de l'établissement et des objectifs nationaux » et peut constituer un outil essentiel d'incitation et de pilotage. Le chapitre consacré à la politique d'ouverture internationale dans les orientations adressées aux établissements, en amont du processus aboutissant à la signature de leur contrat quadriennal, constitue d'ailleurs un exposé très clair dont on retiendra surtout qu'il recommande de « rechercher une plus grande cohérence et d'endiguer l'éparpillement des efforts et des moyens ».

Le programme incitatif « attractivité de l'enseignement supérieur et innovation pour la mobilité internationale des étudiants », lancé en novembre 2004 et doté pour les deux années 2004 et 2005 d'un budget de 3 millions d'euros, constitue certainement le dispositif le plus directement ciblé sur les initiatives permettant améliorer l'accueil des étudiants étrangers. Il s'ajoute à d'autres programmes aux objectifs plus larges et qui concernent plus particulièrement telle ou telle région du globe, par exemple le « fonds incitatif de soutien » qui devait être mis en place pour 2004 afin de développer des partenariats inter-universitaires avec les États-Unis et renforcer l'intérêt des étudiants américains pour les formations supérieures françaises ou le programme ARCUS (articulation en régions de la coopération universitaire et scientifique), lancé en 2005 en direction des pays émergents et des dix nouveaux entrants dans l'Union Européenne et cofinancé par le ministère des affaires étrangères (1 M d'euros) et les régions.

¹⁸ Des programmes de formation sont prévus pour les personnels de ces centres.

Enfin, *un dispositif de pilotage* a été précisé à l'occasion de la définition de la politique gouvernementale d'attractivité de la France. Il comporte :

- *un important ensemble de dispositions destinées à améliorer le système d'information* relatif à la mobilité internationale des étudiants : on reviendra sur ce point au niveau des recommandations qui terminent le présent rapport. Il est essentiel en raison de la méconnaissance ou des incertitudes qui entourent nombre de données pourtant indispensables au pilotage de toute politique¹⁹ ;
- *une structure d'études et de propositions* où sont représentés l'ensemble des ministères et des services concernés, le conseil national pour la mobilité internationale des étudiants ;
- *une instance de décision* appelée à se réunir périodiquement, les séminaires gouvernementaux²⁰ ;
- *un recours aux corps de contrôle des différents ministères* qui « devront intégrer dans leur programme de travail, dès 2004, l'évaluation sous l'angle comparatif et de l'attractivité du pays, d'au moins une grande politique publique dont ils ont la charge », ce que le ministère de l'éducation nationale et de la recherche a concrétisé en lançant la présente enquête de l'inspection générale de l'administration.

Au total, cette politique paraît répondre à la nouvelle donne en matière de mobilité internationale des étudiants et aux trois impératifs qui, selon le conseil national pour la mobilité étudiante, doivent orienter les révisions stratégiques qui s'imposent : l'impératif de qualité (de l'offre de formation, de l'environnement de travail et de vie, enfin, des projets de formation), l'impératif de cohérence (entre les différents acteurs), l'impératif de transparence (d'abord à l'égard des étudiants étrangers qui doivent disposer d'une information comparative effective et fiable).

Que font nos voisins européens?

C'est en 1999 à la suite, dit la petite histoire, d'une visite à Shanghai où il avait rencontré le maire de cette ville et constaté avec plaisir qu'il était un ancien boursier du British Council, que Tony Blair décidait de relancer avec énergie la promotion de l'enseignement supérieur britannique pour y attirer plus d'étudiants étrangers (cf. annexe 1 – discours de Tony Blair devant la London Business School).

Cependant, la Grande-Bretagne ne partait pas de rien puisqu'elle était déjà à cette époque le second pays d'accueil des étudiants étrangers après les États-Unis (219 285 étudiants étrangers en 1999). Elle bénéficiait, de plus, d'une excellente image de qualité et de sélectivité grâce aux programmes de bourses très élitistes du British Council. Enfin, depuis les mesures prises par Mme Thatcher de réduction drastique des subventions aux établissements d'enseignement supérieur britanniques, ces derniers s'étaient dotés de dynamiques et compétents services de promotion et avaient dans le même élan modifié à la hausse leurs frais de scolarité. Ils avaient pris une mesure exceptionnelle, celle d'imposer des frais de scolarité plus élevés pour les étrangers que pour les citoyens britanniques. Une culture de compétition et de sélectivité s'était installée.

¹⁹ Par exemple, celles qui concernent les taux de réussite des étudiants étrangers, le nombre exact d'étudiants résidents ou, encore, celui des étudiants en grande difficulté, qu'elles soient d'ordre pédagogique ou social.

²⁰ Compte-rendu du séminaire de décembre 2003 : dispositif gouvernemental de pilotage et de valorisation de la politique d'attractivité.

(suite)

Cette « Prime Minister Initiative » se veut une « stratégie à long terme pour renforcer le Royaume-Uni dans sa position de choix privilégié pour les étudiants étrangers ». Elle comprend : un système simplifié de visa étudiant, une promotion renforcée à l'étranger par le British Council, la création du label éducation au Royaume-Uni (« Education UK Brand »), une réglementation plus souple pour le travail des étudiants et enfin une augmentation des programmes de bourses pour étudiants étrangers (1 000 bourses de plus par an sur le programme Chevening). L'objectif est pour le Royaume-Uni de représenter 25 % du « marché » total des étudiants en mobilité (soit 50 000 de plus d'ici 2005) et d'augmenter de 100 % le nombre d'étudiants étrangers en formation continue (soit 25 000 de plus).

Tony Blair concluait qu'il voulait que le plus possible d'étudiants étrangers bénéficient de « ce ticket de première classe pour la vie qu'est une éducation au Royaume-Uni »²¹.

1.4. Une croissance régulière du nombre d'étudiants étrangers depuis 1998

L'effectif des étudiants étrangers dans les universités (y compris IUT) a connu une diminution de 11,4 % entre 1990 et 1998, passant de 136 306 à 122 142. Ils ne représentaient plus alors que 8,6 % des étudiants inscrits contre 11,5 % en 1990²².

A la suite des mesures incitatives prises par les pouvoirs publics en 1998 pour améliorer l'attractivité de la France, la tendance s'est inversée. Les effectifs ont augmenté régulièrement et de façon significative pour atteindre le nombre de 200 588 étudiants en 2003-2004 et représenter 13,7 % des effectifs étudiants, avec une augmentation de plus de 64 % depuis 1998.

Au-delà des seules universités, cette évolution touche l'ensemble de l'enseignement supérieur. Les étudiants étrangers qui étaient 149 295 en 1998 sont 245 298 en 2003-2004, soit une augmentation de plus de 64 % également.

1.4.1. Une augmentation due essentiellement à l'inscription d'étudiants en réelle mobilité et non de résidents étrangers en France

Les statistiques disponibles portant sur les étudiants étrangers poursuivant des études dans les universités françaises incluent la part d'étudiants étrangers issus de l'immigration qui sont à ce titre résidents en France.

La détermination de leur nombre exact au sein de la population globale des étudiants étrangers ne semble pas résolue de manière absolue dans les statistiques nationales et celles des universités. Il est cependant possible de l'estimer en se référant au nombre d'étudiants étrangers titulaires du baccalauréat. A l'exception, en effet, des élèves des lycées français à l'étranger qui représentent une

²¹ Source EduFrance, extrait d'une note aux ministres : « Analyse de l'action des principaux pays d'accueil (hors France) de la mobilité en enseignement supérieur », 2004.

²² Dossier DEP n° 153 de juin 2004 « les étudiants étrangers en France » et note DEP n° 04-23 de septembre 2004. La plupart des chiffres mentionnés dans cette partie proviennent de cette source.

faible proportion des étudiants inscrits dans les universités, on peut considérer que les étrangers titulaires du baccalauréat sont issus, pour l'essentiel, de l'immigration. Selon une étude de la DEP²³, ils représentent 28 % des étudiants étrangers en 2003. Leur proportion au sein de la population globale des étudiants étrangers est à la baisse puisqu'ils étaient 43 % en 1998.

En 2003, 72 % des étudiants étrangers, soit 144 423 étudiants, sont donc des étudiants en mobilité. Ils étaient 57 % en 1998 et 69 621 étudiants. Ce sont 74 802 étudiants supplémentaires que les universités ont inscrits entre 1998 et 2003, soit 95 % de l'augmentation des étudiants étrangers enregistrée. Pendant la même période, les universités ont inscrit 72 809 étudiants français (et assimilés) de moins.

C'est en 3^{ème} cycle qu'ils sont les plus nombreux. En 2003-2004, ces derniers représentent, en effet, 80 % des étudiants étrangers contre 63 % en 1^{er} cycle et 74 % en 2^{ème} cycle. Mais « entre 1998 et 2003, la proportion d'étudiants étrangers en mobilité a gagné 19 points en 1^{er} cycle, 15 points en 2^{ème} cycle et seulement 9 points en 3^{ème} cycle ».

Une majorité d'étudiants vient faire des études en France dans le cadre d'une démarche individuelle. On peut en estimer approximativement le nombre à 111 815 en 2003, soit 77,4 % des étudiants étrangers en mobilité.

Les étudiants accueillis à titre institutionnel se répartissent en plusieurs catégories. Les chiffres disponibles concernent :

- les étudiants accueillis dans le cadre d'échanges entre universités françaises et étrangères sur la base d'accords universitaires soutenus par des programmes incitatifs à la mobilité comme le programme européen Socrates/Erasmus qui a permis d'accueillir 18 833 étudiants étrangers en 2002-2003 pendant que 19 365 étudiants français ont effectué une partie de leurs études dans un autre pays d'Europe ;
- les étudiants boursiers : les conventions du ministère des Affaires étrangères et celles des pays étrangers ainsi que d'organismes publics ou privés, dont la mise en œuvre est confiée essentiellement aux opérateurs nationaux que sont le CNOUS et EGIDE, ont financé en 2003 l'accompagnement de plus de 14 000 étudiants qui ont bénéficié d'une bourse d'études.

En dehors des deux principaux groupes d'étudiants institutionnels, il n'existe pas de données nationales agrégées sur les effectifs accueillis dans le cadre des différents partenariats inter-universitaires. Il serait souhaitable de compléter la base de données nationale des inscrits par une information sur la nature de l'inscription : institutionnelle (Erasmus, boursier MAE, autre accord inter universitaire) ou individuelle. L'agrégation de ces informations est actuellement difficile voire impossible si l'on veut être complètement exhaustif.

1.4.2. Le nombre de visas de long séjour pour études a quasiment doublé en 5 ans

Le nombre de visas de long séjour pour études délivrés par les postes diplomatiques, même si l'on ne dispose pas aujourd'hui des outils permettant de le comparer au nombre d'inscriptions effectives dans

²³ Dossier DEP n° 153 de juin 2004.

les universités, est très significatif de l'ouverture internationale des établissements. Il a quasiment doublé depuis cinq ans, passant de 35 000 en 1998 à 69 000 en 2004²⁴.

Pays de délivrance	Visas délivrés en 1998	Visas délivrés en 2001	Visas délivrés en 2002	Visas délivrés en 2003	Variation 1998/2003
USA	2884	2993	4449	7616	+ 163 %
Algérie	715	4304	5693	7265	+ 916 %
Chine	1033	5045	9129	6760	+ 554 %
Maroc	3058	9187	7328	5011	+ 63 %
Japon	2573	2649	2901	3010	+ 17 %
Tunisie	1064	2352	2569	2777	+ 160 %
Vietnam	458	848	1558	2495	+ 444 %
Roumanie	643	1164	1398	2042	+ 217 %
Sénégal	863	2115	2273	1969	+ 128 %
Mexique	978	1107	1244	1911	+ 95 %
Corée du sud	725	1510	1498	1614	+ 122 %
Liban	526	1198	1285	1465	+ 178 %
Russie	545	871	1178	1424	+ 161 %
Canada	847	1011	1059	1401	+ 65 %
Brésil	761	1237	1166	1284	+ 68 %
Gabon	441	990	975	1053	+ 138 %
Bulgarie	501	806	874	960	+ 91 %
Cameroun	477	715	760	847	+ 77 %
Colombie	401	906	869	843	+ 110 %
République Tchèque	202	524	617	806	+ 299 %
Inde	115	443	578	795	+ 591 %
Madagascar	447	889	727	725	+ 62 %
Cote d'Ivoire	319	944	709	648	+ 103 %

Il est intéressant de constater que le nombre le plus important de visas de long séjour pour études a été délivré en 2004 à des étudiants nord-américains et que le Japon et le Brésil, par exemple, sont également représentés de façon significative.

Le nombre de visas délivré aux étudiants des États-Unis a, en particulier, augmenté, en pourcentage, de 73 % par rapport à l'année 2002. Les données disponibles ne permettent pas cependant, de déterminer dans quels types de formations ils sont accueillis. En tout état de cause, on ne retrouve pas les effets de cette progression dans les universités dont les 2 700 étudiants américains du nord restent très minoritaires, en augmentation de 3,4 % seulement par rapport à 2002.

²⁴ Tableau extrait du rapport 2002-2003 de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration du Haut Conseil à l'intégration.

1.4.3. Une amorce de différenciation plus grande des origines géographiques

Près de 47 % des étudiants étrangers en mobilité en France en 2003-2004 sont d'origine africaine, 41 000 sont originaires du Maghreb et 26 400 des autre pays d'Afrique. Leur nombre a augmenté de 165 % entre 1998 et 2003.

Les étudiants en provenance d'Europe représentent 26,4 % des effectifs avec 41 % d'augmentation entre 1998 et 2003, due aux étudiants hors Union Européenne dont le nombre a plus que doublé.

Parmi les pays d'Asie qui concernent 13,8 % des étudiants en mobilité, la Chine fait une percée spectaculaire. Plus de sept fois plus nombreux en 2003 qu'en 1998, ils sont près de 10 000 étudiants. Cette évolution est très visible dans toutes les universités.

Le nombre des étudiants des pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud a augmenté de près de 74 %. Ces 7 200 étudiants en 2003-2004 ne représentent cependant que 5 % des étudiants en mobilité en France.

*
* *
*

La politique mise en place est incontestablement ambitieuse et à la hauteur de l'importance quantitative des étudiants étrangers candidats à des études en France et des enjeux de leur accueil.

Sa mise en œuvre se heurte à des difficultés, importantes pour certaines d'entre elles, sur lesquelles on reviendra dans la dernière partie de ce rapport. Pour mieux les cerner, il convient d'abord d'examiner ce qui fait, au sein des établissements, la réalité de cet accueil et ce que sont les conditions de recrutement, d'arrivée et de séjour en France des étudiants étrangers. Cet état des lieux détaillé est indispensable pour mesurer les handicaps de nos universités en ce domaine mais aussi souligner leurs réussites. Il fonde les propositions d'amélioration qu'appelle la situation actuelle.

2. Des conditions de recrutement et d'études qui ne permettent pas de s'assurer de la qualité académique des étudiants étrangers

Le recrutement des étudiants étrangers présente deux grandes caractéristiques qui se retrouvent, à des degrés divers, dans les trois cycles d'étude :

- la part de l'accueil véritablement choisi, c'est-à-dire la part des étudiants accueillis à titre institutionnel ou dans le cadre de partenariats organisés par les universités elles-mêmes, est, on l'a dit, faible voire marginale, en particulier dans les premières années de licence ;
- contrairement à une idée trop communément admise, une forme de sélection des étudiants étrangers s'est toujours pratiquée mais elle est essentiellement quantitative et liée à la capacité d'accueil inextensible des établissements ou de certaines formations.

Les recrutements dans le cadre des deux premières années du niveau licence font l'objet de procédures très encadrées administrativement. C'est à ce niveau également que la sélection est la plus forte.

Le second cycle, comme les observations de la mission ont pu le confirmer, est, pour sa part, le maillon faible du dispositif et celui, plus particulièrement, où l'accueil d'étudiants étrangers a pu constituer une variable d'ajustement facile, destinée à préserver des enseignements menacés par la diminution du nombre d'étudiants nationaux.

Le troisième cycle, enfin, malgré l'effort structurant des écoles doctorales, se caractérise par des stratégies de recrutement encore trop individuelles.

2.1. Des procédures de recrutement en 1^{ère} et 2^{ème} années de licence très encadrées administrativement

2.1.1. La procédure d'inscription préalable dans les universités est l'élément déclencheur, essentiel et incontournable pour une poursuite des démarches

La France a instauré une procédure particulière en ce qui concerne l'admission en premier cycle des étudiants étrangers. Cette procédure dite de « demande d'admission préalable » (DAP), est fondée en son principe sur des dispositions réglementaires datant de 1971, modifiées en 1988²⁵.

Elle concerne obligatoirement les étudiants étrangers titulaires d'un diplôme étranger de fin d'études secondaires sollicitant une première inscription en premier cycle universitaire, soit en vue de la préparation d'un diplôme d'études universitaires générales (DEUG) ou d'une première année commune aux études de médecine et d'odontologie (PCEM1) ou d'une première année de pharmacie,

²⁵ Décrets n° 71-376 du 13 mai 1971 et n° 88-1145 du 21 décembre 1988.

soit une inscription en 1^{ère} et 2^{ème} années de licence pour les universités qui organisent leur offre de formation dans le cadre du nouveau dispositif dit « LMD ». Il convient de préciser que sont exclus des exigences de cette procédure les candidats en provenance d'un des pays de l'espace économique européen. Quant aux candidats étrangers issus des lycées français du réseau de l'AEFE, ils font l'objet d'une procédure particulière qui sera détaillée plus loin.

L'accueil des étudiants repose sur le principe d'autonomie des établissements reconnue par la loi : la décision d'inscrire ou de ne pas inscrire un étudiant revient donc exclusivement aux établissements d'enseignement supérieur. C'est là une responsabilité considérable qui ne trouve à s'exercer que dans l'un des champs de compétences des universités : le champ pédagogique.

La procédure proprement dite²⁶ comprend plusieurs phases qui constituent autant d'épreuves imposées aux candidats à des études en France :

1. retrait d'un dossier « blanc » auprès d'un poste diplomatique à l'étranger (il s'agit le plus souvent du service culturel d'une ambassade) ;
2. vérification du niveau de connaissance de la langue française ;
3. vérification du niveau scolaire ;
4. avis favorable à l'inscription délivré par une université ;
5. obtention d'un visa « étudiant » ;
6. inscription provisoire dans l'université retenue ;
7. obtention d'un récépissé de demande de titre de séjour sur le territoire français ;
8. inscription définitive à l'université ;
9. obtention d'un titre de séjour après une visite médicale effectuée auprès de l'Office des migrations internationales (OMI) ou d'un médecin agréé par cet organisme.

L'intervention des universités, en ce qui concerne l'autorisation à s'inscrire, se limite aux étapes 2, 3 et 4 du parcours évoqué ci-dessus, à un moment où le candidat n'est pas sur le territoire français. Les critères présidant à l'examen des dossiers des candidats, on l'a déjà dit, sont strictement académiques et les exigences, dans la seule limite de la capacité d'accueil, sont identiques pour les étudiants étrangers et pour les étudiants français. Ce point est important : il englobe la détermination d'un niveau de connaissances certifié et en correspondance avec les études visées à laquelle s'ajoute simplement, pour les étudiants étrangers, une vérification du niveau de connaissance de la langue française permettant de suivre les formations envisagées.

A contrario, les universités n'ont aucune responsabilité ni compétence en ce qui concerne les autres conditions requises des candidats pour venir effectuer des études en France, notamment celles relatives à l'obtention des visas, des titres de séjour sur le territoire national ou encore celles relatives à la vérification des moyens d'existence. C'est donc dire, et il convient de le rappeler à un certain nombre d'étudiants étrangers qui semblent considérer inopportuns tous les contrôles ultérieurs effectués par les postes diplomatiques et par les préfetures, que si l'avis de l'établissement sur les candidatures pour effectuer des études en son sein est indispensable et constitue un préalable incontournable, il n'est pas suffisant pour que les candidats obtiennent à coup sûr l'autorisation ultérieure de venir en France.

²⁶ On rappellera que les candidats étrangers qui séjournent en France, titulaires d'un titre de séjour d'une validité d'au moins un an, s'adressent directement auprès de l'université de leur résidence ou de leur premier choix.

C'est dire aussi, cette fois en s'adressant aux universités, que le fait de disposer de la seule compétence pédagogique ne les abstrait pourtant pas de toute autre responsabilité et que le refus manifesté expressément par certaines d'entre elles de nouer une quelconque relation avec les préfectures est irresponsable. En effet, l'acceptation d'une candidature représente, de fait, non seulement une autorisation académique théorique mais la porte d'entrée à un séjour en France. Il s'agit là d'une prérogative de droit commun extrêmement importante dont ne dispose aucune autre structure publique. Les choix qu'effectuent les universités parmi toutes les candidatures qu'elles reçoivent sont déterminants quant au nombre et à la qualité des étudiants étrangers accueillis en France.

L'inspection générale a pu observer qu'un certain nombre d'universités mettaient un « point d'honneur » à ne pas outrepasser ce champ de compétences pédagogique et se refusaient même à toute vérification minimale des conditions dans lesquelles un candidat à une inscription se trouvait sur le territoire français, se refusant à être les « auxiliaires d'un service de police ».

Ainsi, dans telle université du nord de la France, les services administratifs n'exigent pas la présentation préalable de la carte de séjour ou d'un récépissé de demande et refusent même de procéder à la vérification minimale que la personne qui est en face d'eux est en possession d'un visa étudiant avant de délivrer l'inscription définitive. Il peut s'en suivre que certains étudiants s'inscrivent avec un visa touristique. Cette position procède de la volonté de ne retenir que des critères scientifiques et pédagogiques pour décider d'une inscription et de ne pas se substituer aux autorités préfectorales pour effectuer des contrôles dont il est estimé qu'ils n'incombent en aucun cas à l'université.

Dans une autre université, les services administratifs ne vérifient pas que le candidat à l'inscription a bien obtenu un visa étudiant pour s'inscrire ni même, en cours d'année, qu'une carte de séjour lui a été délivrée. Ici, une telle position procède d'une volonté de ne retenir que des critères pédagogiques pour décider d'une inscription. Il est même précisé « qu'il ne doit y avoir aucune différence de traitement entre un étudiant étranger et un étudiant français ».

De telles pratiques peuvent légitimement être sévèrement critiquées par les services des préfectures et conduire à instaurer un climat de suspicion finalement dommageable aux étudiants étrangers. Devant ce qu'elles jugent être une attitude laxiste et non responsable, les préfectures sont enclines à redoubler leurs contrôles, allongeant du même coup les délais de remise des titres de séjour.

L'inspection générale ne peut que recommander aux universités de s'interroger sur le sens qu'il convient de donner à un réel travail commun, en la matière, avec les autres services de l'État chargés de l'accueil de candidats à des études en France.

Elle a constaté que, dans plusieurs autres universités visitées, le climat de confiance pouvait exister et porter ses fruits : dans l'une d'entre elle, une procédure élaborée en partenariat avec la préfecture précise les points minimaux à vérifier. En contrepartie d'un travail rigoureux dans cette instruction préalable, les services des préfectures concernées se sont engagés – et le font – à délivrer très rapidement les titres de séjour.

2.1.2. *L'évaluation du niveau de maîtrise de la langue française est obligatoire à ce niveau même si elle demeure trop peu normée*

L'évaluation du niveau de compréhension de la langue française est effectuée par un examen qui comprend deux épreuves :

- un test sous forme de questionnaire à choix multiple destiné à évaluer la compréhension orale et écrite de la langue française ;

- une épreuve d’expression écrite, spécifique à chaque université, destinée à apprécier les capacités attendues de candidats à des études universitaires.

Depuis 2004, le règlement de cet examen, les modalités de désignation du jury et d’élaboration des sujets sont confiées au Centre international d’études pédagogiques (CIEP de Sèvres). L’organisation de ce test linguistique (TCF : test de connaissance du français) est désormais payante, fait nouveau, et son montant fixé à 59 € pour 2004. Les sessions doivent être organisées avant la fin du mois de février et sont confiées aux services de coopération et d’action culturelle (SCAC). Le CIEP se charge de faire parvenir directement aux centres de passation des épreuves les originaux des attestations et leur duplicata : l’original est destiné aux candidats, le duplicata est inséré dans les dossiers DAP des candidats. Il appartient ensuite aux universités de définir, pour les formations qu’elles dispensent, le niveau de compréhension de la langue française qu’elles attendent des candidats. Cette décision leur incombe exclusivement et les niveaux requis peuvent bien évidemment être différents d’une université à l’autre pour des cursus identiques.

Le test linguistique, qui est généralement considéré comme difficile, permet de classer les candidats en six niveaux :

- niveau 1, « élémentaire » : maîtrise de base du français. La personne est capable de comprendre des situations simples et concrètes se rapportant à la vie quotidienne. Elle peut communiquer de façon simple si l’interlocuteur parle lentement ;
- niveau 2, « élémentaire avancé » : maîtrise élémentaire de la langue. La personne peut comprendre des phrases isolées portant sur des domaines familiers. Elle peut communiquer sur des situations courantes et évoquer avec des moyens simples des questions qui la concernent ;
- niveau 3, « intermédiaire » : maîtrise efficace mais limitée de la langue. La personne comprend un langage clair et standard s’il s’agit d’un domaine familier. Elle peut se débrouiller en voyage, parler de ses centres d’intérêt et donner de brèves explications sur un projet ou une idée ;
- niveau 4, « intermédiaire avancé » : maîtrise générale et spontanée de la langue. La personne peut comprendre l’essentiel d’un texte complexe. Elle peut participer à une conversation sur un sujet général ou professionnel de façon claire et détaillée en donnant des avis argumentés ;
- niveau 5, « supérieur » : bonne maîtrise de la langue. La personne peut comprendre une grande gamme de textes longs et exigeants comportant des contenus implicites. Elle s’exprime couramment de façon structurée sur sa vie sociale, professionnelle ou académique et sur des sujets complexes ;
- niveau 6, « supérieur avancé » : excellente maîtrise de la langue. La personne comprend sans effort pratiquement tout ce qu’elle lit ou entend et peut tout résumer de façon cohérente. Elle s’exprime très couramment et de façon différenciée et nuancée sur des sujets complexes.

Aucune recommandation n’est donnée aux universités quant au niveau minimal qu’elles devraient retenir pour admettre les étudiants étrangers à ce test. Si l’on comprend bien qu’elles doivent chacune déterminer le niveau nécessaire à chaque formation, les pratiques observées par la mission d’inspection sont cependant très disparates et surtout n’ont pas semblé découler d’une réflexion approfondie. Cela est d’autant plus surprenant que nombre des enseignants rencontrés indiquent que la principale cause d’échec aux examens des étudiants étrangers doit être imputée à leur faible maîtrise du français.

L'inspection générale a constaté que, le plus souvent, le problème de la compétence linguistique des étudiants étrangers était sous-estimé : les commissions pédagogiques n'y attachent pas beaucoup d'importance et donnent la primauté aux qualifications académiques. Pourtant, même dans des pays jusqu'ici sans problèmes, il y a des cas de grande difficulté de compréhension ou de prise de notes, dont certains peuvent conduire à l'abandon de la formation (dans une université de l'ouest de la France, pour les Chinois, 75 % des échecs sont d'ordre linguistique). Quand il s'agit d'étudiants « individuels », ces situations sont mal connues et difficiles à détecter rapidement par l'université.

Les étudiants étrangers rencontrés soulèvent eux-mêmes cette difficulté quand ils déclarent que « la sélection du niveau en français n'est pas assez sérieuse, il ne faudrait pas nous laisser venir » ou vont même jusqu'à dire : « dans certains cas, heureusement il y a l'anglais pour comprendre ! Certains enseignants soulignent qu'il est parfois impossible de dialoguer même avec des phrases simples ».

En outre, les étudiants étrangers déclarent être en difficulté pour la prise de notes en cours ou pour la rédaction écrite de devoirs (a fortiori lors d'examens) nécessitant un minimum de composition en français. Une université indique qu'elle a été alertée sur ce point au travers de l'importance du contentieux disciplinaire relatif à une fraude aux examens : 16 dossiers sur 19 traités par le conseil de discipline depuis la rentrée universitaire de septembre 2004 ont concerné des étudiants de nationalité chinoise qui, ne comprenant pas le français, ont eu recours à des procédés illégaux pour une épreuve rédactionnelle.

On verra plus loin que le contrôle du niveau de maîtrise de la langue française n'est nullement incompatible et contradictoire avec les projets de mise en place de cursus assurés en tout ou partie en anglais qui présentent l'avantage d'être plus attractifs pour les étudiants non francophones que la France souhaite davantage attirer aujourd'hui dans ses universités. Pour ceux-là, en particulier, la barrière de la langue ne doit plus être un couperet définitif et, conformément aux orientations gouvernementales, « la maîtrise du français doit devenir un des objectifs majeurs de la formation ». Cela implique la généralisation d'une offre de formation du français langue étrangère, voire d'initiation à certains vocabulaires spécialisés, par exemple juridiques.

Les « exigences » formulées par les universités matière de maîtrise de la langue française sont très variées et disparates d'un établissement à l'autre. Dans telle université, le test linguistique précède l'examen du dossier en commission pédagogique : la note minimale retenue est de 9/20 à l'oral de français et le niveau 3 du TCF ; telle autre envisage que les étudiants satisfassent au niveau 4 de ce test pour pouvoir être inscrits dans quelque composante que ce soit, alors même que, actuellement, elle n'exige que le niveau « moyen » du TCF ; une troisième contourne la procédure d'admission préalable et exige des candidats un minimum de 500 heures de français ainsi que la réussite d'un test spécifique, mis en place à son initiative qui peut être passé dans des universités partenaires à l'étranger ; une autre encore ne fixe aucun niveau minimal pour recruter ses étudiants.

(suite)

Le plus grand des paradoxes réside dans le fait que la plupart des universités ont mis en place des systèmes dérivés pour que les étudiants étrangers qu'elles inscrivent puissent acquérir un niveau de langue suffisant pour suivre des études. Il s'agit de formations dispensées sur un semestre ou une année complète, payantes (1 500 € pour une année constituent un montant moyen), donnant lieu ou non à la délivrance d'un diplôme (d'université ou national : le diplôme d'études en langue française [DELF] ou le diplôme approfondi de langue française [DALF]) et autorisant à s'inscrire ultérieurement dans un cursus de 1er cycle « officiel » (DEUG ou licence). Ces mises à niveau sont effectuées dans des « centres de langue » aux noms variés, dont la nature du financement en fait des services à vocation commerciale plus qu'universitaire : la priorité est bien d'inscrire largement pour encaisser de l'argent et équilibrer les comptes. On ne peut manquer de s'interroger sur le point de savoir si, par ce biais, il n'y aurait pas comme le début d'une filière (d'aucuns évoquent un « filon »), repérée par certaines officines, permettant d'intégrer plus facilement l'enseignement supérieur français.

2.1.3. Une appréciation du niveau académique est assurée

Une vérification du niveau académique doit être assurée. Elle ne fait l'objet d'aucune prescription particulière et est laissée à la libre initiative de chaque établissement.

Dans la majorité des situations observées par la mission d'inspection, cette vérification est effectuée par une « commission pédagogique » installée, soit pour l'ensemble d'une UFR soit pour une filière disciplinaire, soit spécialisée sur un diplôme.

Mais il existe encore de trop nombreuses situations où seul un enseignant (le responsable pédagogique du diplôme postulé par les candidats) procède à cette vérification du niveau académique. Les avis formulés à ce premier stade sont ensuite confirmés par le(s) responsable(s) de l'UFR avant d'être validés par le président de l'université, seul habilité en théorie à prendre ce type de décision. On observe que le premier avis donné n'est que très rarement infirmé par la suite²⁷ : c'est donc là que se joue véritablement le sort de chaque candidat.

L'équipe de direction d'une des universités visitées, de petite taille il est vrai, alertée par certaines dérives, a mis en place un deuxième niveau de validation qui rassemble l'ensemble des responsables pédagogiques invités à présenter devant leurs pairs les candidatures qu'ils souhaitent retenir. Il semble que cette obligation à plus de transparence ait porté ses fruits, les velléités à considérer l'accueil d'étudiants étrangers comme une variable d'ajustement facile s'étant estompées rapidement.

2.1.4. Le cas particulier des élèves étrangers des lycées français du réseau de l'AEFE

Les dossiers de demandes d'inscription des étudiants issus du réseau des lycées français de l'AEFE n'ont été qu'au nombre de 4 360 en 1998 et 6 505 en 2003²⁸.

²⁷ Dans une université de l'Ouest de la France, cependant, un « conseiller » du président examine personnellement chaque dossier de candidature en 1^{er} et 2^{ème} cycles et corrige le cas échéant (dans un sens généralement restrictif) les avis des commissions pédagogiques.

²⁸ Rapport d'activité 2003 du CNOUS chargé de coordonner la procédure d'inscription dite des « dossiers bleus ».

Le plan d'action pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers en France. Diagnostic et propositions d'Élie Cohen de juillet 2001 comme le rapport de septembre 2004 du conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants ont, l'un et l'autre, mis l'accent sur la très forte déperdition de ces étudiants qui, tout comme les élèves français des lycées français à l'étranger, se dirigent majoritairement vers les universités anglo-saxonnes pour poursuivre des études supérieures.

La lourdeur de la procédure d'inscription comme le délai important entre la formulation de la demande (décembre) et la communication effective de l'admission en université (juillet au mieux) expliquent en grande partie cette déperdition (environ 1 700 inscriptions effectives annuelles pour 5 000 dossiers déposés et un nombre de candidats potentiel plus important encore en 2001).

Le principe de sectorisation mal compris appliqué à ces candidats a sans doute représenté l'élément dissuasif majeur pour une venue plus massive alors qu'ils devraient représenter un vivier naturel pour l'enseignement supérieur français. Le dernier séminaire sur l'attractivité de la France annonce un certain nombre d'évolutions qui devraient permettre d'attirer davantage ces élèves qui devraient, et auraient dû depuis longtemps, représenter un public naturel pour nos universités.

2.2. Le 2^{ème} cycle : le niveau de tous les dérapages possibles

Le second cycle, DESS, DEA et maintenant masters, est le cycle de tous les dangers et de toutes les dérives possibles en matière de recrutement. En effet, à ce niveau, le frêle barrage de la demande d'admission préalable disparaît. Un bon nombre de contraintes tombent (plus de test linguistique obligatoire, visa accordé de façon plus souple parce que le niveau d'accueil fait partie des priorités gouvernementales...).

En outre, se pose alors aux universités le problème difficile de l'appréciation de l'équivalence des diplômes antérieurs obtenus à l'étranger. Par ailleurs, alors que devraient être effectuées à ce niveau par les universités les vérifications relatives à la cohérence du cursus antérieur avec les études demandées, les défaillances des établissements sont nombreuses comme l'atteste un certain nombre de cursus erratiques observés dans les préfectures qui sont les seules, comme on le verra au chapitre 3, à se préoccuper de cette question.

C'est à ce niveau que la mission a rencontré le plus fréquemment des exemples de stratégies individuelles ou collectives de maintien artificiel de formations incapables d'attirer des étudiants français, par le biais du recrutement massif d'étudiants étrangers. C'est aussi à ce niveau que se retrouve le plus grand nombre d'étudiants accueillis sans grand contrôle et rapidement en situation de grande précarité.

Dans une université visitée, un responsable évoque l'existence de commissions pédagogiques qui pratiquent « la chasse à l'étudiant ». La mission s'interroge, en outre, sur le cas d'universités dont certaines composantes sont constituées à 70 % ou plus d'étudiants étrangers hors CEE.

***Des exemples nombreux de formations
dont la pérennité n'est due qu'au nombre important d'étudiants étrangers***

Dans certaines des universités visitées, la mission a pu observer des UFR affichant les pourcentages suivants d'étudiants hors CEE :

- 65,6 % pour les licences, 50,94 % pour les maîtrises et 57,26 % pour l'ensemble du second cycle ;
- 57,05 % pour l'ensemble des seconds cycles et 62,75 % pour les licences ;
- 65,55 % pour les licences et 59,24 % pour l'ensemble second cycle.

La mission a pu relever des formations rassemblant des pourcentages plus importants encore d'étudiants étrangers :

- licence de sciences politiques : 77,37 % d'étrangers hors CEE ;
- licence de sciences économiques : 73,26 % ;
- licence de sciences économiques option internationale : 88,50 % ;
- licence géographie mention aménagement : 80,7 % ;
- licence de lettres modernes : 87 % ;
- licence LLCE d'Arabe : 95,83 % ;
- licence LLCE de Russe : 88,23 % ;
- licence de Mathématiques : 86,04 % ;
- DUT génie industriel et maintenance : 88,88 %.

Dans une autre encore, de nombreux exemples du même type ont pu être trouvés, notamment des DEA et des DESS (niveau master aujourd'hui) qui se maintiennent grâce à l'apport d'étudiants étrangers avec des taux de 94,8 %, 95,3 % dont la majorité ne sont pas des résidents en France et donc pas issus de l'immigration.

Une autre université, située dans un environnement bien plus privilégié, affiche pour son UFR de droit économie gestion 41 % d'étudiants étrangers.

Ces exemples sont sans doute extrêmes. Ils ne reflètent pas la réalité de nombreuses universités et sont à prendre avec une certaine retenue, le nombre des étudiants issus de l'immigration n'ayant pas toujours pu être précisé. Ils sont toutefois trop nombreux pour pouvoir être qualifiés d'exceptionnels.

La mission tient à préciser, en revanche, contrairement à ce que laisseraient supposer certaines affirmations récentes, qu'elle n'a nulle part observé de politique délibérée d'un établissement voire d'une composante dans son intégralité visant à « faire du chiffre ». Ces pratiques peuvent s'analyser comme la somme de pratiques individuelles, jamais comme le résultat d'une véritable politique institutionnelle.

Sur le plan national et dans les établissements, même si l'augmentation constatée du nombre des étudiants étrangers a bien correspondu à la baisse du nombre d'étudiants français, confirmant qu'il s'agit là d'une variable d'ajustement certaine, les chiffres donnés plus haut et qui restent généralement inférieurs à 10 % de l'ensemble des étudiants, montrent que cette « politique » est, au plan national, relativement marginale.

Il n'en reste pas moins que les universités devraient s'attacher à faire la preuve d'une plus grande vigilance et d'une plus grande rigueur à sanctionner ces dérives. Le peu de réactions de la plupart des équipes de direction face à ces dysfonctionnements, comme la mission a pu le constater, pourraient conduire, en effet, à s'interroger sur la pertinence d'une évolution vers une plus grande autonomie des universités.

2.3. Le 3^{ème} cycle : la prédominance de stratégies de recrutement purement individuelles

Dans le troisième cycle enfin, qui accueille un nombre important d'étudiants étrangers et qui est celui dans lequel les conditions d'admission devraient être les plus rigoureuses, on constate là encore, à l'exception d'une situation très encadrée dans quelques UFR, la prédominance de stratégies purement individuelles.

Dans une université pourtant centrée sur la recherche de haut niveau et en dépit de l'effort structurant des écoles doctorales, l'entretien mené avec les responsables met en évidence que l'essentiel de la mobilité entrante se fait en fonction d'une réponse à la demande et non en fonction de priorités de recherche.

On s'accorde aujourd'hui à considérer que la meilleure solution est de développer les co-tutelles de thèses qui permettent d'associer les établissements et les équipes de recherche. Pour autant plusieurs de nos interlocuteurs ont semblé considérer qu'il n'existe en la matière aucune politique incitative en dépit de la priorité affichée par le ministère. Les dispositifs en sont encore aux balbutiements, les pourcentages de co-tutelle demeurent très faibles : moins de 5 % aujourd'hui des 180 doctorants concernés dans une des universités visitées pourtant très déterminée à développer les dispositifs de co-tutelle. La nouvelle réglementation mise en place au début de cette année devrait en faciliter le développement. Elle devra toutefois s'accompagner d'une incitation soutenue.

2.4. Une sélection des étudiants étrangers a toujours été faite, ne serait-ce qu'en raison de la capacité d'accueil des universités

2.4.1. Seules 10 % des candidatures enregistrées en première et deuxième années de licence aboutissent à une inscription définitive en université

Contrairement à une idée trop souvent admise, et à l'exception de quelques rares établissements ou de composantes isolées, l'examen des chiffres, c'est-à-dire de la différence entre les demandes d'inscription effectivement adressées aux universités et les dossiers effectivement retenus par ces universités, montre qu'il existe une réelle sélection.

La sélection opérée est d'ailleurs impressionnante puisque un tiers des candidatures seulement, parfois moins, sont retenues par les commissions ou responsables pédagogiques et 10 à 12 % seulement aboutissent à une inscription effective, soit parce que le candidat ne poursuit pas son projet, soit parce que, dans la suite de la procédure, il n'obtient pas son visa d'entrée sur le territoire français.

Ainsi, à l'université de Lyon 3, sur 1 093 dossiers de demandes d'admission préalable traités pour 2004-2005, seulement 300 ont été retenus, soit 27 % et 120 seulement se sont effectivement inscrits (11 %). À Nantes, l'université a décidé de donner une priorité absolue aux candidats désirant s'inscrire en 3ème cycle : pour les autres cycles, les accueils ne restent possibles qu'en fonction des disponibilités et, pour la présente année universitaire, seulement 8,54 % des demandes pour le 1er cycle ont fait l'objet d'un accord (contre 56,08 % en 1999-2000). À Aix Marseille 2, les séries suivantes ont pu être observées à l'UFR des sciences de Luminy : 193 dossiers demandés, 84 acceptés par la commission (43,7 %), 26 inscriptions effectives (13,5 %).

A l'université de Perpignan, en sciences au niveau L3, sur 500 demandes formulées, 130 ont reçu une réponse positive. À Paris 8, s'agissant des premières admissions, sur 1 454 dossiers de demandes, 870 ont été transmis aux commissions pédagogiques et seulement 426 ont finalement reçu une réponse positive (29,3 %). L'analyse des statistiques fournies sur les six dernières années scolaires tend même à montrer que la sélection s'est accrue. Dans un contexte de forte augmentation du nombre de dossiers de candidatures (+ 174 % entre 1999 et 2004), le nombre des candidats admis progresse beaucoup moins vite (+ 66,9 %). Le taux de candidats admis sur le nombre de dossiers présentés passe ainsi de 50 % en 1999 à un peu plus de 30 % en 2004. En conséquence, le taux d'inscrits passe sur la même période d'un peu plus de 29 % à 14 %, soit une diminution de moitié. Si le nombre total d'étudiants étrangers finalement inscrits progresse sur la période, passant de 157 à 207, cette progression, limitée à 31,8 % pour une progression de la demande initiale de + 174 %, traduit un accroissement de la sélection quantitative, même dans cette université réputée particulièrement ouverte. Or, ces deux dernières universités sont parmi les plus accueillantes en termes d'étudiants étrangers. C'est dire que globalement il existe bien une sélection quantitative dans chaque établissement et que les étudiants étrangers n'y sont pas admis de façon laxiste.

Selon certains responsables, il s'agit là d'un travail de sélection considérable pour des résultats décevants. Il n'est pas rare, en effet, que des étudiants retenus ne rejoignent finalement pas l'université : on note que, à la rentrée de septembre 2004, l'université d'Amiens a ainsi traité quelque 8 000 dossiers nouveaux (tous cycles confondus) et n'a finalement inscrit que 900 étudiants étrangers. Même constat amer à l'UFR d'économie et gestion de l'université Louis Pasteur à Strasbourg où seulement 3 à 5 % des 2 000 candidatures en licence débouchent sur une inscription.

2.4.2. *La sélection effectuée est cependant peu qualitative*

Il ne s'agit pas cependant d'une sélection opérée avec l'intention de mettre en place une politique de recrutement qualitative concertée mais de concilier deux injonctions paradoxales : à la fois accueillir, comme c'est le cas pour les étudiants français, sans sélection particulière puisque le principe n'en a jamais été réellement remis en cause et, dans le même temps, choisir parmi la masse des candidatures, en raison essentiellement des capacités d'accueil, les candidats les meilleurs.

Deux phénomènes, en tout état de cause, rendent difficile toute sélection qualitative : le premier tient à la modalité de la sélection, le second à ses acteurs.

- **La sélection sur dossier ne permet pas d'effectuer une sélection qualitative**

L'approche qualitative de ce travail est, il est vrai, très difficile à effectuer dans la mesure où le choix des étudiants étrangers se fait sur dossier.

Le déroulement des procédures tel qu'il a été décrit dans la totalité des universités visitées montre qu'elles sont à peu près identiques partout pour ce qui concerne les étudiants non institutionnels, c'est-à-dire pour l'immense majorité des étudiants :

- le service de la scolarité reçoit les dossiers, dans le meilleur des cas, il vérifie la conformité formelle de la candidature aux pré-requis linguistiques (réussite au test linguistique), la capacité d'accueil des formations concernées et l'examine au regard des différents motifs administratifs de refus éventuel ;
- les dossiers retenus sont alors transmis aux composantes qui en font l'examen pédagogique.

C'est donc essentiellement à un examen sur dossiers que donne lieu l'inscription d'étudiants étrangers. Or, tous les interlocuteurs rencontrés admettent l'impossibilité d'assurer une véritable vérification qualitative à partir du seul dossier. D'aucuns d'ailleurs n'hésitent pas à dire que « la sélection sur dossiers est une illusion » et que « honnêtement, il est impossible de juger sur dossier de l'excellence académique ou pas d'un candidat ». En outre, l'authenticité de certaines pièces est, parfois, mise en cause²⁹. La procédure est en outre rendue encore plus précaire par le fait que les enseignants qui en sont chargés se retrouvent généralement confrontés à une masse de dossiers qu'il leur faut traiter dans l'urgence, sans procédure véritablement organisée ni règles bien définies.

La procédure relève, en définitive, de la seule déontologie des enseignants. Pour remédier à la difficulté de disposer du seul dossier, les enseignants les plus scrupuleux se tournent vers leurs réseaux de coopération internationale et s'appuient sur les liens de confiance patiemment tissés avec des collègues étrangers pour mieux appréhender les notes et les appréciations figurant sur les bulletins qu'ils doivent examiner. Les mêmes finissent parfois par dire qu'ils seraient personnellement favorables à l'idée d'accueillir prioritairement, voire exclusivement, les étudiants étrangers dans un cadre institutionnel, sur la base de partenariats de confiance avec d'autres universités.

Le plus souvent, les composantes en sont réduites à s'en tenir à des critères essentiellement quantitatifs ou administratifs. C'est ainsi par exemple, que dans l'une des universités visitées, les refus de candidatures pour motif pédagogique ne représentent que 19,53 % des refus prononcés, cependant que les motifs de refus pour motifs non pédagogique représentent 80,47 % des refus.

L'absence de stratégie globale en amont et de suivi de cohorte en aval est l'autre obstacle majeur à une sélection qualitative

- **Il n'existe ni stratégie d'accueil en amont ni suivi de cohortes en aval qui permettraient de préciser les recrutements nécessaires**

A ce premier obstacle à une sélection qualitative, s'en ajoute un second qui tient cette fois au peu d'implication générale des universités sur cette question.

Les universités, en effet, ne se sont que rarement positionnées en amont afin de s'affirmer en qualité d'établissements porteurs d'une stratégie d'ouverture internationale, structurée par des priorités

²⁹ Une circulaire conjointe des ministères de l'éducation nationale, de l'intérieur et des affaires étrangères appelle l'attention des universités sur ce risque et leur enjoint d'intenter une procédure disciplinaire à l'encontre des étudiants coupables de malversation frauduleuse (circulaire n° 2002-214 du 15 octobre 2002).

disciplinaires ou géographiques. Les composantes voire les sous-composantes ou, très souvent, les enseignants seuls sont laissés libres de leurs choix de sélection ; les stratégies peuvent n'avoir rien de commun avec les orientations de l'établissement qui, lorsqu'elles existent, se trouve diluées. Il n'est donc pas si étonnant qu'en définitive, l'accueil des étudiants étrangers soit souvent la variable d'ajustement d'une politique essentiellement quantitative.

En outre, en aval cette fois, les établissements n'exercent le plus souvent aucun contrôle ni aucun suivi cohérent des étudiants étrangers. Il n'existe d'ailleurs aucun suivi de cohortes des étudiants quels qu'ils soient, français ou étrangers, et rarement un suivi statistique précis sur les résultats obtenus par ces étudiants.

Dans la plupart des universités, on explique ne disposer aujourd'hui d'aucune donnée sur la durée et la cohérence des cursus mais être persuadé et soucieux de la nécessité d'en disposer à moyen terme. Dans quelques autres universités, c'est le chiffre même d'étudiants étrangers accueillis qui semble peu clair : dans une université, l'estimation de 600, chiffre retenu pour la préparation du contrat, est contredite par le pointage effectué sur place par la mission qui permet d'en dénombrier 750. Dans une autre université, on explique même qu'il n'existe aucun suivi spécifique des étudiants étrangers au motif « qu'ils ne doivent pas faire l'objet d'un traitement différent des étudiants français ».

A l'absence de suivi s'ajoute l'absence de contrôle réel du sérieux des études qui conduit à inscrire des étudiants dans des formations qui n'ont a priori rien à voir avec toute leur histoire antérieure. On citera l'exemple de ce département des sciences de l'éducation qui avoue avoir successivement reçu un grand nombre d'étudiants issus de formations d'élèves ingénieurs dans leur pays d'origine mais qui, n'ayant pas trouvé de formation correspondant à leur spécialité, ont été inscrits en sciences de l'éducation.

Les modalités mêmes de la sélection ne permettent donc pas de s'assurer aujourd'hui de la qualité des recrutements et servent encore moins à accompagner la mise en œuvre de politiques d'établissements qui, en ce domaine, sont rares.

2.5. Les établissements, pour l'essentiel, « accueillent » les étudiants étrangers, ils ne les « recrutent » pas

2.5.1. La part de l'accueil choisi, institutionnel, est aujourd'hui marginale

Par accueil institutionnel on entend :

- soit l'accueil d'étudiants dans le cadre de programmes européens (type ERASMUS) ou de programmes de formation ou de recherche encadrés en partenariat avec d'autres pays (CREPUQ avec le Québec, MICEFA avec les USA, CAPES COFECUB avec le Brésil, ECOS Nord et Sud avec l'Amérique latine, etc.) ;
- soit l'accueil d'étudiants par accords entre établissements dans le cadre d'échanges, de formations dites intégrées, de co-tutelles de thèses ou autres ;

- soit, enfin, l'accueil réalisé sur la base d'appels à candidatures sur le « marché » mondial en fonction des besoins et des orientations de chaque établissement, avec ou sans le concours d'un opérateur du type EduFrance ou Egide.

Dans ces trois cas, il s'agit d'une démarche active de l'établissement en fonction de sa propre politique ou au moins de celle de certains de ses départements voire de ses laboratoires ou même simplement de quelques-uns de ses enseignants chercheurs. Il s'agit en tous cas d'une mobilité voulue à laquelle on rattache d'ordinaire la mobilité que représentent les boursiers du gouvernement français et les boursiers des gouvernements étrangers qui est apparue à la mission comme une mobilité souvent subie au niveau des établissements même si elle est voulue au niveau de la Nation.

Dans l'ensemble des établissements visités, à l'exclusion des écoles d'ingénieurs ou des établissements de type « Sciences Po », la part des étudiants étrangers accueillis à titre institutionnel est tout à fait marginale par rapport à l'ensemble des étudiants étrangers en mobilité individuelle. Globalement, la part de la mobilité choisie, c'est-à-dire du recrutement effectif (soit par l'université, soit par un poste diplomatique dans le cadre des bourses) n'atteint pas 10 % du total des étudiants étrangers accueillis.

A Paris 8, par exemple, toutes catégories confondues, les étudiants répertoriés comme institutionnels, donc choisis, sont au nombre de 350 pour un total d'étudiants étrangers de 9 617, soit 3,6 %. A Toulouse 1, pour 2 775 étudiants étrangers accueillis, les institutionnels représentent 218 étudiants, soit 7,8 %. Ils sont 8,3 % à Aix-Marseille 2, 8,4 % à Bordeaux 1, 10 % à l'ULP à Strasbourg.

Les mêmes proportions se retrouvent dans la plupart des universités visitées, à l'exception notable de quelques-unes : Lyon 3, par exemple, où « les institutionnels » représentent plus de 31 % des étudiants étrangers accueillis.

C'est pourtant cette forme de mobilité qui intéresse particulièrement les universités et qui mobilise le plus de ressources humaines pour sa gestion. C'est ainsi que dans plusieurs universités visitées dans laquelle la proportion des étudiants accueillis à titre institutionnel varie de 1 à 5 % des effectifs étudiants étrangers, les membres de la mission ont été adressés automatiquement au service des relations internationales dédié à la gestion de ce faible pourcentage d'étudiants. L'approche naturelle de ces universités occultait ainsi immédiatement la masse des étudiants en mobilité individuelle, qu'une responsable a qualifié, à l'évidence sans malice mais de façon pourtant significative, de « tout venant ».

Encore faut-il préciser qu'il existe souvent un nombre non négligeable d'étudiants venant dans le cadre de partenariats et qui, paradoxalement, ne sont pas répertoriés au titre de l'institutionnel par le service des relations internationales qui ne le gère pas. Connaissant mal la typologie de la population étudiante de leur propre université, les responsables universitaires exagèrent parfois eux-mêmes la part des étudiants arrivant à titre individuel qui, pour majoritaires qu'ils soient, sont souvent en nombre très inférieurs à ce qu'ils énoncent spontanément.

Il n'en reste pas moins cependant que l'essentiel de l'accueil des étudiants étrangers dans les universités françaises ne résulte pas d'une démarche volontaire et raisonnée de l'établissement mais d'initiatives individuelles des étudiants étrangers eux-mêmes.

2.5.2. *Les universités usent mécaniquement de leur capacité d'accueil*

La proportion d'étudiants étrangers accueillis dans une université est, de fait, principalement déterminée par le « nombre de places disponibles ».

En premier cycle en particulier, il n'est quasiment jamais fait état d'objectifs précis en matière d'accueil et de choix de recrutement. La plupart des universités qui constatent une augmentation du nombre de leurs étudiants étrangers sont incapables d'en déterminer la cause. Les flux paraissent procéder de dynamiques qui échappent aux équipes de direction qui ne pratiquent en la matière aucune politique active. C'est ainsi que les documents préparatoires du nouveau contrat d'une des universités visitées constatent avec une certaine candeur : « c'est grâce à cette croissance (celle du nombre d'étudiants étrangers) que le nombre total des étudiants inscrits n'a pas chuté ».

On est ainsi confronté à une forme de passivité qui, loin de faire de l'accueil des étudiants étrangers une politique internationale active, en fait la variable d'ajustement d'une politique quantitative de maintien des effectifs, c'est-à-dire, in fine, on le verra plus loin, des moyens.

2.5.3. *Les dispositifs d'accompagnement pédagogique et de tutorat nécessaires n'ont pas été mis en place*

La mission n'a pu, dans aucune des universités visitées, observer de dispositifs d'accompagnement pédagogiques ni de dispositifs de tutorat organisés pour les étudiants arrivant à titre individuel. En revanche, ces dispositifs semblent fonctionner là où ils ont été ponctuellement mis en place pour les étudiants accueillis à titre institutionnel.

On peut y lire une manifestation significative du sentiment général des universitaires face à cette forme de « mobilité subie » ne s'insérant dans aucune politique active de recrutement.

Il est d'autant plus difficile dans ces conditions de formuler de quelconques hypothèses sur l'impact que pourraient avoir de tels dispositifs sur l'augmentation des taux de réussite de ces étudiants. La comparaison avec les taux de réussite des étudiants accueillis à titre institutionnel et qui en bénéficient laisse cependant penser qu'ils seraient essentiels.

Encore faudrait-il que ces taux de réussite aux examens soient partout suivis et connus. A ce titre, on ne peut manquer de souligner que les données comparatives des résultats aux examens des étudiants français et étrangers, si elles ont été agrégées l'an dernier par la Direction de l'Evaluation et de la Prospective, n'étaient disponibles de façon immédiate dans quasiment aucune des universités visitées et ont du être établies spécifiquement en réponse aux demandes de la mission.

2.6. Un nouveau dispositif de pré recrutement mis en place par le ministère des affaires étrangères : CELA et CEF

Le ministère des affaires étrangères, en liaison avec la conférence des présidents d'université (CPU) a actuellement le souci de mettre en place, dans plusieurs pays expérimentaux, des structures destinées à assurer une forme de pré-recrutement plus efficace des candidats.

L'ambassade de France à Pékin a, la première, mis en place de sa propre initiative, depuis deux ans, une plate-forme de services, dite Centre d'Évaluation Linguistique et Académique (CELA), qui avait pour objectif d'aller au-delà de la fonction de simple filtre consulaire habituellement assurée par les postes diplomatiques. Le CELA organise, en effet :

- des entretiens individuels avec les candidats (qui permettent de s'assurer, entre autres, du niveau linguistique) ;
- une évaluation académique du niveau des candidats (assurée par des évaluateurs locaux).

Le secrétaire général du MAE a récemment souhaité que l'expérience de Chine puisse être très rapidement étendue, de façon expérimentale, à une dizaine d'autres postes (ceux du Maghreb, le Brésil, la Colombie, le Mexique, le Vietnam (qui a déjà développé seul une structure similaire) et la Russie). L'expérience du CELA chinois doit y être élargie à d'autres missions dans le cadre, désormais, de CEF : Centres pour les Études en France, qui auront pour objectifs, ainsi que l'indique un télégramme diplomatique adressé aux postes le 18 novembre 2004, de :

- promouvoir, en liaison avec l'agence EduFrance, les formations supérieures françaises ;
- aider les candidats à établir des projets de formation cohérents et solides ;
- vérifier l'authenticité des documents (diplômes) fournis ;
- initier une première forme de sélection académique.

Sur cette dernière partie du dispositif, le MAE a sollicité la CPU afin de définir de façon commune une procédure standardisée de première vérification du niveau académique qui puisse convenir aux universités, avec l'objectif qu'elle contribue à améliorer la procédure de validation du projet d'étude avant la pré-inscription.

Cette initiative poursuit des objectifs particulièrement intéressants. Une série de questions ne semblent cependant pas encore totalement résolues :

- la procédure concrète de première validation académique ne semble pas encore totalement stabilisée. S'appuiera-t-elle sur la grille d'évaluation des connaissances que le MAE a commandé à la CPU, sur des déplacements d'universitaires dans les postes, sur des recruteurs locaux ?
- le passage par les CEF n'est pas obligatoire. Il semblerait que toute université qui le souhaite pourra continuer à recruter elle-même ses étudiants et aucun étudiant ne serait tenu de passer par ce filtre ;

- le passage par un CEF est payant : environ 180 €annoncés en Tunisie par un télégramme diplomatique récent, qui s’ajoutent aux 59 € du test linguistique désormais payant lui aussi. Est-ce à dire que la France a décidé d’infléchir progressivement ses pratiques habituelles en la matière ?

Du côté de l’Éducation nationale, il faudra, en outre, s’assurer, compte tenu de ce qui a été mis en évidence ci-dessus, que le filtre des CEF n’incitera pas les universités à se dessaisir encore davantage de procédures de recrutement et de validation académique qu’elles n’ont pour certaines d’entre elles que trop délaissées. Le MAE prendrait alors, à terme, par ce biais, la responsabilité première sur les pré-inscriptions.

*
* *
*

Alors qu’à l’évidence la finalité de la venue en France d’un étudiant étranger est la réussite de ses études, on peut donc affirmer que dans un trop grand nombre de cas, les modalités de son recrutement par les universités et les insuffisances de son encadrement ne permettent pas de s’assurer qu’il a véritablement les compétences requises pour les entreprendre puis les réussir. Les nouveaux centres d’études en France, malgré les incertitudes qui pèsent encore sur leur organisation et leur mise en œuvre, traduisent une prise de conscience des évolutions nécessaires.

En revanche, il convient aussi de souligner que, contrairement à une autre idée trop répandue, et malgré les velléités vérifiées de quelques enseignants et de quelques composantes à « faire du chiffre » avec les étudiants étrangers, c’est au moment de la pré-inscription en université que la sélection opérée est la plus forte et non au niveau des postes diplomatiques ou des préfectures. L’obtention d’une inscription à l’université représente l’élément déclencheur, essentiel et incontournable, pour une poursuite des démarches. Elles s’arrêteront là si l’inscription n’est pas accordée.

Les modalités d’entrée et de séjour sur le territoire, pour leur part, se caractérisent moins, on va le voir, par leur degré de sélectivité que par la complexité souvent inutile de certaines des procédures que d’autres nations de la mobilité étudiante ont su simplifier.

3. Des procédures d'entrée et de séjour sur le territoire inutilement complexes

3.1. Les modalités d'entrée et de séjour sur le territoire participent de l'attractivité d'un territoire et de son enseignement supérieur

Si elle repose essentiellement sur la reconnaissance de la qualité de l'enseignement de ses établissements, sur le nombre de bourses proposées par un État, sur les conditions d'hébergement, l'attractivité de l'enseignement supérieur d'une Nation, si on veut la développer, tient aussi, et de façon non accessoire, aux modalités d'entrée et de séjour sur son territoire.

L'ensemble des grandes nations de la mobilité étudiante ont, ces dernières années, fait évoluer de façon plus ou moins importante leurs pratiques en ce domaine et, en particulier, sont parvenues, pour plusieurs d'entre elles, à réduire les délais de délivrance des visas étudiant ou des titres de séjour. En outre, la volonté de développer l'accueil des étudiants étrangers s'est partout accompagnée d'une forte hausse de la délivrance des visas d'étude. En France, l'augmentation a été particulièrement significative puisque l'on est passé de 23 000 visas de ce type en 1997 à 57 883 en 2001 et 69 568 en 2003.

La France, par ailleurs, n'est pas en reste en matière de simplifications puisqu'en 1998, dans le cadre de la loi du 11 mai relative « à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile », dite loi « réséda », elle a introduit des modifications majeures en matière à la fois de délivrance des visas et, dans les textes réglementaires d'application, de droit au travail des étudiants étrangers qui vont déjà, pour certaines d'entre elles, au-delà des préconisations de la récente directive européenne. La loi a, en effet, mis en place :

- une obligation de motivation de refus du visa (abrogée depuis par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 dite MISEFEN, relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité) ;
- la création d'un visa « étudiant-concours », relevant d'une procédure simplifiée et qui ouvre la possibilité d'obtenir directement une carte de séjour temporaire « étudiant » en cas de réussite au concours sans retour nécessaire dans le pays d'origine ;
- et surtout la possibilité d'une activité professionnelle à mi-temps dès la première année d'études (ce qui n'est pas du tout le cas dans l'ensemble des grands pays de la mobilité entrante).

Elle encourageait, en outre, le développement des pratiques, expérimentées depuis plusieurs années déjà par les établissements et les préfetures, de guichets uniques et de dépôts groupés de titres de séjour dans les universités.

En outre, la loi du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité a dispensé les étudiants de la communauté européenne de formuler une demande de titre de séjour.

Une toute récente directive européenne³⁰ inscrit dans son alinéa 18 : « l'un des objectifs de la Communauté dans le domaine de l'éducation est de promouvoir l'Europe dans son ensemble en tant que centre mondial d'excellence pour les études et le formation professionnelle. Favoriser la mobilité des ressortissants de pays tiers à destination de la Communauté à des fins d'études est un élément clé de cette stratégie. Le rapprochement des législations nationales des Etats membres en matière de conditions d'entrée et de séjour en fait partie ». Certaines des procédures adoptées en France vont d'ores et déjà au-delà des préconisations de la récente directive européenne.

Pourtant, lors des entretiens avec les étudiants étrangers non communautaires, essentiellement lorsqu'ils sont accueillis à titre individuel, qu'ils soient marocains ou nord américains, ce sont ces démarches qui continuent, en même temps que la douloureuse question de la disponibilité et des conditions de logement, d'être rapportées comme les expériences les plus pénibles du parcours d'un étudiant étranger désireux de poursuivre des études supérieures en France. Ce sont celles surtout qui engendrent le plus de malentendus et de fantasmes. La première, l'obtention du visa étudiant, essentiellement parce que l'obligation de justification du refus, mise en place par la loi « réséda » en 1998, a été depuis abrogée. La seconde, l'obtention d'un titre de séjour, davantage en raison des lourdeurs de la procédure.

Ce n'est d'ailleurs aucunement, le plus souvent, le principe même du contrôle, compris et exigé par tous les pays, qui est mis en cause mais la complexité et les délais engendrés par la double procédure française du visa puis du titre de séjour.

3.2. Un parcours français plus complexe que celui proposé par d'autres grandes nations de la mobilité étudiante

Pour le rappeler rapidement, le parcours d'un étudiant étranger non communautaire désirant poursuivre ses études dans une université française se déroule nécessairement en trois étapes. Chacune de ces étapes relève de la responsabilité unique d'un département ministériel qui, chacun pour sa partie, poursuit des objectifs différents.

3.2.1. La première étape, incontournable, du parcours est celle de la recherche et de l'obtention d'une admission en université

La demande d'admission en université se fait :

- soit dans le cadre d'une demande d'inscription préalable (une demande de dossier très en amont, induisant une série de contrôles serrés) : c'est le cas pour toute demande d'inscription en premier cycle, aujourd'hui en première et deuxième année de licence ;

³⁰ Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échanges d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat.

- soit dans le cadre d’une inscription directe en université pour tous les autres niveaux.

L’obtention d’une inscription relève de la seule responsabilité de l’établissement et représente l’élément déclencheur, essentiel et incontournable, pour une poursuite des démarches. Elles s’arrêteront là si l’inscription n’est pas accordée. Comme le rappelle le rapport de juillet 2001 d’Élie Cohen³¹ « cette responsabilité est considérable puisque les établissements d’enseignement supérieur sont les seules institutions disposant d’une telle capacité de déclenchement de la procédure d’attribution d’autorisations d’entrée et de séjour ». Cette forme de premier filtre académique a été adoptée à l’identique par la plupart des autres grands pays de la mobilité étudiante et est rappelée dans la directive européenne du 7 octobre 2002³².

Il s’exerce à ce niveau, comme on l’a vu au chapitre précédent, une première forme de sélection importante quantitativement, réellement académique et/ou rendue nécessaire par le caractère inextensible de la capacité d’accueil des établissements.

3.2.2. La deuxième étape consiste à obtenir le droit d’entrer sur le territoire

Le droit d’entrée sur le territoire relève cette fois, sauf dans le cas de quelques pays jugés plus à risques, de la seule responsabilité du ministère des affaires étrangères, par le biais de ses postes diplomatiques (article 12 de l’ordonnance du 2 novembre 1945 et articles 7 et 8 du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 modifiés réglementant les conditions d’entrée et de séjour en France des étrangers).

Si, avant 1985, un étudiant étranger entré en France avec un visa touristique pouvait obtenir un titre étudiant (à condition de justifier de son inscription dans un établissement d’enseignement, de faire la preuve de ses moyens d’existence et de répondre à toutes les conditions de délivrance du titre), le visa de long séjour mention « étudiant » est, depuis³³, devenu obligatoire, sauf pour les étudiants européens et de quelques autres pays qui en sont dispensés³⁴. La France, sur ce point particulier, se démarque de la plupart des autres grands pays non européens de la mobilité étudiante puisque, avec le Canada, elle est un des seuls pays à ne pas accepter de modifier un visa de court séjour en visa étudiant. Un amendement relativement récent apporté à la loi MISEFEN vient cependant d’ouvrir à nouveau aux préfets, réglementairement, le droit de délivrer, ponctuellement, un titre de séjour à un étudiant qui a en amont un visa de court séjour.

Les postes contrôlent, de fait :

- les justificatifs d’inscription dans les universités ;
- les justificatifs de ressources ;

³¹ Un plan d’action pour améliorer l’accueil des étudiants étrangers en France, 2001.

³² Projet de directive européenne du 7 octobre 2002 relative à

³³ Circulaire du 1^{er} août 1985.

³⁴ Sont dispensés de l’obligation d’être muni d’un visa de long séjour pour études, en vertu d’accords internationaux, les ressortissants des États membres de l’Union européenne et des autres États partie à l’accord sur l’Espace économique européen (Islande, Norvège, Liechtenstein), ainsi que des ressortissants de Suisse, d’Andorre, de Monaco, de saint Marin et du Vatican, San Marin. Sont de même dispensés les titulaires de passeports diplomatiques à condition qu’ils présentent une lettre d’introduction du ministère des Affaires étrangères.

- et effectuent un contrôle sur la base de données du « système d'information Schengen » (SIS) ainsi, éventuellement, que sur les « fichiers d'opposition » du ministère de l'Intérieur.

L'objectif est donc, cette fois, de vérifier l'ensemble des éléments permettant de justifier de la position d'étudiant (établissement d'origine, établissement d'accueil, éventuellement vraisemblance du diplôme présenté) et d'effectuer une première vérification d'ordre public. Il s'exerce à ce niveau une seconde forme de sélection, effective, vérifiée ponctuellement dans un poste³⁵, même si la mission n'a pas obtenu communication des chiffres récapitulant le nombre de demandes de visas par poste diplomatique et le nombre de visas effectivement accordés.

3.2.3. *La troisième étape, enfin, consiste à obtenir le droit de séjourner sur le territoire*

L'étudiant étranger, une fois parvenu sur le territoire français et sans aucune possibilité d'engager les procédures depuis son pays d'origine (on verra plus loin qu'il s'agit là d'une spécificité que la France partage avec seulement quelques autres pays d'Europe) doit effectuer les démarches nécessaires à l'obtention d'une « carte de séjour temporaire soumise à autorisation et à renouvellement annuel » (tandis qu'elle est délivrée pour toute la durée d'un cursus dans d'autres pays).

C'est cette fois le ministère de l'intérieur qui détient la responsabilité des opérations par l'intermédiaire des préfectures, seules habilitées à délivrer le titre de séjour. Les préfectures vérifient :

- à nouveau les ressources ou la prise en charge de l'étudiant ;
- la possession effective du visa étudiant ;
- la possession effective d'une pré-inscription dans une université ou dans une grande école ;
- l'hébergement ;
- elles effectuent une consultation du fichier des personnes recherchées (FPR), aujourd'hui non accessible aux agents des postes et font une demande de l'extrait B2 du casier judiciaire.

Une visite médicale précède obligatoirement ou est concomitante à la délivrance effective du titre.

Il apparaît après observation que les préfectures ne font pas de contrôle d'opportunité lors de la première demande de titre de séjour. C'est au moment du renouvellement du titre de séjour et véritablement après plusieurs années d'études et de résidence de l'étudiant étranger sur le territoire que les agents des préfectures sont amenés à contrôler, aux termes de la circulaire du 26 mars, les « critères de sérieux et de réalité des études ».

Ainsi, au-delà de la complexité et des délais qu'imposent les démarches pour les étudiants et de la charge de travail qu'elles engendrent pour les services des préfectures, le premier titre de séjour est finalement délivré de façon quasi systématique.

³⁵ Interview du Consul général à Dakar, *Walfadiri l'Aurore*, 17/01/2005 : « 2 200 visas étudiants accordés en 2004 pour 3 500 demandes (mais une augmentation de 12 % des visas accordés par rapport à 2003) ».

3.3. Le parcours actuel, malgré des tentatives de simplification, demeure incompréhensible pour les étudiants comme pour les services

3.3.1. *La valse hésitation entre la délivrance d'une inscription définitive dans un établissement et la délivrance du titre de séjour n'est toujours pas résolue*

La valse hésitation entre l'inscription définitive à l'université et l'autorisation de séjour délivrée par la préfecture n'a jamais évolué. Pour la résumer, on peut dire rapidement que l'étudiant devrait à la fois pouvoir attester à l'université qu'il dispose bien d'un titre de séjour délivré par la préfecture et, à la préfecture, attester qu'il dispose bien d'une inscription définitive dans un établissement.

Outre le fait qu'elles sont évidemment source d'incompréhension légitime pour les étudiants étrangers, ces deux injonctions contradictoires ont entraîné la mise en place de dispositifs tous insatisfaisants :

- certaines universités, comme on l'a vu au chapitre précédent, par choix idéologique exprès de ne pas participer à des opérations considérées comme des opérations de seule police, délivrent sans autre forme de procès l'inscription définitive, s'assurant par là même la suspicion des services de la préfecture ;
- la plupart délivrent des récépissés d'inscription provisoire, induisant cette fois le sentiment chez certains étudiants étrangers qu'ils font l'objet d'une procédure discriminatoire par rapport aux étudiants français ;
- certaines préfectures délivrent à leur tour des récépissés de demandes de carte de séjour qui conditionnent les inscriptions définitives dans les établissements sans que plus personne ensuite, à l'université, ne vérifie si l'étudiant est effectivement détenteur d'un titre de séjour.

3.3.2. *Des dispositifs de guichets uniques ou de dépôts groupés de demandes ont été mis en place pour simplifier les démarches des étudiants*

La complexité de la procédure pour les étudiants a conduit certaines universités et préfectures à mettre en place, parfois sur la base d'une convention :

- soit des dispositifs de dépôts groupés de demandes de titres de séjour auprès des services des universités : l'université remet à l'étudiant une attestation de dépôt de dossier. L'étudiant est ensuite convoqué à la préfecture pour retirer son titre de séjour ;
- soit des dispositifs dits de « guichet unique » visant à déplacer durant les premières semaines de la rentrée universitaire des personnels des préfectures dans les campus assurant, aux côtés des personnels de l'université et souvent d'autres opérateurs encore (CROUS, CAF...), les opérations d'accueil des étudiants étrangers.

Ces dispositifs ont été entérinés par une circulaire conjointe des ministères de l'Éducation nationale et de l'Intérieur du 12 mai 2000 et, pour ce que la mission en a entendu lors des entretiens qu'elle a menés avec les services comme avec les étudiants, semblent avoir fait la preuve de leur efficacité à la fois dans l'aide apportée aux étudiants et en matière de simplification de la gestion de ces opérations.

Ils ont pourtant fait l'objet à la fois d'une vive protestation de certaines organisations étudiantes qui y voyaient, semble-t-il, « une forme d'immixtion de la police sur le territoire des universités » et d'un recours formulé par le groupe d'information et de soutien aux travailleurs immigrés (GISTI).

Ce recours a donné lieu à une annulation par le Conseil d'État de la circulaire précitée dans un arrêt du 14 décembre 2001. Le Conseil d'État a, en effet, considéré que la circulaire méconnaissait deux dispositions du décret n° 46-1574 du 30 juin 1946 réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers :

- les étrangers doivent se présenter personnellement à la préfecture, sous-préfecture ou, à défaut, au commissariat ou à la mairie de leur domicile. Il n'est pas prévu pour demander la carte de séjour de dépôt de demande à l'université (article 3) ;
- un récépissé valant autorisation provisoire de séjour doit être remis à l'étranger au moment où il dépose sa demande de titre de séjour. L'arrêt estime que l'attestation de dépôt du dossier délivrée par les universités n'a pas de valeur d'autorisation de séjour (article 4).

Un certain nombre des dispositifs mis en place ont néanmoins perduré, à la satisfaction des étudiants.

3.4. Quelques éléments de comparaison internationale

Les États-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni délivrent en même temps, dans le pays d'origine, via leurs postes diplomatiques, visa et titre de séjour.

Si nos homologues allemands, par exemple, pratiquent de la même façon que nous (visa/titre de séjour annuel auxquels il faut ajouter, en Allemagne, une procédure de certificat d'hébergement, récemment simplifiée en France par la loi Réséda de 1998), en revanche, les autres grands pays de la mobilité étudiante réduisent la procédure à deux étapes : l'obtention d'une inscription dans une université puis la délivrance conjointe, si le dossier est accepté, du visa et du titre de séjour au poste diplomatique, dans le pays d'origine du candidat et, dans certains cas, pour le temps global d'un cursus (l'Allemagne délivre un visa pour une durée de deux ans).

Tableau comparatif des procédures de délivrance de visas et titres de séjour³⁶

Modalités d'obtention d'un visa d'étudiant

Pays	Visa de visiteur comme exigence minimale	Visa de visiteur en plus du visa d'étudiant	Visa d'étudiant obligatoire	Autres exigences de visa pour les étudiants	Changement de visa de visiteur en visa d'étudiant permis dans le pays hôte
Nouvelle-Zélande	Oui, pour les ressortissants de pays exigeant un visa Non, pour les visiteurs des pays n'exigeant pas de visa et qui viennent pour moins de trois mois.	Non	Oui, visa ou permis d'étudiant pour toutes les personnes qui viennent étudier pour plus de trois mois.	Non	Les ressortissants de pays n'exigeant pas de visa peuvent demander un permis d'étudiant sans quitter le pays hôte. Les ressortissants de pays exigeant un visa qui possèdent un visa de visiteur peuvent demander un visa d'étudiant sans quitter le pays hôte.
Royaume-Uni	Oui, pour les ressortissants de pays exigeant un visa Non, pour les visiteurs des pays n'exigeant pas de visa.	Oui, pour les ressortissants de pays exigeant un visa	Oui, permis d'étudier pour les ressortissants de pays exigeant un visa. Non, pour les ressortissants des pays n'exigeant pas de visa. La demande est déposée au point d'entrée dans le pays.	Non	Les ressortissants de pays n'exigeant pas de visa qui visitent le R.-U. peuvent demander sur place le droit d'y étudier.
Australie	Oui	Non	Oui, visa ou permis d'étudiant pour toutes les personnes qui viennent étudier pour plus de trois mois.	Non	Les visiteurs de pays désignés « gazetted » peuvent demander un visa d'étudiant sans quitter le pays hôte.
France	Oui, selon la durée du séjour et le pays d'origine.	Non	Non, pour les étudiants des É.-U., d'Andorre, de Monaco, de Suisse, de San Marino et du Vatican. Oui, visa de long séjour portant la mention « étudiant » pour toutes les autres personnes qui viennent étudier pour plus de trois mois.	Permis de séjour requis pour tous les étudiants. La demande est faite à l'arrivée en France.	Non Un visa de court séjour (étudiant-concours) est délivré aux étudiants qui doivent répondre à certains critères d'admission à un programme d'études. Les candidats retenus peuvent alors demander un permis de séjour de longue durée sans quitter la France.
États-Unis	Oui, sauf pour les ressortissants de pays participant au programme pilote d'exemption de visa.	Non	Oui, visa F-1, M-1 ou J-1 requis.	Non	Oui, sauf pour les ressortissants de pays participant au programme pilote d'exemption de visa.
Canada	Oui, pour les ressortissants de pays exigeant un visa.	Oui, pour les ressortissants de pays exigeant un visa.	Non, pour les étudiants de l'anglais ou du français langues secondes qui viennent pour moins de trois mois. Oui, autorisation requise pour tous les autres étudiants.	Certificat d'acceptation du Québec (CAQ) requis par la province pour tous les étudiants, sauf ceux qui répondent à certains critères	Non

L'étude canadienne comparative dont est extrait ce tableau souligne l'excellence de la France en matière de délai de délivrance des visas. Les États-Unis (au moins jusqu'en 2001, date de l'enquête) et la France battaient, en effet, les records de traitement des demandes de visa étudiant avec un délai moyen de traitement de un à cinq jours. Les autres pays délivrant ensemble visa et titre de séjour imposent en général des délais plus longs.

La procédure simplifiée de remise conjointe du visa et du titre de séjour présente le grand avantage de permettre aux étudiants d'effectuer l'ensemble des démarches administratives dans leur pays d'origine et de se consacrer entièrement à leurs études une fois arrivés sur le territoire et dans l'université d'accueil.

3.5. Des pistes d'amélioration de la procédure actuelle

3.5.1. *Un premier scénario minimal : multiplier les dispositifs visant à simplifier les démarches*

Il convient de développer toutes les initiatives permettant à la fois de réduire la complexité des démarches et d'accélérer le traitement des dossiers. Seule la possession effective du titre de séjour

³⁶ « Ouvrir la porte aux étudiants étrangers : comparaison internationale des politiques et pratiques d'immigration », étude comparative portant sur les politiques et méthodes en matière d'autorisation d'études au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en France, les principaux pays présents sur le marché de l'éducation internationale, Association des universités et collèges du Canada (AUCC) et du Réseau des centres d'éducation canadiens (RCEC), 2002.

permet, en effet, aux étudiants, à la fois d'effectuer toutes les démarches nécessaires à la vie quotidienne (ouverture d'un compte bancaire, par exemple) et d'accéder à l'aide au logement.

▪ **Multiplier les dispositifs de guichets uniques**

Le Premier Ministre le 7 février 2005, à l'issue du séminaire sur l'attractivité de la France, a annoncé le rétablissement de la possibilité de mettre en place, au sein des établissements d'enseignement supérieur, des guichets d'accueil rassemblant les services et les compétences des universités et des préfectures. Un projet de décret du ministère de l'intérieur devrait permettre de donner une base légale à la pratique des guichets uniques par l'introduction d'amendements dans les décrets de 1946³⁷. Les étudiants rencontrés dans le cadre des visites ont formulé le souhait de voir se développer toutes les initiatives destinées à simplifier leurs démarches. La mission recommande de rétablir les dispositifs de guichets uniques là où ils ont été supprimés et de les multiplier dès lors que la base légale de leur mise en place aura été établie.

Un certain nombre de préfectures ont, par ailleurs, mis en place des systèmes de rendez-vous accordés aux étudiants, soit par le biais de l'outil Internet (la préfecture de Paris), soit par l'intermédiaire des services des universités qui permettent aux étudiants de ne prévoir qu'un seul déplacement à la préfecture. Il s'agit là de dispositifs qu'il conviendrait aussi de multiplier sur le territoire et le ministère de l'intérieur y travaille. Encore faudra-t-il s'assurer qu'une organisation incohérente ne conduira pas à perdre tout le bénéfice d'une initiative heureuse comme la mission a pu le constater lors d'une de ses visites dans une académie du sud est de la France.

Une série d'initiatives réussies

Prises de rendez-vous par le biais d'Internet, coopération avec les services des universités pour permettre aux étudiants de n'avoir à se déplacer qu'une seule fois à la préfecture pour la remise effective du titre de séjour, mise en place de guichets spécifiques étudiants lors des périodes de rentrée universitaire : toute une série d'initiatives ont été mises en place par quelques préfectures.

*Un exemple d'initiative heureuse mal engagée
qui complexifie encore les démarches*

La mission d'inspection, lors d'une de ses visites, a pu observer, en revanche, un exemple d'initiative heureuse mal menée qui a conduit, depuis deux ans, à une complexification des démarches. Un système de rendez-vous a été mis en place à la préfecture depuis septembre 2003. L'organisation du dispositif a eu pour conséquence, paradoxalement, un allongement de la procédure de délivrance à la fois des récépissés et des titres :

- tout se fait exclusivement par courrier entraînant un allongement des délais ;
- il faut plus de temps pour le renouvellement que pour la première demande ;
- il s'écoule deux mois entre l'envoi du dossier et la réception du récépissé provisoire (or, la carte d'étudiant n'est remise par l'université que contre présentation de ce récépissé provisoire) puis il faut un mois pour obtenir le titre de séjour.

Dans un contexte délicat et encore instable, il conviendrait de remédier rapidement à une situation qui pourrait amener certains à remettre en cause les dispositifs – pourtant réussis – mis en place dans d'autres préfectures.

³⁷ En particulier décret n° 46-1574 du 30 juin 1946.

- **Identifier les personnes ou les structures capables de s'engager sur la qualité de certains étudiants susceptibles de faire l'objet d'une délivrance quasi immédiate du premier titre de séjour**

D'autres mesures annoncées dans le cadre du dernier séminaire sur l'attractivité de la France vont également dans le sens des simplifications attendues : application d'un traitement spécifique pour les demandes de visa liées à une reprise d'études, possibilité pour « les étudiants étrangers titulaires d'un diplôme reconnu au moins équivalent à celui d'un second cycle d'université ou d'un titre d'ingénieur, sous certaines conditions », de solliciter une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant » sans présenter le visa de long séjour habituellement requis, assouplissement de la réglementation relative à l'accès au marché du travail pour les étudiants étrangers « à fort potentiel » pour leur permettre d'obtenir des autorisations de travail salarié à l'issue de leurs études en France.

Il est sans doute envisageable, sous certaines conditions, de poursuivre plus loin dans cette voie. On peut penser, en particulier, à la condition que puissent être identifiées officiellement les structures ou les personnes (président d'une université, directeur d'EduFrance...) capables de s'engager sur la qualité de certains étudiants susceptibles de faire l'objet d'un traitement prioritaire, que le ministère de l'Intérieur ne serait pas opposé, au moins pour des étudiants accueillis dans un cadre institutionnel (bourses ou partenariats inter universitaires), à une délivrance quasi immédiate du titre de séjour dès l'arrivée sur le territoire.

3.5.2. Un second scénario, plus ambitieux, serait celui d'un rapprochement entre les compétences actuellement respectivement dévolues au ministère de l'intérieur et au ministère des affaires étrangères

Toutes les simplifications qui pourront être opérées et les dispositifs facilitateurs qui pourront être mis en place, pour essentiels qu'ils soient, ne remettront cependant pas en cause la logique générale de la délivrance en deux temps du visa et du titre de séjour que d'autres nations ont su simplifier.

Dans le cadre d'opérations sélectives ou de durée contrôlée, cette double exigence a déjà été allégée : cadres de haut niveau, chercheurs scientifiques pour lesquels a été instauré un visa plus souple, dit « visa scientifique » ou étudiants entrant sur le territoire pour se présenter à un concours dans le cadre des visas à mention « étudiant-concours » offrant la possibilité d'obtenir une carte de séjour temporaire « étudiant » en cas de réussite à l'examen ou au concours sans que l'étudiant ait, comme c'était le cas auparavant, à retourner dans son pays d'origine. Il s'agit là, il est vrai, de populations ciblées, ne présentant aucun risque migratoire.

Dans tous les autres cas de figure, la succession obligatoire des deux procédures perdure. Un certain nombre d'éléments incitent pourtant à ne plus éluder la possibilité d'un rapprochement voire d'une fusion des procédures. La mission estime qu'un rapprochement des différents ministères serait bienvenu sur ce point. Elle souhaite cependant apporter d'ores et déjà quelques éléments à la réflexion.

- **La complexité actuelle de la délivrance du premier titre de séjour n'apporte aucune valeur ajoutée en matière de sécurité et de maîtrise de l'immigration illégale**

Il n'existe aujourd'hui, semble-t-il, aucune statistique disponible quant au nombre de titres de séjour qui auraient été refusés à un étudiant détenteur d'un visa de long séjour pour études et régulièrement inscrit dans une université. Cependant, tous les interlocuteurs rencontrés par la mission, tant au ministère de l'intérieur que dans les préfectures, ont confirmé n'avoir, pour leur part, connaissance d'aucun refus. Les préfectures, en effet, à ce stade, ne font aucun contrôle d'opportunité.

La vérification complémentaire à celle des postes qu'effectuent les préfectures consiste à consulter le fichier des personnes recherchées dont l'accès n'est pas ouvert aux personnels du ministère des affaires étrangères. Cette étape, certes très importante, ne semble avoir jamais donné lieu à aucun refus à demeurer sur le territoire en qualité d'étudiant.

Les premiers titres de séjour sont donc, aujourd'hui, délivrés à peu près systématiquement à l'ensemble des étudiants détenteurs d'un visa étudiant et régulièrement inscrits dans une université.

- **Le préalable actuel de la visite médicale ne représente pas un frein à une unification possible des procédures de visa et de titre**

La seule contrainte qui pourrait être opposée à la délivrance dans les postes des deux titres pourrait être liée à la visite médicale dont la responsabilité est confiée à l'Office des Migrations Internationales (OMI) et qui doit avoir lieu réglementairement avant la délivrance du titre. En effet, le décret n° 46-1574 du 30 juin 1946, pris en application de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France, prévoit qu'un certificat médical doit être produit à l'appui de la demande de titre de séjour de plus de trois mois.

Jusqu'à l'année 2000, les visites médicales étaient organisées par les postes diplomatiques, dans le pays d'origine des candidats. Mais depuis l'arrêté du 6 juillet 1999, relatif au contrôle médical des étrangers autorisés à séjourner en France, ces visites sont effectuées par les médecins de l'OMI ou, à défaut, par des médecins que l'OMI aura agréés.

Le certificat médical n'est pas délivré si l'étudiant est atteint d'une des affections mentionnées au titre V du règlement sanitaire international, d'une tuberculose pulmonaire évolutive, de toxicomanie ou de troubles mentaux de nature à compromettre l'ordre public ou la santé des personnes.

De fait, là encore, après vérification, de la même façon que pour les premières demandes de titres de séjour, il apparaît, en tous cas depuis que la visite est organisée en France, qu'il n'existe aucun lien, sauf réglementaire, entre le résultat des visites et la délivrance ou un refus éventuel de titre de séjour : quelques rares cas exceptionnels de refus de titre semblent avoir été enregistrés pour raison médicale depuis plusieurs années mais ils concernaient uniquement des étudiants ayant refusé les soins proposés.

Le système actuel est conçu pour vérifier l'état de santé, prévenir, informer sur les modalités d'accès aux soins en France et soigner des étudiants malades. Le dispositif, tel qu'il est aujourd'hui mis en place et fonctionne, a pour objectif non de reconduire à la frontière un étudiant porteur d'une pathologie mais d'obliger tous les étudiants à une visite approfondie et, pour les éventuels étudiants

malades, les obliger à se soumettre à des soins. En revanche, dans certaines régions, les délais nécessaires à l'organisation de la visite conduisent à ralentir la procédure de délivrance des titres de séjour par les préfetures.

Le préalable actuel de la visite médicale ne représente donc aucunement, en tout état de cause, un frein à l'hypothèse d'une délivrance conjointe du visa et du titre de séjour.

Le dispositif assurant le suivi de ces étudiants, pour un pourcentage non négligeable d'entre eux porteurs, effectivement, de pathologies graves, pour eux-mêmes comme pour ceux qu'ils côtoient, peut sans doute être amélioré.

	NOMBRE DES CAS	POURCENTAGE SIGNALES	POURCENTAGE GLOBAL
Obésité	422	33,2 %	4,9 %
Diabète	81	6,4 %	0,9 %
Paludisme type 1	264	20,8 %	3,1 %
Paludisme type 2	79	6,2 %	0,9 %
MCV	204	16 %	2,4 %
Cancers, Hémopathies	20	1,6 %	0,2 %
Handicaps	118	9,3 %	1,4 %
Tuberculose	45	3,6 %	0,5 %
Pathologies mentales	13	1 %	0,2 %
Drépanocytose	25	2 %	0,3 %
	1270		

Source : « la santé des primo migrants en 2004 », Docteur Marc Wluczka, médecin chef, service de santé publique et d'assistance médicale, OMI, édition 2005, chiffres 2004.

Ainsi une articulation plus cohérente entre les visites de l'OMI et les visites organisées par les services de médecine universitaire permettrait d'éviter la succession inutile d'examens au cours de la même année et de privilégier une prévention et un suivi plus efficaces.

- **Les opérations de contrôle de la durée et de la cohérence des cursus opérées par les préfetures au moment du renouvellement des titres de séjour sont essentielles.**

L'intervention des préfetures devient essentielle lors des vérifications relatives au renouvellement du titre de séjour et portant sur la durée et la cohérence du cursus.

Le critère du sérieux et de la réalité des études relève de la jurisprudence administrative qui reconnaît à l'administration le pouvoir de s'assurer que la demande qui lui est présentée correspond bien au motif effectif du séjour en France. Cette compétence de principe a été rappelée notamment par le Conseil d'État dans un arrêt DJIRO du 11 février 1994 (req. n° 104337), selon lequel « les dispositions de l'article 8 du décret du 30 juin 1946 n'obligent pas l'administration à délivrer une carte de séjour à tout étranger qui produit un certificat d'inscription ». Trois critères cumulatifs sont pris en compte :

- l'assiduité dans les études ainsi qu'aux examens auxquels préparent les cours suivis ;
- le contrôle de la progression raisonnable dans le cursus universitaire choisi ;
- l'appréciation de la cohérence des changements d'orientation.

En cas d'abus manifeste (absence totale de liens avec la formation poursuivie ou inscription abusive laissant présumer un détournement de procédure, par exemple dans le seul but de totaliser quinze années de séjour régulier), les préfetures opposent un refus au renouvellement du titre.

On précisera que certains pays ont fait le choix d'accorder la possibilité de délivrer un titre de séjour non plus annuel mais pour toute la durée d'un cursus (Canada) ou du moins pour plusieurs années (2 ans pour l'Allemagne).

Étant entendu que l'appréciation de la cohérence d'un cursus peut difficilement être effectuée avant plusieurs années d'études, on peut estimer qu'il ne serait pas impensable de délivrer un titre de séjour pour la durée intégrale d'un cursus. Les opérations de contrôle de la cohérence d'un cursus pourraient, par exemple, être effectuées à l'issue des trois années de licence, deux années du master et trois années du doctorat.

▪ **L'Éducation nationale doit s'impliquer davantage dans la vérification du sérieux des études**

Le rôle du ministère de l'Intérieur et de ses préfetures est d'autant plus irremplaçable que les universités n'assurent pas cette mission de vérification de la cohérence des cursus qui est pourtant essentielle et seule garante du sérieux du séjour de l'étudiant étranger sur le territoire.

Certes, les critères sur lesquels les préfetures effectuent aujourd'hui les vérifications ont été définis à la suite des travaux d'un groupe de travail constitué durant l'année 2000, qui a réuni des représentants du ministère de l'éducation nationale aux côtés des représentants des préfetures et de l'administration centrale du ministère de l'intérieur. Mais il demeure, quoi qu'il en soit, invraisemblable que la mission d'inspection n'ait pu trouver dans les universités aucun élément relatif au cursus des étudiants accueillis.

Les préfetures ont ouvert sans difficulté leurs portes et leurs dossiers aux membres de la mission d'inspection générale.

La mission a pu, par exemple, vérifier la perplexité des services des préfetures devant certains dossiers comme celui présentant le cursus suivant :

- deux années de maîtrise de physique dans une université du sud de la France ;
- suivies d'une année de licence de littérature moderne dans une université de la banlieue parisienne ;
- un an de master d'informatique approfondie dans un autre établissement du sud-est de la France ;
- et, enfin, une inscription à la rentrée 2004 en diplôme d'université de droit comparé dans une quatrième université située dans le sud-ouest de la France.

Il s'agit là d'un exemple dont chacun s'est accordé à préciser qu'il demeurerait exceptionnel mais qui n'en reste pas moins particulièrement significatif d'un cursus erratique sur lequel il ne semble pas que la préfecture ait reçu, pour l'aider à le lire, une aide pertinente de la dernière université fréquentée par cet étudiant.

Avec la mise en place du LMD, la lecture des cursus sera plus difficile encore, les procédures d'orientation plus complexes à décrypter, la durée possible des cursus étendue. L'Éducation nationale devra à tout le moins organiser une information des personnels des préfectures sur cette architecture nouvelle des études. Les agents des préfectures rencontrés par la mission en sont d'ailleurs d'ores et déjà très demandeurs, soucieux de ne pas être amenés à sanctionner indûment des dossiers faute de formation suffisante. Il serait scandaleux qu'ils soient accusés de s'ingérer dans les affaires d'éducation, comme c'est parfois le cas, quand le ministère qui en est chargé ne s'en préoccupe guère.

Mais il conviendrait plutôt qu'au-delà de ces seules formations, les universités s'engagent plus avant dans le suivi des cursus et que, pour le moins, les personnels des préfectures puissent trouver une aide et un conseil véritable auprès d'un personnel référent du service de scolarité des universités, expressément chargé, dans le cas de dossiers litigieux, de formuler, sous l'autorité du président, un avis explicite sur la pertinence ou non du cursus présenté.

- **Passer d'une logique de prévention et de suspicion peu efficace à une logique de confiance pour le plus grand nombre et de sanction ferme pour ceux qui utilisent le visa étudiant à des fins d'immigration illégale**

On peut en conséquence légitimement penser que l'administration gagnerait à être soulagée de tâches manifestement peu utiles – les vérifications effectuées pour l'attribution du premier titre de séjour – pour mieux se concentrer sur les procédures à forte valeur ajoutée, c'est-à-dire les vérifications effectuées après plusieurs années sur le territoire qui permettent, de façon effective, de vérifier la réalité des études et, le cas échéant, de sanctionner plus fermement un séjour illégitime sur le territoire.

Concentrer l'action des préfectures sur ce type des contrôles, convaincre les universités qu'elles n'ont aucun intérêt à continuer à se laver les mains de cette question et faire en sorte de disposer d'informations moins lacunaires conduirait à la fois :

- à dissiper les fantasmes qui entourent les étudiants étrangers, en particulier africains, toujours plus ou moins soupçonnés d'être des immigrants irréguliers : ainsi, le plus grand nombre d'entre eux pourrait poursuivre leurs études dans un climat apaisé ;
- à sanctionner par une reconduite à la frontière ferme ceux dont il apparaîtrait plus aisément que l'objet de leur entrée sur le territoire était en réalité sans rapport avec une volonté de poursuite d'études.

3.6. L'intérêt d'un rapprochement entre le travail des postes et celui des préfectures

Il importe de souligner qu'il ne s'agit pas d'assouplir les règles de délivrance du visa et du titre de séjour pour en augmenter formellement le nombre dans une approche irresponsable de l'attractivité du territoire mais de rapprocher voire d'unifier deux procédures, aujourd'hui disjointes, afin de simplifier une procédure inutilement complexe pour les étudiants comme pour les services et, en même temps, professionnaliser les contrôles là où ils doivent l'être.

Ainsi que l'écrit le Haut Conseil à l'intégration dans son rapport 2002-2003 : « le très fort impact médiatique suscité par la découverte de fraudes organisées a contribué au renforcement d'un esprit trop

soupçonneux des personnels consulaires, surévaluant le risque d'une installation définitive en France (*des étudiants étrangers*). Ces comportements révèlent la nécessité de clarifier les responsabilités dans le processus de délivrance des visas [...]. Les pratiques frauduleuses impliquent une meilleure collaboration, qu'il convient de définir, entre les services des Affaires étrangères et du ministère de l'Intérieur en amont et non pas à l'arrivée sur le territoire français. Il s'agit de réduire la pression sur les responsables des services consulaires dont la bonne foi peut être abusée ».

La collaboration entre les deux ministères au moment des opérations d'entrée sur le territoire n'existe aujourd'hui que dans le seul cas de demandes formulées par les ressortissants de pays jugés davantage à risques dans le cadre d'une procédure de visas « soumis à consultation », c'est-à-dire faisant l'objet d'un examen par les services du ministère de l'Intérieur et soumis à l'accord exprès de certains partenaires Schengen.

Une véritable avancée se situerait dans une forme de collaboration plus générale de ces deux ministères :

- soit par un rapprochement des compétences, au sein des postes, qui impliquerait, bien évidemment, de renforcer les effectifs du ministère de l'Intérieur à l'étranger ;
- soit par transfert aux consuls d'une partie des compétences actuellement dévolues au ministère de l'intérieur permettant aux postes de délivrer, dans un certain nombre de cas, sans doute plus particulièrement pour des étudiants accueillis à titre institutionnel et pour lesquels une structure officielle (université, EduFrance...) s'engagerait, à la fois le visa et le titre de séjour pour une année ou la durée d'un cursus ;
- enfin, peut-être, par une fusion des procédures dans le cadre de la mise en place d'un service spécifique d'immigration au sein des postes, rassemblant les compétences des ministères des affaires étrangères et de l'Intérieur. Les réflexions actuelles, fondées sur le constat d'une dispersion des responsabilités en ce domaine et sur l'intérêt de disposer plus largement d'un service central de l'immigration regroupant l'ensemble des services de l'État en charge de cette question, sont sans doute l'occasion de faire évoluer les procédures en ce domaine.

Ces trois scénarii, en raison des évolutions techniques (ouverture des bases de données de l'Intérieur aux postes) et/ou organisationnelles (évolution dans la gestion et formation des personnels) qu'ils nécessitent, ne peuvent, bien évidemment, être envisagés qu'à plus long terme.

*
* *
*

Si les conditions du recrutement des étudiants étrangers ne permettent pas de s'assurer de leur qualité académique, si les contrôles actuels ne permettent pas de s'assurer de façon optimale de la qualité et du sérieux des cursus, les conditions dans lesquelles s'effectue la vérification des ressources qui sont exigées d'eux par l'Etat ne permettent pas davantage de s'assurer qu'ils pourront subvenir à leurs besoins durant leur séjour d'études sur le territoire.

4. Une vérification inefficace du montant minimal des ressources exigées

4.1. Les limites techniques des vérifications réglementaires

Pour être autorisés à suivre des études supérieures en France, les étudiants étrangers doivent justifier, en dehors d'un certificat d'inscription ou de pré-inscription dans un établissement d'enseignement supérieur, de moyens d'existence suffisants dont le niveau minimum est fixé à 70 % de l'allocation mensuelle de base versée aux boursiers du gouvernement français³⁸. La bourse étant actuellement de 615 €³⁹, le niveau de ressources exigé d'un étudiant étranger est donc de 430 €

Pour remplir cette condition, ils peuvent justifier :

- d'une bourse du Gouvernement français, d'un gouvernement étranger, d'organisations internationales ou de programmes communautaires. Quel que soit le montant de la bourse, la condition de ressources est supposée remplie ;
- d'une prise en charge par un répondant en France ;
- du montant de ressources réglementaire minimum de 430 € mensuels exigés sur dix mois de formation.

Les conditions de ressources sont contrôlées deux fois : par les postes diplomatiques, dans le pays d'origine, au moment de la demande de visa long séjour et au moment de la demande de titre de séjour en France par les préfetures.

Pourtant, nombre d'étudiants qui viennent étudier en France à titre individuel connaissent, dès les premières semaines de leur arrivée sur le territoire, des difficultés financières qui les amènent à solliciter une aide des services sociaux et des associations caritatives.

Trois questions essentielles se posent alors :

- les postes diplomatiques et les préfetures disposent-ils des moyens nécessaires à la vérification effective et efficace des attestations de ressources ?
- le montant de ressources minimum demandé par l'Etat français est-il suffisant pour permettre à étudiant de faire face à ses frais de logement, couverture sociale, nourriture, transport, de formation et accessoirement de loisirs ?
- enfin les étudiants issus des pays défavorisés ou en voie de développement dont le PIB par habitant accuse un écart important avec celui de la France, mesurent-ils correctement l'investissement financier que représente le fait de poursuivre des études en France même si le coût de la formation est un des moins élevés du monde ? Assure-t-on une information efficace sur le niveau de vie en France ?

³⁸ L'article 7-7 du décret du 30 juin 1946 modifié donne une valeur réglementaire à cette référence pour l'obtention d'un visa long séjour avant de quitter le pays d'origine, puis du titre de séjour une fois en France.

³⁹ Arrêté MAE du 31 décembre 2002 paru au JO du 9 janvier 2003.

4.1.1. Le détail des contrôles

La vérification des ressources se fait à deux niveaux :

- *La vérification dans le pays d'origine est assurée par les postes diplomatiques et consiste à demander :*
 - pour les boursiers du Gouvernement français, boursiers des gouvernements étrangers, d'organisations internationales et les bénéficiaires de programmes communautaires :
 - l'attestation relative au montant et à la durée de la bourse ou justifiant du bénéfice d'un programme communautaire.
 - pour les autres demandeurs :
 - une attestation bancaire garantissant le transfert bancaire d'un montant minimum par mois pendant dix mois pour une prise en charge depuis le pays d'origine ;
 - ou l'attestation de prise en charge par un répondant en France, présentée avec son titre d'identité et la justification de ses ressources (derniers bulletins de salaire et dernier avis d'imposition sur le revenu par exemple).

- *La vérification en France par les préfectures :*

Pour la première demande de titre de séjour, l'étudiant doit présenter les mêmes pièces que celles produites pour la demande de visa long séjour et, dans le cas de ressources provenant de l'étranger, une justification d'ouverture de compte dans une banque en France, par lequel transiteront les sommes.

Pour le renouvellement de la carte de séjour, les services de la préfecture peuvent vérifier la réalité de l'existence des moyens suffisants de l'année précédente en demandant les relevés bancaires ou un certificat de la banque récapitulant les sommes reçues.

Si l'étudiant a travaillé, les ressources sont prises en compte. Mais les revenus provenant d'une activité salariée qui n'aurait pas fait l'objet d'une demande d'autorisation provisoire de travail, constituent un motif de refus de renouvellement du titre de séjour.

4.1.2. La limite des vérifications possibles

Malgré ce double contrôle qui mobilise les services, la vraie difficulté signalée à plusieurs reprises tant par nos interlocuteurs du ministère des affaires étrangères que des préfectures et des services sociaux, tient à la fiabilité des attestations de ressources des primo-arrivants.

L'idée communément partagée est que « les fonds tournent de compte en compte et servent à plusieurs attestations ». L'attestation bancaire et les fonds déposés sur un compte en banque correspondent à une réalité au moment de la vérification. Ils ne garantissent en rien que la somme inscrite sur un compte privé y demeure et fasse l'objet de virements réguliers sur le compte ouvert dans une banque française à l'arrivée de l'étudiant. Ces attestations n'ont aucune valeur juridique et sont inopposables en cas de non-respect des engagements.

Il faudrait donc parvenir à s'assurer de la prise en charge effective des étudiants. Plusieurs pistes mériteraient d'être à explorer :

- dans le cas d'un répondant en France, des procédures de recouvrement par la CAF pourraient être engagées contre cette tierce personne en cas de non respect de ses engagements financiers, à l'instar des procédures de recouvrement des pensions alimentaires impayées ;
- la pratique du compte « bloqué » comme en Allemagne. Notre voisin européen impose le dépôt de la somme globale (7200 € pour 12 mois) sur un compte bancaire « bloqué » d'une banque allemande. L'étudiant ne peut retirer chaque mois que le montant autorisé de 600 € Une procédure similaire, a priori juridiquement utilisée en France uniquement dans le cas très réglementé de la mise sous tutelle, devrait pouvoir être mise en œuvre dans le cadre d'un accord contractuel avec l'étudiant ;
- le CNOUS étudie la possibilité de gérer ce minimum requis comme une bourse. Les fonds seraient déposés auprès des Centres de Coopération Culturelle et Linguistique puis reversés au CNOUS qui se chargerait des démarches afférentes à la couverture sociale et à l'assurance et débloquerait chaque mois la somme nécessaire à l'étudiant. Ce montage juridique et financier ne concernerait cependant que les étudiants arrivant en France dans le cadre de conventions.

Que font nos voisins allemands ?

La solution intéressante du dépôt des ressources sur un « compte bloqué »

La loi allemande sur l'immigration exige dans son article 5 que le demandeur d'un visa fasse la preuve de sa capacité à financer la durée totale de son séjour sur le territoire allemand.

Pour les étudiants étrangers (hors UE), plusieurs options, comme en France, sont acceptées pour prouver le financement :

- la déclaration d'une « prise en charge » par une tierce personne ;
- une bourse ;
- un compte en banque « bloqué ».

Techniquement cette dernière possibilité consiste à ouvrir un compte en banque en Allemagne (libre choix de la banque) au nom de l'étudiant. Le montant nécessaire pour une année (environ 600 € par mois sur 12 mois, soit environ 7 200 €) doit figurer sur ce compte et l'étudiant ne peut retirer chaque mois que la somme d'environ 600 €. Les ambassades et consulats distribuent sur demande des fiches pré-imprimées destinées à l'ouverture d'un compte bloqué auprès de la « Deutsche Bank », tout en expliquant que les autres banques offrent le même service.

Le minimum des ressources demandées correspond au plafond maximum des aides financières accordées par l'État allemand aux étudiants nationaux démunis (« BAFöG », plafond actuel env. 585 €). La somme de 600 € a été calculée pour pouvoir vivre modestement en Allemagne même si le coût de la vie varie selon les régions et les villes.

On signalera, en outre, que, depuis le 1er janvier 2005, le droit de travailler a été ouvert aux étudiants étrangers. Avec la nouvelle loi sur l'immigration, les étudiants ont désormais le droit de travailler 90 jours par an (ou 180 demi-journées par an).

4.2. Un montant minimum des ressources exigées insuffisant

La mission s'est attachée à réunir les éléments permettant de calculer le montant des ressources réellement nécessaires à un étudiant pour subvenir sobrement à ses besoins lors d'études en France. En croisant différentes informations, on estime ce budget minimum à 750 €

Différents guides réalisés par les opérateurs de l'accueil ou diffusés dans le cadre de coopérations inter universitaires (Pôle universitaire et CROUS) à destination des étudiants détaillent les différents postes de dépenses :

- logement : coût moyen : 350 € avant déduction de l'aide au logement, ramené à 130 € en moyenne pour les logements en cité universitaire dite « traditionnelle » ;
 - restauration : 200 €;
 - consommations de gaz, électricité, eau liées au logement : 40 €
 - transport : 30 €;
 - frais divers (vêtements, loisirs, santé, téléphone, etc. : 150 €
- soit un total de 770 € ramené à 550 € en cité universitaire.

Les travaux de l'Observatoire de la Vie Étudiante (OVE) confirment cette évaluation. Un rapport de 2003 sur « les étudiants en difficulté, précarité, pauvreté » retrace a contrario de son analyse les étudiants qui perçoivent l'équivalent de 750 € par mois. L'enquête 2003 sur les conditions de vie des étudiants estime le budget mensuel nécessaire d'un étudiant vivant hors du foyer familial à 734 €. Lors des entretiens avec les services sociaux des CROUS, le chiffre plusieurs fois avancé a été également de 750 €

Pour une année universitaire de 10 mois, les ressources nécessaires s'élèvent à 7 500 € et non à 4 300 € représentant le cumul sur 10 mois des 70 % de l'allocation de base réclamés aux étudiants étrangers par l'État français.

Encore faut-il ajouter que ce montant ne prend pas en compte les frais d'inscription et d'installation qui portent le budget nécessaire de la rentrée universitaire à un montant compris selon les formations entre 1 300 et 1 800 €. Les dépenses de ce premier mois, si elles sont sous-estimées, peuvent entraîner une précarisation rapide. Les services sociaux des CROUS témoignent que les étudiants qui demandent une aide dès les premières semaines de la rentrée disposent à leur arrivée en France d'environ 1 000 à 1 500 € très rapidement dépensés dans ces frais divers.

Si la bourse mensuelle du gouvernement français de 615 € est inférieure à cette estimation, il faut y ajouter les avantages que sont l'exonération des frais d'inscription, la couverture sociale, la mutuelle complémentaire et l'assurance d'un logement à moindre coût dans des structures publiques ou à défaut une indemnité supplémentaire de loyer, autant d'avantages financiers prévus généralement dans les conventions avec les opérateurs de l'accueil et dont bénéficient les étudiants étrangers boursiers.

L'étudiant qui justifie du minimum réglementaire pour obtenir son titre de séjour se trouve de fait très rapidement dans l'obligation de travailler au moins 547 heures sur les 830^{h30} autorisées par an payées au SMIC⁴⁰ pour financer les 3 200 € manquants ou de demander des aides financières auprès des

⁴⁰ 5,85 € net/heure (hors congés payés) au 1^{er} juillet 2004.

services sociaux qui ne pourront en tout état de cause couvrir une somme supérieure à une bourse d'études au 4^{ème} échelon⁴¹.

Il est vrai que la France a récemment ouvert ce droit au travail des étudiants étrangers, à mi-temps, dès la première année universitaire. C'est un choix et sans doute en partie un avantage qui leur est accordé. D'autres pays, comme le Canada par exemple, ont privilégié une politique de bourses à l'ouverture du droit au travail des étudiants étrangers.

Il apparaît, en tout état de cause, que les conditions de ressources exigées pour l'obtention du titre de séjour sont manifestement insuffisantes et contribuent à fausser la perception de l'étudiant sur le niveau de vie en France.

Malgré ses recherches (contacts pris avec les directions des trois ministères concernés : MENESR, MAE, Ministère des affaires sociales), la mission n'a obtenu aucune information sur les raisons qui ont conduit à l'abattement du montant de l'allocation de base pour satisfaire aux conditions de ressources. Pour donner un élément de comparaison, à niveau de vie équivalent, l'Allemagne demande aux étudiants étrangers hors communauté européenne de justifier de 600 € sur 12 mois (au lieu de 430 € sur 10 mois en France), qui représentent 100 % de la bourse délivrée aux étudiants allemands qui ne peuvent prendre en charge leurs études.

S'il ne relève pas de la mission de déterminer le montant mensuel précis qui devrait être exigé des étudiants étrangers, il est évident que le montant actuel devrait être relevé. Une modification ne pourra être envisagée que par voie de décret.

4.3. La nécessité d'une information plus systématique sur le coût de la vie en France

4.3.1. *Un rappel des différences de niveaux de vie des familles des étudiants étrangers accueillis en France*

Afin de mesurer l'investissement financier consenti par les familles des pays sous-développés ou émergents, il est nécessaire de comparer les niveaux de vie.

Mais cette tâche est plus délicate qu'il n'y paraît. L'indicateur du PIB par habitant est un indicateur pertinent de la production de la richesse du pays mais non du niveau de vie. Que tirer de la comparaison entre le PIB par habitant de la France, 24 743 € en 2003 et les PIB des 14 pays de la zone franc CFA (communauté Financière Africaine) qui varient de 204 à 1 000 € en 2004⁴², à l'exception du Gabon, 3 816 €?

⁴¹ 3 097 € au 1^{er} septembre 2004. L'échelon 5 est le taux maximum (3 554 €).

⁴² Cf. site **IZF.net** créé en 1998 par la Commission de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et par le Secrétariat Exécutif de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC), à l'instigation de tous les Ministres de l'Économie et des Finances de la Zone Franc CFA (14 pays).

Une méthode, quelque peu empirique, permet cependant d'établir les bases d'une comparaison. Le montant des bourses de soutien de thèse de doctorat versées par l'IRD⁴³ (Institut de Recherche pour le Développement) à de jeunes chercheurs dans le cadre de sa politique d'appui aux pays du Sud, a été déterminé par le Département « soutien et formation des communautés scientifiques » à partir de sa connaissance des pays partenaires. Il donne une idée plus fiable du niveau de vie de différents pays classés par grandes zones géographiques par rapport à celui de la France où les jeunes chercheurs se voient attribuer le taux à peu près équivalent au taux 3 des bourses de recherche du gouvernement français (1 060 € au 1^{er} janvier 2002). Le montant est fixé par référence à 80 % du salaire de base d'un chercheur débutant dans les structures publiques.

A titre d'exemple :

- au Maroc, le niveau de vie est 2,5 fois inférieur à celui de la France ;
- au Sénégal, il est plus de 3,5 fois inférieur ;
- en Algérie, plus de 4,2 fois inférieur ;
- à Madagascar, plus de 6,9 fois inférieur.

On mesure mieux l'investissement des familles de ces étudiants, pourtant souvent considérés comme des privilégiés dans leur pays, et les difficultés qu'elles peuvent rencontrer, ne serait-ce que pour remplir la condition de ressources de 430 € mensuels.

**Montants mensuels des bourses de soutien de thèse de doctorat versées par l'IRD
(Institut de Recherche pour le Développement) à de jeunes chercheurs
dans le cadre de sa politique d'appui aux pays du Sud**

Afrique subsaharienne

Pays d'accueil	Montant mensuel en euros	Rappel taux de bourse en France à niveau équivalent
Burkina Faso	186	1039
Cameroun	290	1039
Côte d'Ivoire	290	1039
Mali	122	1039
Sénégal	290	1039

Maghreb – Moyen Orient

Pays d'accueil	Montant mensuel en euros	Rappel taux de bourse en France
Algérie	245	1039
Égypte	183	1039
Maroc	402	1039
Tunisie	402	1039

⁴³ Etablissement public sous la double tutelle du ministère de la recherche et du ministère des affaires étrangères.

Amérique Latine et Caraïbes

Pays d'accueil	Montant mensuel en euros	Rappel taux de bourse en France
Argentine	855	1039
Brésil	729	1039
Chili	579	1039
Mexique	717	1039

Asie

Pays d'accueil	Montant mensuel en euros	Rappel taux de bourse en France
Chine (Canton)	340	1039
Inde	210	1039
Vietnam	72	1039

Europe – USA

Pays d'accueil	Montant mensuel en euros
France	1039
Europe	1039
USA	1039

4.3.2. *L'information indispensable doit être assurée très en amont des procédures d'inscription*

Il apparaît indispensable qu'une information claire et plus marquante du niveau de vie en France et des frais liés à une première installation soit assurée et au plus tard au moment du retrait des dossiers.

Un séjour d'études en France suppose une préparation au moins un an à l'avance. Dans le cadre de la procédure de demande d'admission préalable dans une université pour le L1 et le L2, les demandes doivent être déposées avant le 31 janvier précédant la rentrée universitaire. Il est essentiel que l'étudiant soit informé avant cette démarche décisive. En effet, une fois franchies les différentes étapes de la vérification de son niveau académique, il devient beaucoup plus difficile de le sensibiliser à des réalités matérielles qui sont pourtant trop souvent source de désillusions et cause d'échec.

Beaucoup de guides existent, donnent des informations sur le budget nécessaire mais la diffusion de cette information, propre à chaque site (ministères, opérateurs de l'accueil, associations étudiantes...) n'est pas uniformisée sur l'ensemble du territoire ni assurée par un canal d'information officiellement reconnu. Elle reste donc aléatoire malgré les efforts réalisés ces dernières années pour intégrer cette dimension dans les dossiers d'inscription des candidats.

Le premier contact de l'étudiant avec la France est soit une consultation des sites institutionnels, ministères, universités, CROUS, soit une démarche auprès du poste consulaire. Il est donc important d'uniformiser l'information sur les conditions de vie en France, et dans la forme et dans le contenu, quel que soit le site public consulté. Il est important également, si ce n'est déjà fait, de former les personnels des postes consulaires à une information systématique sur cette question.

Un guide d'information, réalisé par les ministères des affaires étrangères, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont le contenu serait téléchargeable sur Internet, mieux, intégré au dossier d'inscription téléchargé, pourrait être diffusé dans une version papier dans les points d'accueil à l'étranger et plus particulièrement dans les pays les plus fragilisés économiquement ou dans lesquels le système d'information par Internet n'est pas suffisamment généralisé.

Une conversion du budget, toujours exprimé en euros, dans les devises des pays les plus représentés (franc CFA, dirham marocain, dinar tunisien, dinar algérien, yuan chinois) paraît indispensable pour donner à l'information tout son éclairage.

Les guides propres à chaque site continueraient à relever d'une approche plus qualitative et ciblée de l'accueil.

Il est certain que la seule information sur les différences de niveau de vie n'empêchera pas des étudiants issus de pays dont les systèmes d'enseignement sont en déshérence et le niveau de vie bien inférieur au niveau de vie européen de tenter leur chance même s'ils ne disposent pas des ressources nécessaires. Il faut pourtant, et peut-être d'autant plus, être particulièrement clair, concret et marquant dans l'information délivrée.

5. Des conditions de vie trop souvent précaires

5.1. Le dispositif des bourses assure généralement un niveau de ressources suffisant mais leur nombre est faible

Deux grands organismes se partagent le « marché » des bourses : le CNOUS et EGIDE, le plus important opérateur français de la mobilité internationale. Ils assurent des prestations pour le compte du MAE pour la France, de gouvernements étrangers et d'organismes publics et privés.

On distingue les bourses d'études attribuées aux étudiants pour des cursus diplômants des bourses de stage pour des formations qualifiantes ou de séjour scientifique de haut niveau. En 2003, 44,4% de l'activité d'EGIDE concerne l'accueil de stagiaires étrangers et 29,2% celui d'étudiants. Le CNOUS au contraire gère essentiellement les bénéficiaires de bourses d'études qui constituent 76,7% de son activité en 2003 avec 9 047 étudiants.

Les bourses du gouvernement français sont financées exclusivement par le MAE⁴⁴. Le télégramme diplomatique du 16 novembre 2004 pour l'année 2005 annonce l'attribution de 11 500 bourses d'études.

Plusieurs prestations peuvent composer la bourse du gouvernement français, sans que chaque bourse attribuée soit nécessairement constituée de l'ensemble des prestations suivantes :

- l'allocation d'entretien dont le montant mensuel de base est de 615 €⁴⁵ et peut aller jusqu'à 1 060 € pour certaines formations de 3^{ème} cycle ;
- la prise en charge de tout ou partie des frais de voyage ;
- la prise en charge de la couverture sociale ;
- la prise en charge des frais de formation : frais d'inscription, indemnité pour achat de livres frais spécifiques de formation, indemnités de déplacement, indemnité supplémentaire de logement lorsque l'étudiant ne peut être logé dans les résidences universitaires.

En 1999 et 2000 ont été lancés deux programmes de bourses d'excellence pour attirer les meilleurs étudiants étrangers, la bourse Eiffel gérée par EGIDE d'un montant de 1 031 € mensuels et la bourse Major qui prend le relais pour trois années supplémentaires des bourses d'excellence de l'AEFE gérées par le CNOUS de 615 € par mois, accordées aux étudiants qui ont obtenu une mention bien ou très bien au baccalauréat dans les lycées français à l'étranger pour effectuer un premier cycle.

⁴⁴ Réglementation fixée par l'arrêté interministériel du 27/12/83 modifié.

⁴⁵ Arrêté du 31 décembre 2002.

Toute une série d'autres bourses concernant de petits effectifs d'étudiants et des spécialités particulières (bourses « Charcot » en appui au programme de formation médicale, bourses d'accompagnement à la constitution de réseaux d'échanges inter universitaires (« Duo », « Lavoisier »...) émaillent le dispositif.

Les bourses des gouvernements étrangers sont financées, pour leur part, sur conventions spécifiques pour le compte d'États étrangers. Leur montant est variable selon les pays et parfois très insuffisant (300 € pour le Sénégal). Il est arrivé que certaines de ces bourses ne soient jamais versées aux opérateurs chargés de les reverser aux étudiants.

En 2003, le nombre de bourses d'études gérées par le CNOUS et EGIDE, tous partenaires confondus, a concerné 14 300 étudiants⁴⁶ dont 1 535 boursiers relevant des programmes d'excellence.

Les bourses Erasmus financées par le programme européen Socrates sont des aides variant selon le pays d'origine de 100 à 300 € en moyenne par mois. Elles sont accordées à des étudiants pour une période de 3 à 12 mois qui fait partie du programme d'études de l'établissement d'origine. Elles s'ajoutent aux autres aides qu'ils perçoivent éventuellement dans leur pays d'origine.

Très généralement, les étudiants boursiers disposent d'un niveau de ressources suffisant.

Mais, le nombre de bourses offertes est en diminution constante. Elles ont été, en outre, au fil du temps, de plus en plus fractionnées. Entre 2001 et 2003, le nombre de boursiers du gouvernement français pour les trois catégories de bourses (études, stages et séjours scientifique de haut niveau) a diminué de 21 %, passant de 24 360 à 19 171⁴⁷. La mission n'a pas obtenu du MAE l'état comparatif d'attribution de bourses d'études par les plus importants pays de la mobilité étudiante dont on peut pourtant penser qu'il est connu du ministère qui a en responsabilité la définition de la politique des bourses et sa mise en œuvre. Cette baisse des crédits qui se démarque des ambitions affichées par le gouvernement pour l'accueil des étudiants étrangers amène à s'interroger sur la traduction des objectifs politiques.

5.2. Les aides d'urgence sont utilisées à 40 % par les étudiants étrangers

Près de 40 % des bénéficiaires du Fonds de Solidarité Universitaire, le principal fonds d'aide d'urgence destiné aux étudiants, sont des étudiants étrangers dont 85 % « d'individuels » (10 686 sur 12 605)⁴⁸.

Même dans l'attente du titre de séjour, l'étudiant étranger en difficulté peut solliciter les services sociaux des CROUS qui gèrent ce fonds d'aide ou les services sociaux des universités qui disposent de la part sociale du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE). Le transfert prévu sur trois ans à partir de 2005 de la part solidarité du FSDIE sur le budget de l'Etat – et

⁴⁶ Cf. rapport d'activités 2003 du CNOUS et D'EGIDE.

⁴⁷ Cf. rapport du Sénat pour le projet de loi de finances 2005.

⁴⁸ Statistiques CNOUS 2003.

affectée au CNOUS – va permettre une gestion harmonisée d'un fonds social unique et une marge de manœuvre plus importante.

Le FSU est une aide ponctuelle dont peuvent bénéficier les étudiants de moins de 30 ans. Elle est en moyenne de 147 € par an. Des commissions se tiennent très régulièrement mais les délais pour obtenir un rendez-vous peuvent être de trois semaines au premier trimestre où les services sociaux sont les plus sollicités et peinent à répondre à la demande.

La partie sociale du FSDIE permet également d'aider les étudiants étrangers : remboursement des frais d'inscription (qui peuvent être élevés dans le cas de droits spécifiques ou de DU), dettes de loyers, frais pédagogiques. Certains services sociaux cependant n'accordent pas par principe d'aide pour les frais d'inscription dans la mesure où ils sont considérés comme un préalable à toute demande d'aide sociale. Les commissions d'attribution sont moins fréquentes que pour le FSU et les critères d'attribution sont différents : limite d'âge supérieure, sommes distribuées plus importantes.

Les deux aides sont aujourd'hui gérées de façon complémentaire et rien n'empêche de solliciter l'une et l'autre.

Il reste difficile pour les services sociaux d'appréhender la situation sociale d'un étudiant étranger considéré comme un privilégié dans son pays. Les justificatifs de ressources présentent les limites analysées plus haut et les revenus de la famille, dont l'appréciation est fondée en France sur l'avis d'imposition, ne peuvent être connus.

Les entretiens d'évaluation menés par les assistantes sociales donnent quelques pistes sur les facteurs aggravants de la précarité, au-delà de la question des conditions de ressources: le mythe de la France et une vision de la réalité faussée entretenue par des camarades qui les ont précédés, l'impossibilité de solliciter et donc de décevoir la famille qui a déjà beaucoup investi sur l'étudiant, les difficultés croissantes pour se loger à un prix modéré, les dépenses importantes et mal anticipées du premier mois.

L'exemple d'un campus : une soixantaine d'étudiants scientifiques de bon niveau académique en situation de grande précarité dénombrés chaque année

Un médecin responsable d'un centre de santé inter-universitaire a signalé à la mission avoir dénombré sur un campus depuis trois ans une soixantaine d'étudiants étrangers en situation de très grande précarité (54 en 2001, 61 en 2002, 66 en 2003).

Il s'agirait d'étudiants scientifiques, de niveau DEA (aujourd'hui Master 2). A ce niveau, seuls les étudiants français peuvent obtenir une bourse au mérite. Près des ¾ de ces étudiants étrangers sont originaires du Maghreb et environ 20 % d'Afrique sub-saharienne.

Ils vivent sans revenus et sans domicile fixe, n'ont pas de couverture d'assurance-maladie. Sur le plan alimentaire, ils sont en dessous des nécessités physiologiques minimales et ont recours aux associations caritatives. Ils sont rapidement à la recherche d'un travail extérieur rémunéré (les aménagements pour accélérer la remise de la carte de séjour et la possibilité d'obtenir de la préfecture un permis temporaire de travail ont donné un peu de fluidité en ce domaine) mais il s'agirait de bons étudiants et la charge de travail universitaire est importante à ce niveau (peu de disponibilités pour un travail rémunérateur).

L'attitude de ces étudiants et de cacher leur situation de précarité. Ils se caractérisent par un bon niveau académique, seraient très attachés au fait de pouvoir continuer leurs études en France et cacheraient leur situation de grand dénuement de peur d'être reconduits à la frontière s'il venait à la connaissance des autorités administratives qu'ils ne peuvent subvenir à leurs besoins.

Leur situation n'apparaît pas donc spontanément et seul l'entretien singulier avec un médecin du CSIU qui met en confiance permet de connaître ces situations. Alertés depuis 2003 par le centre de santé inter-universitaire, les présidents des deux universités concernées ont décidé d'une prise en charge minimale de ces étudiants étrangers par le financement du stage obligatoire du second semestre à hauteur de 300 € par mois pour un établissement, 150 € pour l'autre. Les directeurs d'études sont désormais sensibilisés à ce problème et plus attentifs aux possibilités financières des étudiants étrangers accueillis.

5.3. La question du logement étudiant demeure une question sensible

Le logement occupe une place essentielle dans les conditions d'accueil des étudiants étrangers et participe plus que jamais aux enjeux de la mobilité internationale. C'est une étape extrêmement sensible en France aujourd'hui. En tout état de cause, une politique de l'accueil ne saurait exister sans l'infrastructure nécessaire à l'hébergement des étudiants accueillis.

Sur le marché du logement se retrouvent aujourd'hui 1 300 000 étudiants qui habitent hors du domicile parental⁴⁹. Ils représentent 59 % des étudiants selon la dernière enquête de l'Observatoire de la Vie Étudiante de septembre 2002. Les constats du rapport ANCIAUX font, en outre, largement état de l'inadéquation entre une offre insuffisante de logements sociaux et la demande.

⁴⁹ Cf. rapport du parlementaire Jean-Paul ANCIAUX sur le logement étudiant et les aides personnalisées - janvier 2004

5.3.1. *L'offre actuelle de logements*

Ce rapport s'en tiendra à l'offre publique. La mission est néanmoins persuadée qu'une étude plus large qui porterait sur les conditions générales d'hébergement, incluant également l'offre privée, serait tout à fait utile pour une analyse exhaustive de la question.

L'offre publique, en France, est essentiellement constituée des logements gérés par les centres régionaux d'œuvres universitaires et scolaires (CROUS). Elle représentait, en 2003-2004, 144 577 logements attribués à 110 259 étudiants français et assimilés et à 34 318 étudiants étrangers occupant environ 24 % du parc⁵⁰.

Le dossier d'admission dans un logement géré par les œuvres universitaires et scolaires obéit à des procédures différentes selon que l'on est étudiant français ou assimilé ou bien étudiant étranger. En 2003-2004, on peut estimer à 144 720 les étudiants étrangers ne relevant pas de la procédure du DSE (Dossier Social Étudiant) ouverte aux seuls nationaux.

Rapport de l'offre et de la demande en 2003-2004

	Français et assimilés	Étrangers non-bacheliers
Demandes	444 293 ⁵¹	144 720 ⁵²
Logements attribués	110 259	34 318
Taux de satisfaction	32,6 %	23,7 %

5.3.2. *Une délicate gestion des équilibres doit être assurée*

Au-delà d'une simple approche comptable de l'offre et de la demande sociale, offre dont on connaît les insuffisances par rapport à l'évolution de la population étudiante et à la pression immobilière que seule une augmentation du parc pourra résoudre, l'hébergement des étudiants étrangers soulève une série de questions plus spécifiques et oblige à une gestion complexe des différents équilibres à respecter.

▪ **L'équilibre des brassages entre nationaux et étrangers**

La préoccupation des directeurs de CROUS rencontrés par la mission est le risque de ghettoïsation dans les cités traditionnelles qui ne sont pas encore rénovées et où les loyers sont les moins élevés. Tous s'accordent pour admettre qu'un taux d'étudiants étrangers supérieur à 30 %, à leur sens, marquerait le point de rupture entre brassage culturel et ghetto. Les conséquences sont en effet multiples : dysfonctionnements internes à la cité, risques de communautarisme, dégradation de l'image, fuite des étudiants nationaux.

Trois des neuf CROUS dont la mission a exploité les données ont un taux supérieur à celui-ci (dans une académie visitée, il est largement dépassé jusqu'à atteindre un taux de 61 % dans une cité de 798

⁵⁰ Source CNOUS-CROUS mars 2004.

⁵¹ Demandes exprimées.

⁵² Demandes théoriques.

logements). Au niveau national, ils ne sont cependant que cinq CROUS sur vingt-huit à dépasser ce seuil.

▪ **L'équilibre économique**

Le fonctionnement des CROUS repose sur un autofinancement important (2/3 des ressources). Cette réalité économique peut pousser certains CROUS à utiliser les étudiants étrangers individuels comme une variable d'ajustement pour combler les vacances des logements les moins demandés pour des raisons diverses : vétusté, localisation éloignée et mal desservie par rapport aux sites d'enseignement. Il est par ailleurs difficile de résister à la demande quand des logements sont vacants. On constate néanmoins dans la plupart des CROUS concernés une prise de conscience du risque de dérive et la volonté d'infléchir la tendance.

▪ **L'équilibre entre les différentes demandes sociales**

Un autre danger serait la naissance de conflits d'intérêt entre les étudiants français et assimilés qui relèvent du dossier social étudiant instruit sur des critères précis et les étudiants étrangers dont il est impossible d'avoir une approche objective de la situation sociale. Le pourcentage d'étudiants étrangers logés est globalement passé de 20,4 % à 23,7 % entre 2002 et 2003, soit plus de trois points gagnés sur les effectifs du dossier social étudiant. Mais les organisations étudiantes jusqu'à présent rejettent par principe toute idée de concurrence et fondent leurs revendications sur la demande d'une augmentation de l'offre publique.

En attendant ces améliorations quantitatives, il est indispensable que chaque CROUS réponde à la pression sociale de son académie mesurée non seulement au pourcentage d'étudiants boursiers qui font une demande de logement mais aussi à la proportion de ces étudiants boursiers aux 4^{ème} et 5^{ème} échelons qui représentent les catégories les plus défavorisées. Or les situations sont contrastées sur l'ensemble du territoire. Pour un pourcentage moyen de 29,5 % d'étudiants aidés⁵³, dix académies⁵⁴ ont une proportion de boursiers supérieure à 35 % alors que les académies de Paris, Versailles, Créteil qui inscrivent globalement, si l'on se réfère au niveau national, un étudiant étranger sur trois, comptent respectivement seulement 16 %, 18 % et 24 % d'étudiants aidés mais une capacité d'hébergement tendue.

Autant dire qu'il n'est pas possible en l'état actuel du parc de fixer un objectif quantitatif de logements réservés aux étudiants étrangers, qui pourrait avoir des conséquences sur l'accompagnement des boursiers français et assimilés.

▪ **Des critères empiriques de priorité ont été instaurés**

Afin de sélectionner les demandes sur quelques critères et tenter d'instaurer une forme d'impartialité dans l'instruction des dossiers, les CROUS ont fait délibérer leurs instances sur des principes adoptés par le conseil d'administration du CNOUS en novembre 1998 selon un ordre de priorité dégressif :

- la réaffirmation de l'accompagnement BGF/BGE et des étudiants en mobilité institutionnelle ;

⁵³ Source note DEP 04.33 décembre 2004.

⁵⁴ En dehors des DOM et de la Corse où près d'un étudiant sur deux perçoit une aide mais qui ne sont concernés que très marginalement par l'accueil d'étudiants étrangers.

- la prévalence du cursus de maîtrise et du 3^{ème} cycle ;
- la prise en compte de filières spécifiques n'existant pas dans le pays d'origine pour le 1er et le 2^{ème} cycle, déterminées en relation avec les universités.

Ces critères ont achoppé sur le dernier point dans la mesure où les universités n'intégraient pas cette condition dans leur propre gestion des inscriptions et ne reconnaissaient aux CROUS aucune légitimité en matière de critères académiques.

Sur l'ensemble des CROUS rencontrés par la mission, on rencontre aujourd'hui trois cas de figure qui montrent les carences d'une politique cohérente et affichée de sélection des dossiers. Certains continuent de s'appuyer sur la délibération de 1998. D'autres ont instauré des barèmes qui prennent en compte l'âge de l'étudiant, des critères universitaires de succès aux examens et de filières n'existant pas dans le pays d'origine sans accorder de priorité particulière à tel ou tel cycle. D'autres enfin ont abandonné le principe d'un barème jugé contre-productif et de la responsabilité des universités. Dans ce cas, c'est l'ordre d'arrivée des dossiers de demande qui détermine les admissions.

En revanche, l'ensemble des CROUS accepte le renouvellement automatique de l'admission pour l'étudiant déjà hébergé en essayant malgré tout de limiter à 4 ou 5 ans le bénéfice d'un logement. Un CROUS a dû abandonner ce critère face à la pression des syndicats. Les demandes des primo-arrivants, même de 3^{ème} cycle, sont examinées après les renouvellements. Les étudiants déjà dans l'académie ont également plus de chance de voir leur demande aboutir. Ainsi sur 761 dossiers reçus par un CROUS pour la rentrée universitaire 2004, 70 % des demandes émanent d'étudiants qui se trouvent déjà dans l'académie.

La reconnaissance de critères académiques, les plus objectifs pour traiter la demande des étudiants étrangers en l'absence de critères sociaux identifiables, améliorerait pourtant la gestion de l'hébergement. La procédure en ligne de demande d'admission, à l'instar du dossier social étudiant, ne serait plus perçue comme le risque d'une inflation incontrôlable des demandes et permettrait une instruction plus efficace et mieux anticipée des dossiers des étudiants susceptibles de confirmer leur inscription universitaire. Une conception pertinente de ce dossier en ligne permettrait de recueillir également un certain nombre d'informations sur les conditions de ressources des étudiants qui pourraient faciliter ensuite le travail des services sociaux qui auraient accès à cette base de données.

La gestion des admissions de la Cité Internationale Universitaire de Paris, fondation d'utilité publique créée en 1925, qui a accueilli 75 % d'étudiants ou stagiaires étrangers de 135 pays dans ses 5 314 logements disponibles en 2004, est à bien des égards exemplaire. Le brassage entre nationalités est la règle, le troisième cycle est prioritaire et les commissions d'admission composées d'universitaires privilégient l'excellence académique. Les étudiants ne peuvent pas rester plus de trois ans dans la cité, principe qui repose sur l'idée qu'elle ne doit pas être un lieu d'installation définitive, mais de passage et de rencontre destiné à faciliter l'intégration de l'étudiant.

5.3.3. *Les difficultés liées à l'exigence du cautionnement par un tiers domicilié en France*

Les étudiants étrangers individuels doivent justifier d'une personne physique solvable, domiciliée en France qui se porte garante pour les 10 ou 12 mois de loyer et les dégradations éventuelles du logement. La caution solidaire est exigée également des étudiants français et assimilés. En revanche, les boursiers du gouvernement français (BGF) et les boursiers des gouvernements étrangers (BGE) ainsi que tous les étudiants hébergés dans le cadre d'accords institutionnels en sont dispensés.

La question du garant est vécue par les étudiants individuels comme un obstacle majeur à l'obtention d'un logement s'ils ne connaissent personne en France. Là encore les primo arrivants sont les plus vulnérables.

Certains CROUS acceptent des compromis qui ne donnent pas satisfaction. L'étudiant qui ne peut justifier d'un garant doit avancer plusieurs mois de loyer voire la totalité de l'année. Il n'est pas rare que des enseignants d'université se portent garants pour plusieurs étudiants, des dizaines parfois.

L'aide LOCA-PASS est un dispositif qui remplace la caution en garantie de paiement jusqu'à 18 échéances de loyer. Ouvert récemment aux étudiants qui bénéficient d'une bourse de l'État ou qui peuvent justifier d'un contrat à durée déterminée d'une durée minimale de trois mois ou d'une durée cumulée de trois mois sur les six derniers mois, il concerne cependant très peu les étudiants étrangers. La seule clause de recevabilité est la justification de trois mois en CDD. Les primo arrivants en sont exclus puisqu'ils n'ont pas encore d'autorisation provisoire de travail. Quant aux autres, leur intégration leur permet de trouver plus facilement un garant dès la deuxième année.

Les CROUS réfléchissent à la constitution de fonds de garantie mutualisateurs qui associeraient collectivités locales et divers partenaires. Un CROUS vient d'expérimenter avec prudence la mise en œuvre d'un tel dispositif avec le seul concours financier de la Région (d'un montant de 10 000 €), dont ont bénéficié 40 étudiants sélectionnés par une commission. L'objectif est de porter à 300 le nombre de bénéficiaires. Un autre CROUS procède à l'analyse juridique d'un fonds mutualisateur sous forme de GIP auquel participeraient le FSL (Fonds de Solidarité Logement), les collectivités locales et les mutuelles étudiantes. Certaines grandes villes ou régions, comme la Ville de Paris, en particulier, étudient également un système de cautionnement par le biais du crédit municipal. Ces pistes d'amélioration sont innovantes et intéressantes politiquement dans la mesure où elles incitent, à associer tous les partenaires qui souhaitent s'impliquer dans la mobilité internationale. Une autre solution pourrait être la création d'un fonds mutualisé au niveau du CNOUS, financé par une partie des crédits du FSDIE qui lui sont transférés à partir de 2005.

Le montant des loyers impayés reste très marginal et les garants ne sont pas toujours solvables. Il est difficile de dire qui de la pression du garant ou de la crainte de perdre un logement social fait des étudiants plutôt des bons payeurs. On peut s'interroger sur le bien fondé de cette condition à l'exception des étudiants dont la prise en charge est assurée par un répondant en France.

La cité internationale de Paris qui accueille aussi des étudiants individuels n'en fait pas une condition rédhibitoire. Or les impayés ne représentent que 0,97 % de son chiffre d'affaires.

5.3.4. *L'offre est satisfaisante uniquement pour les étudiants étrangers en accueil institutionnel*

Les étudiants étrangers bénéficient d'un traitement très différent selon qu'ils arrivent en France dans le cadre d'accords institutionnels ou à titre individuel et, pour les individuels, selon qu'ils sont primo arrivants dans l'académie ou non.

Si à peine 20 % des étudiants étrangers relèvent d'accords, ils représentent 45 % des étudiants étrangers logés dans les structures des CROUS avec un taux de satisfaction de la demande théorique de plus de 45 % également. En ce qui concerne les boursiers du gouvernement français pris en charge par le MAE ou l'AEFE et les boursiers des gouvernements étrangers, des dispositions particulières (indemnité supplémentaire de logement) existent s'ils ne bénéficient pas d'un logement social. Dans tous les cas, ils sont accompagnés dans la recherche de logement.

Les étudiants individuels qu'on peut estimer à 110 000 étudiants environ (les non-bacheliers moins les BGE /BGF et les étudiants Erasmus) occupent 19 425 logements, soit un taux de satisfaction théorique de moins de 18 %, occulté par une prédominance de cette catégorie qui occupe 55 % des logements attribués par les CROUS aux étudiants étrangers mais dont la lecture positive n'est qu'apparente.

Les étudiants « institutionnels » sont accueillis correctement, et parfois très correctement lorsqu'il est prévu un « package d'accueil » mis en place par les différents opérateurs qui, dans ce cas, leur assurent un hébergement provisoire dès leur arrivée, un acheminement vers le lieu des études depuis l'aéroport ou la gare et un hébergement en structure publique ou privée selon le niveau de ressources.

On voit se développer également le rôle d'étudiant « relais » ou « référent » dans les cités universitaires pour aider les étudiants étrangers à trouver leurs repères, à faire leurs démarches administratives, à décoder le fonctionnement de la cité et de son environnement. Ils parlent une ou plusieurs langues étrangères et la démarche est aboutie si ce sont des étudiants étrangers qui ont rencontré les mêmes difficultés. Les étudiants nationaux qui viennent de quitter leur famille et qui arrivent d'une autre académie peuvent également profiter de ces services.

Il faut développer aussi l'accompagnement des étudiants étrangers dans leur recherche de logement auprès des particuliers parfois réticents à louer à des étrangers, et de façon générale systématiser le principe de médiation pour faciliter l'intégration de l'étudiant pendant les premières semaines de son arrivée. Ces dispositifs ponctuels, peu coûteux, permettent, comme la mission a pu le vérifier, de désamorcer nombre de problèmes qui ont une incidence directe sur les études.

5.4. En revanche, des droits importants sont ouverts aux étudiants étrangers

L'étudiant qui a son titre de séjour peut bénéficier de l'aide au logement comme tout étudiant français et demander une autorisation provisoire de travail.

- **L'aide au logement**

Les étudiants étrangers ont les mêmes droits que les étudiants nationaux à l'ALS (aide au logement social) ou à l'APL (aide personnalisée au logement) selon le type de logement occupé. La demande, instruite par les caisses d'allocation familiales (CAF) ne peut être faite tant que l'étudiant n'a pas régularisé sa situation. Le versement de l'aide est rétroactif dans la limite des trois mois précédant la demande. D'où l'importance pour les étudiants étrangers d'obtenir leur titre de séjour le plus rapidement possible.

Le montant de l'aide diminue la charge du loyer de base de 35 % à 50 % environ.

- **La sécurité sociale**

Depuis 1999⁵⁵, les étudiants étrangers relèvent exactement dans les mêmes conditions que les nationaux du régime spécifique de la sécurité sociale des étudiants et de l'accès aux prestations complémentaires des mutuelles étudiantes. Il s'agit là bien évidemment d'un droit essentiel.

- **Un droit au travail à mi-temps est ouvert aux étudiants étrangers, dès la première année d'études**

Depuis 1998, les étudiants étrangers peuvent exercer une activité dès la première année d'études, dans la limite d'un mi-temps annuel (830^h30) avec la possibilité de travailler à temps plein trois mois consécutifs au maximum⁵⁶ (période d'été par exemple). C'est cette quotité qui est vérifiée à chaque renouvellement d'autorisation. Il convient de préciser que la législation française est particulièrement favorable en ce domaine et s'inscrit dans la fourchette haute des objectifs fixés par la toute récente directive européenne⁵⁷ qui inscrit dans son alinéa 18 : « il convient de leur (*les étudiants*) donner accès au marché du travail [...] pour un nombre d'heures par semaine qui ne peut être inférieur à dix heures [...] l'état membre d'accueil pouvant en limiter l'accès pendant la première année d'études (article 17) ».

L'étudiant étranger titulaire d'un titre de séjour en cours de validité portant la mention « étudiant », inscrit dans un établissement d'enseignement supérieur ouvrant droit au régime de sécurité sociale des étudiants et qui justifie d'une promesse d'embauche doit demander à la DDTE une autorisation provisoire de travail, renouvelable à chaque nouveau contrat. En sont dispensés les ressortissants des États membres de l'union européenne (mais pas encore les ressortissants des dix nouveaux pays membres à l'exception de Chypre et de Malte).

⁵⁵ Arrêté du 29 juin 1999 modifiant l'arrêté du 28 juillet 1989 fixant les conditions d'application du régime de sécurité sociale des étudiants.

⁵⁶ Circulaires DPM/DM n° 98-420 du 9 juillet 1998 et DPM/DM n° 2002-25 du 15 janvier 2002.

⁵⁷ Directive 2004/114/CE du Conseil du 13 décembre 2004 relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échanges d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat.

Nombre d'autorisations provisoires de travail délivrées de 2001 à 2003

APT	2001	2002	2003
1 ^{ère} demande dont :	20 154	30 501	38 976
pendant les études	14 462	22 828	29 569
pendant les vacances	5 702	7 673	9 407
Renouvellements	15 520	22 448	27 690

Le nombre d'autorisations provisoires de travail (APT) concernant une première demande a presque doublé en 3 ans alors que le nombre d'étudiants étrangers a augmenté de 25,5 % pendant la même période. On peut supposer qu'ils ont de plus en plus besoin de financer leurs études. Il faut cependant relativiser cette possibilité au regard d'une situation de l'emploi de moins en moins favorable en France ainsi que de l'incidence d'une activité salariée sur le temps consacré aux études. D'autre part les primo-arrivants ont peu de chances de trouver une promesse d'embauche avant une période minimale d'adaptation sur le territoire français.

La circulaire du 15 janvier 2002 s'inscrit dans une série de mesures gouvernementales pour renforcer l'attractivité de la France et améliorer les conditions d'accueil et de séjour des étudiants étrangers. Elle préconise de mieux informer les étudiants étrangers, de raccourcir les délais de délivrance des autorisations provisoires de travail et précise les modalités d'examen des demandes de changement de statut en fin de cursus. Les DDTE sont invitées à s'associer aux guichets uniques lorsqu'ils existent et à élaborer un document d'information diffusé le plus largement possible auprès « des préfetures, rectorats, CROUS, maisons de l'étudiant et pôles universitaires ».

La mission ne peut que constater l'absence de mise en œuvre de cette préconisation. Aucun guichet unique n'associe la DDTE dans sa politique d'accueil des étudiants étrangers et l'information sur la possibilité de travailler et les conditions à respecter (mi-temps maximum) est loin d'être généralisée. Il est vrai que la présence des DDTE pourrait être perçue par les étudiants comme un encouragement à chercher un emploi – et non plus une tolérance – alors qu'ils sont censés venir en France pour étudier avant tout. En revanche, on ne peut que recommander à nouveau la mise à disposition d'une information écrite précise et exhaustive à ce sujet sur les différents stands d'accueil de rentrée ainsi que la formation des personnes chargées de l'accueil.

Plusieurs étudiants ont fait état des difficultés qu'ils rencontraient pour effectuer le stage prévu dans le déroulement de leur cursus et les autorisant à travailler à temps plein pour la durée du stage⁵⁸. D'autres ont évoqué des délais trop longs pour obtenir le renouvellement de l'APT qui leur ont fait perdre leur promesse d'embauche. La procédure de contrôle pourrait être simplifiée notamment si le renouvellement concerne le même employeur. Les DDTE pourraient également délivrer un récépissé qui permettrait à l'étudiant de travailler, le temps de l'instruction du dossier.

*
* *
*

⁵⁸ Dispense d'APT normalement mais l'étudiant et l'entreprise doivent pouvoir produire en cas de contrôle une convention de stage signée par une autorité qualifiée (directeur d'école, président d'université...) justifiant que le stage est effectué dans le cadre des études poursuivies.

Les constats qui viennent d'être formulés ne permettent donc pas de dire que le recrutement des étudiants étrangers fasse l'objet dans l'ensemble des établissements d'une stratégie réfléchie, assise sur des analyses fiables des besoins, comportant des mesures d'accompagnement adaptées à la diversité des situations et susceptible d'être évaluée en fonction d'indicateurs pertinents.

Si l'on entend par recrutement une attitude active consistant à aller chercher les candidats et à les sélectionner en fonction d'objectifs préalablement définis, on peut estimer que 80 % des étudiants étrangers accueillis aujourd'hui en France ne sont pas venus dans le cadre d'une politique de ce type. La plupart d'entre eux sont reçus dans le cadre d'une démarche passive de réponse à des demandes dont les ressorts ne sont pas ou très peu maîtrisés, tant par les échelons nationaux que par les établissements eux-mêmes.

Les réalités du terrain confirment donc tout à la fois la pertinence des grandes orientations de ces dix dernières années et l'importance du chemin à parcourir. Leur mise en œuvre se heurte à des difficultés qu'il a paru indispensable d'évoquer avant de présenter les recommandations qui concluent la présente enquête.

6. Les raisons de l'écart entre les objectifs à atteindre et la situation actuelle

6.1. Les aléas de la politique gouvernementale

6.1.1. Des orientations gouvernementales peu connues

La politique actuelle souffre d'un manque de lisibilité. Ses orientations et dispositions sont dispersées dans plusieurs textes auxquels il a fallu se référer pour présenter l'exposé synthétique situé à la fin du premier chapitre de ce rapport :

- « le discours de La Baule » prononcé par le Premier Ministre le 27 juin 2003, lors de la première conférence mondiale de l'investissement international. Une orientation majeure de cette nouvelle politique d'attractivité de la France⁵⁹ consiste à « attirer les compétences » et, au premier chef, les meilleurs étudiants étrangers dans les domaines scientifiques, techniques et managériaux et les meilleurs chercheurs. Dans cette perspective, « un plan d'action inscrit dans la durée » et des mesures concrètes sont demandés aux ministres concernés ;
- le compte-rendu du séminaire gouvernemental de décembre 2003 en application duquel le conseil national pour la mobilité internationale des étudiants a présenté, en septembre 2004, un ensemble de propositions qui constitue certainement l'exposé le plus cohérent et le plus détaillé d'une politique. Elles ont été érigées en un plan d'action pour la mobilité internationale des étudiants, validé au cours de deux réunions interministérielles des 20 octobre et 30 novembre 2004, qui a servi de base aux décisions prises lors d'un nouveau séminaire gouvernemental le 7 février 2005 qui, d'ailleurs l'entérine ;
- les guides d'emploi de la politique contractuelle pour les vagues 2004-2007 et 2006-2009 constituent une source essentielle en raison de la clarté du volet consacré à la politique internationale où sont précisés les objectifs et les moyens de cette politique ;
- enfin, le programme incitatif « attractivité de l'enseignement supérieur et innovation pour la mobilité internationale des étudiants », lancé en novembre 2004, et le télégramme du ministère des affaires étrangères précisant les orientations 2005 en matière de politique des bourses d'études, adressé aux postes diplomatiques, également en novembre 2005, constituent deux documents ayant à la fois une portée générale et opérationnelle.

En raison de leur statut, certains documents évoqués ci-dessus sont peu connus. C'est, notamment, le cas du plan d'action élaboré à la fin de l'année 2004. Par ailleurs, il existe des problèmes de cohérence entre plusieurs d'entre eux, ne serait-ce qu'en raison des dates auxquelles ils ont été rédigés. On

⁵⁹ Elle sera reprise dans plusieurs interventions ministérielles, notamment celles des ministres des affaires étrangères, de la coopération, de l'éducation nationale et de la recherche à l'occasion de la conférence des ambassadeurs du mois d'août 2004.

comprend mieux dès lors que la connaissance des décisions gouvernementales soit souvent partielle ou très générale, y compris à des niveaux où l'on pourrait les croire parfaitement connues.

Cette situation peut paraître paradoxale car cette politique a fait l'objet de nombreuses présentations. Elle n'en est pas moins réelle comme on a pu le constater chez de nombreux responsables, notamment sur le terrain, lorsqu'on cherche à savoir comment l'on envisage de la décliner au niveau des établissements. Au mieux, telle ou telle orientation ou telle ou telle procédure, par exemple d'appel d'offres, peut être connue, mais la plupart des interlocuteurs rencontrés au cours de la présente enquête n'ont pas une claire perception de la politique menée par l'Etat et finissent d'ailleurs, non sans humour, par demander en quoi elle consiste.

Il se pose, en définitive, un problème de communication qui constitue un réel handicap pour le succès de cette politique. Nombre de dispositions reposent en effet, en grande partie, sur des initiatives qu'il sera d'autant plus difficile de faire prendre que leur contenu et leur contexte seront insuffisamment connus de ceux qui auront à les prendre.

6.1.2. Une mise en œuvre grevée d'incertitudes

Plusieurs observations donnent à penser que l'application de cette politique se heurtera à de nombreuses difficultés pour les raisons suivantes :

- nombre de dispositions relèvent de la libre initiative des établissements : sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer la création de structures de soutien à la mobilité, des diverses formes de tutorat et de parrainage, la nouvelle approche de la francophonie et la mise en place des dispositifs de perfectionnement linguistique qu'elle implique, le développement des programmes et cursus en langue étrangère, l'incidence financière de ces deux dernières propositions restant « à préciser », la charte de qualité relative à l'accueil des étudiants étrangers bénéficiaires de bourses du gouvernement français qui « pourra être adressée pour signature aux établissements »... ;
- les objectifs très larges des dispositifs d'incitation et de pilotage risquent de limiter « l'effet-levier » des moyens attribués, qu'il s'agisse de la politique contractuelle ou du programme incitatif lancé en novembre 2004. On gagnerait certainement en efficacité en ciblant les aides proposées sur un petit nombre de dispositifs considérés comme essentiels (par exemple, les modes de sélection des meilleurs étudiants étrangers, la formation linguistique et méthodologique ou encore les mesures d'accompagnement pédagogique, d'aide au départ en stage etc.) et dont il serait demandé qu'ils s'intègrent dans un plan d'ensemble constitué d'autres dispositifs peu coûteux pour l'université mais indispensables à un bon accueil des étudiants étrangers (plates-formes d'accueil, animation de la vie étudiante facilitant l'intégration des étudiants étrangers...);
- un certain nombre de mesures risquent de se heurter à de réelles difficultés, notamment celles – essentielles – qui sont destinées à développer des processus d'évaluation des programmes d'enseignement ou des établissements afin de donner aux étudiants étrangers une information comparative leur permettant d'orienter leur candidature. En dépit des difficultés qui devront être surmontées, il convient de signaler que tous les responsables

rencontrés dans le cadre de la présente mission considèrent qu'il s'agit là de dispositions incontournables et se montrent optimistes quant à leur mise en œuvre ;

- enfin, il semble que l'administration peut avoir des difficultés à relayer les orientations gouvernementales. Ainsi, bien qu'elles aient fait l'objet d'une analyse détaillée, assortie d'une échéance précise se situant souvent dans le courant du premier semestre de l'année 2004, certaines décisions du séminaire gouvernemental de décembre 2003 ne semblent pas avoir été suivies d'effet : c'est, notamment, le cas du vade-mecum qui devait être adressé aux ambassades afin de les aider à orienter les meilleurs candidats étrangers vers les filières et des pôles d'excellence des universités françaises, du guide des bonnes pratiques de l'essaimage ou, encore du fonds de soutien à des partenariats interuniversitaires avec les Etats-Unis.

Pour toutes ces raisons, l'ampleur et la diversité des mesures du plan d'action gouvernementale qui vient d'être arrêté appellent une identification claire des responsabilités, un échéancier précis et des modalités rigoureuses de suivi de l'exécution des décisions. Cela d'autant plus que plusieurs ministères et plusieurs directions et organismes publics sont concernés.

Le dispositif actuel de pilotage évoqué ci-dessus ne paraît pas suffisant, les séminaires gouvernementaux ne pouvant entrer dans le détail de l'exécution des mesures retenues. Il paraîtrait efficace de le compléter par les mesures suivantes :

- charger le conseil national pour la mobilité internationale des étudiants de dresser deux fois par an un état d'avancement des travaux confiés aux directions des différents ministères : dans la mesure où leurs responsables sont censés participer au conseil, celui-ci paraît constituer la structure la mieux adaptée pour établir sans contestation possible cet état des lieux ;
- instaurer, dans chacun des ministères concernés, une réunion biannuelle présidée par le ministre, tant il est vrai que le « portage politique » et sa continuité sont des conditions indispensables à la concrétisation des orientations gouvernementales.

6.1.3. *Une absence d'études prospectives permettant d'orienter les décisions gouvernementales*

La question même de l'utilité pour le pays d'attirer les étudiants étrangers mériterait sans doute d'être définie plus précisément, au-delà de principes justes mais vagues présidant au discours sur l'attractivité de la France.

Il conviendrait, en particulier, que puissent être lancées des analyses précises, inexistantes aujourd'hui, quant aux besoins futurs de notre économie en matière de diplômés de l'enseignement supérieur, branche par branche et compte tenu du fait que les départs à la retraite et le seul remplacement des enseignants du premier et du second degré comme des enseignants chercheurs entraînera une ponction lourde sur les capacités de production du système universitaire. Il conviendrait, a minima, d'évaluer, en regard de ces besoins, les capacités de la France, compte tenu de son système d'enseignement supérieur d'une part et de ses caractéristiques démographiques d'autre part, à produire en quantité et en qualité suffisantes les diplômés dont elle a besoin. Les éventuels déficits prévisibles pourraient

constituer une première base de définition des besoins de formation d'étudiants étrangers. Les interlocuteurs rencontrés par la mission d'inspection en administration centrale ne semblent pas savoir si une telle étude existe ni ne paraissent s'interroger sur l'opportunité de la conduire.

Ce type d'analyse ne fournirait, au demeurant, qu'un élément de réflexion qui demanderait à être complété. Elle devra être confrontée avec les besoins des pays concernés, l'intérêt des étudiants et les impératifs de la politique étrangère de la France. On ne saurait, en effet, se contenter de considérer que l'« importation » de matière grise étrangère en fonction de nos seuls intérêts nationaux peut constituer la base d'une politique durable.

Reste qu'elle est un des premiers indicateurs pertinents qui permettrait d'orienter les décisions gouvernementales et de préciser les axes de développements à privilégier.

6.2. Des relais administratifs insuffisants

6.2.1. *Le pari du LMD a temporairement accaparé les services*

Au sein du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, deux principes président, depuis 1998, à la traduction des orientations de politique internationale :

- le principe selon lequel l'international doit être assumé au niveau central par chaque direction pour son compte et imprégner l'ensemble de l'activité des établissements ;
- le principe selon lequel l'administration centrale ne doit plus avoir un rôle d'opérateur : une bonne partie des missions précédemment exercées par les directions d'administration centrale a été, comme on l'a déjà dit, déléguée à une agence, EduFrance.

Mais la DES a été rapidement accaparée par la tâche lourde et prioritaire de la mise en place du LMD qu'elle a d'ailleurs très largement réussie. Quant à l'agence EduFrance, confrontée à ses débuts à une demande qui excédait les moyens que lui permettaient son statut et sa taille, elle s'est vite révélée incapable de mener à bien l'ensemble des lourdes et trop ambitieuses missions qui lui avaient été confiées. Elle s'est aujourd'hui recentrée sur une partie des missions initiales qui lui avaient été confiées et sur lesquelles son action est désormais reconnue et appréciée.

Ainsi, la traduction opérationnelle de principes cohérents ne s'est pas traduite encore par la mise en place de structures totalement opérationnelles quant à la conception et l'animation d'une véritable politique internationale des universités.

6.2.2. *L'administration de l'éducation nationale ne lie pas sa politique contractuelle aux délégations de crédits*

La grande masse des crédits de fonctionnement des universités est allouée sur le critère quasi-exclusif des effectifs dans le cadre d'un système de dotation intitulé « SANREMO ».

L'avantage de ce mode de dotation est de conférer une large autonomie aux établissements au moins quant à l'utilisation de leurs crédits de fonctionnement.

Son effet pervers est, en revanche, qu'il peut susciter des dérives dans la mesure où les établissements, s'ils veulent conserver leurs moyens financiers, sont tentés de maintenir, voire d'accroître, leurs effectifs, avec pour seule limite la disponibilité de leur personnel et l'étendue de leurs locaux. On comprend ainsi aisément que, dans un contexte de baisse importante du nombre d'étudiants nationaux, l'accueil d'étudiants étrangers venant compenser cette baisse ait pu être vécu comme une aubaine.

La mission, on l'a dit, a vérifié sur pièces et sur place ce que la rumeur affirmait et a effectivement pu observer des démarches individuelles visant à « faire du chiffre » ou plutôt à maintenir artificiellement des enseignements et des formations qui n'attirent plus les étudiants français – ainsi bien sûr que des formateurs et des heures complémentaires – en y inscrivant massivement des étudiants étrangers sans lesquels ces formations seraient supprimées.

La vraie difficulté, au sens de la mission, tient à la dissociation totale entre le système de dotation globale de fonctionnement « SANREMO » et le contrat qui a pour vocation de cadrer les choix des universités mais n'est accompagné que de crédits fléchés, incitatifs, représentant entre 15 et 18 % (hors dotation à la recherche, documentation et patrimoine) de l'ensemble des crédits des universités dont seulement environ 7 % de cette dernière part accompagnent le volet international.

La dotation globale qui représente, au moins pour ce qui est du fonctionnement, l'outil de l'autonomie possible n'est ainsi déterminée ni en fonction des objectifs de l'établissement, ou d'objectifs de politique nationale et ne fait l'objet d'aucune modulation éventuelle liée à l'évaluation des résultats de cette politique. Elle ne permet donc en aucune façon de financer de véritables projets d'établissement.

Ainsi le système de dotation « SANREMO » qui pourrait être à la fois l'outil de l'autonomie des universités et celui de l'exercice possible de la tutelle n'est en réalité qu'un outil mécanique de distribution de crédits.

Il ne faut donc pas véritablement s'étonner, même si elles n'en demeurent pas moins condamnables, des tentations qu'éprouvent certaines universités à le contourner comme des tentations à grappiller les crédits incitatifs accompagnant le contrat.

6.2.3. La liaison entre les ministères techniques et le ministère des affaires étrangères demeure insuffisante

Le ministère des affaires étrangères a pour mission la déclinaison, l'animation et l'évaluation de la politique étrangère de la France. Celle-ci englobe naturellement les politiques internationales des ministères techniques. Le MAE a donc une vocation d'impulsion et de coordination interministérielle. Il lui faut intégrer les impératifs de moyen terme des administrations techniques et, en l'occurrence, du système français d'enseignement supérieur et de recherche. Celui-ci doit, pour sa part, prendre en compte, pour autant qu'il soit en mesure de les connaître, les besoins de moyen terme de l'économie et de la société française, y compris sur les plans culturels et sociaux. C'est d'ailleurs à la condition que le ministère des affaires étrangères exerce de façon effective cette responsabilité interministérielle que

l'on peut ou pourra limiter le rôle et l'importance des services internationaux au sein des ministères techniques.

Or, cette coordination interministérielle, notamment sur le domaine qui nous occupe, semble demeurer encore insuffisante et constituer un des éléments majeurs d'une trop faible déclinaison des orientations nationales. Si des réunions de travail techniques sont organisées à l'échelon des services des directions concernées, il ne semble pas exister de réunions institutionnelles périodiques sous la présidence des deux ministres. Elles seraient pourtant nécessaires pour définir les axes stratégiques et déboucheraient sur un programme de travail conjoint permettant de croiser les impératifs de la politique internationale des établissements et plus largement de la politique d'enseignement supérieur et de recherche française avec les orientations prioritaires de la politique étrangère. C'est sans doute ce qui explique que la mission n'ait pas entendu, lors de ses entretiens, une doctrine commune, totalement partagée par les administrations centrales des deux ministères de tutelle.

Dès lors on constate une espèce de dialogue de sourd qui se traduit par le fait que certains responsables administratifs des affaires étrangères semblent considérer qu'en matière d'accueil des étudiants étrangers, il n'existe guère de politique définie par l'administration de l'éducation nationale et encore moins de choix structurés faits par les établissements tandis que du côté de l'éducation nationale, on est tenté de penser que, s'il existait une coordination interministérielle systématique conduite par le MAE, elle obligerait les administrations centrales des autres ministères à prendre en compte globalement la politique internationale de la France et à la traduire dans leurs propres interventions.

Aussi, la mission a le sentiment que le jugement porté par le député Alain Clayes dans son rapport parlementaire de 1999, confirmé à nouveau par la Cour des Comptes dans son rapport de 2002⁶⁰, demeure toujours aussi vrai : « ces deux acteurs (MAE et MENESR) se sont longtemps ignorés dans la définition de leurs objectifs respectifs et la conduite de leur politique d'ouverture, ce qui a fortement nui à la cohérence du dispositif d'accueil des étudiants étrangers en France ».

6.3. Une absence de stratégie des universités dans le domaine international

6.3.1. Une méconnaissance de la composition des étudiants étrangers accueillis

Un des constats qui a le plus frappé les membres de la mission d'inspection générale est l'absence de connaissance précise de la composition de la population de nationalité étrangère dans la plupart des universités, qu'il s'agisse des types de population accueillies, préalable indispensable à la prévention d'éventuelles difficultés ou, tout simplement, des taux de réussite des étudiants étrangers dont on a pu constater, dans la plupart des établissements visités, qu'ils n'étaient pratiquement jamais demandés.

⁶⁰ Relevé de constatations provisoires sur les comptes et la gestion du GIP EduFrance.

Cette méconnaissance est d'autant plus inadmissible que les tableaux de bord nécessaires à l'établissement d'une politique sérieuse peuvent être obtenus uniquement par l'exploitation de données existantes, comme l'a montré la présente enquête de l'inspection générale. Il serait donc coupable, tant pour les responsables des établissements que pour l'administration de tutelle, de laisser perdurer la situation actuelle.

L'axe numéro 1 du plan d'action approuvé à la fin de l'année 2004, « améliorer le système d'information relatif à la mobilité internationale des étudiants » est donc particulièrement important. Il comporte 7 types de travaux qui devraient améliorer la connaissance des étudiants étrangers accueillis sur notre territoire et compléter les indicateurs permettant la mise en place d'un tableau de bord dans chaque établissement.

A tout le moins, il conviendrait, au minimum, d'exiger des établissements, lors de la présentation de leurs projets dans le cadre de la politique contractuelle, qu'ils puissent répondre aux questions suivantes⁶¹ et de compléter en ce sens la liste des indicateurs figurant dans le guide d'emploi de cette politique :

1. Qui sont les étudiants étrangers ?

Ils ne constituent pas une population uniforme. L'identification des catégories où se retrouvent ceux qui peuvent rencontrer le plus de difficultés est un préalable à tout accueil véritable. Elles sont moins nombreuses qu'une perception globale peut le laisser penser. Il convient donc :

- de distinguer *les étudiants étrangers en réelle mobilité* des étrangers résidant en France et y ayant passé leur baccalauréat, le comportement et la situation de ces derniers devant des études supérieures dans une université française étant, en général, plus proches de ceux des étudiants français que des difficultés rencontrées par les étudiants arrivant de l'étranger ;
- de dénombrer avec précision *le nombre d'étudiants individuels* parmi les étudiants en mobilité et de les distinguer des étudiants venant dans le cadre de programmes d'échanges ou de conventions qui donnent l'assurance d'une certaine sélection et d'une meilleure préparation à la venue en France ;
- d'identifier, dans l'ensemble de ces étudiants individuels, *les primo-arrivants* à l'université et, parmi ceux-ci, de distinguer ceux qui viennent directement d'un pays étranger et ceux qui viennent d'une autre université.

Ces distinctions devraient être faites par composante et, à l'intérieur de chacune d'elle, par filière de formation et par cycle.

2. Quels sont leurs taux de réussite ?

Il s'agit de comparer les taux de réussite des étudiants étrangers et ceux des étudiants français. Il faudrait compléter ces données en prenant en compte, d'une façon ou d'une autre, le nombre d'étudiants se présentant effectivement aux examens.

⁶¹ Il devrait s'agir d'une condition nécessaire à l'obtention de tout moyen supplémentaire en matière de relations internationales dans le cadre du contrat.

3. Combien d'étudiants sont en grande difficulté et quels types de problèmes rencontrent-ils ?

L'université ne manque pas de chercheurs, notamment en sociologie, en psychologie ou en études statistiques et les travaux d'enquête y sont nombreux. Ils peuvent améliorer la connaissance des étudiants étrangers au sein d'un établissement et, notamment, rendre possible de mieux identifier et de quantifier ceux qui rencontrent de réels problèmes. L'ensemble qu'ils constituent n'est en général connu que de façon globale et son importance quantitative peut décourager par avance toute initiative.

Une connaissance plus affinée permettrait, d'une part, de mieux circonscrire les réelles difficultés, d'autre part, de montrer que les initiatives permettant, notamment, de lutter contre l'isolement, demandent parfois plus d'imagination que de moyens lourds. Ainsi de tels travaux seraient-ils incontestablement riches d'enseignements pour traiter le problème de l'accueil dans toutes ses composantes, au triple plan pédagogique, social, et culturel.

6.3.2. *L'ouverture internationale des universités est souvent constituée de l'agrégation d'initiatives éparses des composantes*

Le constat fait par la mission dans les établissements visités est celui d'une absence quasi généralisée de politique voire de réflexion de fond sur le thème de l'accueil des étudiants étrangers, pourtant généralement présenté comme une « priorité » dans les documents contractuels.

Des orientations sont souvent aujourd'hui déclinées dans le projet d'établissement, parfois dans le contrat. Le souci de cohérence est partout affiché afin de passer d'une juxtaposition d'initiatives individuelles à de véritables politiques d'ouverture internationale, conformément aux orientations de la politique contractuelle. La volonté de mieux lier les coopérations et les points forts de l'université, notamment dans le domaine de la recherche, et de recentrer les divers partenariats sur un nombre plus restreint de secteurs géographiques jugés prioritaires est généralement affirmée.

Un écart sensible existe cependant entre les annonces et la réalité. D'une part, le texte du contrat ne traduit pas toujours clairement ces intentions dont la mise en oeuvre peut se heurter aux coopérations engagées par les composantes et les centres de recherche. D'autre part, les efforts de recrutement effectués en direction de certains pays n'empêchent pas les étudiants d'autres régions du monde de venir en beaucoup plus grand nombre même s'ils sont jugés moins prioritaires. Il s'ensuit que là où des politiques plus structurées sont mises en place tant en ce qui concerne les domaines de coopération que les secteurs géographiques à privilégier, elles ne se traduisent pas encore de façon spectaculaire dans l'évolution de la répartition des étudiants étrangers par discipline et par pays.

Ainsi les pratiques actuelles reflètent en réalité la concurrence entre les orientations nouvelles et des tendances antérieures. Plus prosaïquement, elles se situent, pour le moment encore, bien souvent au seul croisement de l'ouverture administrative des procédures (multiplication des visas) et des nécessités matérielles d'occuper des locaux et des enseignants.

Ces constatations peuvent être faites pour la quasi-totalité des universités rencontrées. Elles attestent l'absence de contrôle autre que quantitatif des universités sur les flux d'étudiants qu'elles accueillent et le caractère souvent incantatoire des déclarations relatives à la politique internationale.

D'emblée, il convient pourtant de préciser que, si ce constat est sévère, les établissements ne doivent pas en être tenus pour les principaux responsables. Aiguillonnés par les injonctions ministérielles à développer une politique d'accueil des étudiants étrangers cohérente avec l'ensemble de leur politique d'établissement, ils se sont retrouvés largement seuls pour traduire en actes la politique gouvernementale. En outre, tous les établissements français se sont engagés ces deux dernières années, avec un succès remarquable à bien des égards, dans la réforme majeure qu'a constitué le LMD. Ils ont, par là, montré une capacité de réactivité et d'innovation dont bien des structures publiques pourraient s'inspirer et qui témoigne de la vitalité de l'enseignement supérieur français et de sa capacité d'adaptation.

S'il n'existe pas de politique générale du volet international dans les universités, en revanche, la mission a partout constaté que des initiatives nouvelles commençaient à être engagées : dispositifs de doubles diplômes, diplômes européens, enseignements en anglais, filières délocalisées...

6.3.3. *L'amorce constatée de politiques locales de recrutement*

Une certaine prise de conscience des enjeux a fait naître, aux marges d'un laisser-faire quasi-général qu'explique en partie la faible implication de la tutelle, quelques premiers éléments d'une politique, cohérents et porteurs d'un réel développement international : dispositifs de doubles diplômes, diplômes européens, engagement dans des co-tutelles de thèses, mise en place de filières délocalisées...

- **Des coopérations inter universitaires**

Plusieurs des universités visitées tentent de mettre en place de véritables politiques d'ouverture internationale, se substituant aux conventions cadres au contenu parfois vague et n'entraînant guère de traduction concrète. Il s'agit alors d'élaborer des accords précis dans lesquels le projet d'accueil d'étudiants étrangers est clairement relié à la notion de réciprocité et d'échanges (de professeurs, d'étudiants, de programmes) et repose sur une équipe de recherche bien structurée. Dans un tel contexte, les enseignants se connaissent, et se reconnaissent, et ils se font mutuellement confiance pour échanger et s'adresser les meilleurs de leurs étudiants. Cette logique a pour forte conséquence de réduire mécaniquement la proportion des « individuels purs » au profit des étudiants venant dans le cadre d'échanges.

Cette observation vaut particulièrement pour les établissements ou les filières qui ont une bonne pratique et une expérience acquise de la sélection de leurs étudiants à l'entrée : écoles d'ingénieurs, qui peuvent être regroupées dans un institut national polytechnique (INP), instituts d'études politiques (IEP) ou encore instituts d'administration des entreprises (IAE).

Elle vaut aussi, dans certaines universités « classiques », pour l'entrée en 3^{ème} cycle (études doctorales) et, dans une moindre mesure, pour l'accueil en master. Ainsi, le directeur de l'école doctorale d'une université de l'académie de Lyon peut-il affirmer que sa priorité « c'est de mettre les équipes en

relation et de les associer sur des programmes partagés : les individus qui les mettent en œuvre viennent ensuite ». Il ne souhaite donc pas recruter ses thésards en interne, à partir d'un vivier constitué (« car ces étudiants vont s'enraciner ») ; il préfère des étudiants étrangers, venant de l'extérieur, formés différemment et apportant réellement quelque chose au développement des programmes de recherche. Dans cette optique, il pousse au développement des co-tutelles de thèses qui représentent, à ses yeux, un « gage de qualité ». Mais il déplore que cette politique, qui coûte cher (notamment en déplacements pour que les enseignants des pays différents puissent se rencontrer plusieurs fois par an) ne soit pas assez soutenue, ce qui a pour conséquence que seulement 5 % de ses 180 doctorants sont effectivement en co-tutelle.

▪ **Des embryons de recrutements fondés sur critères d'excellence**

Dans l'IAE de la même université, la problématique du recrutement des étudiants étrangers est identique. Le critère de choix est l'excellence académique, aussi bien pour les Français que pour les étrangers, de façon à préserver la réputation internationale de l'établissement, qui fait que l'on souhaite venir y étudier depuis de très nombreux pays dans le monde. La sélection est donc extrêmement rigoureuse : sur 350 dossiers pour entrer en master, seulement 20 sont retenus, à partir d'une moyenne de 13, avec la nécessité d'avoir un projet professionnel bien défini et après une vérification du niveau linguistique. L'objectif est d'être visible internationalement et, à cette fin, l'établissement a mis en place des accords au niveau des masters pour développer les doubles cursus : les étudiants en M2 peuvent valider leur formation par un cursus à l'étranger (70 sont actuellement dans cette situation de « double master »).

À l'institut d'études politiques, les étudiants étrangers sont choisis et recrutés sur un seul critère, celui de la qualité académique de leur dossier qui fait référence à la fois au potentiel intellectuel et au projet professionnel du candidat. La maîtrise du français n'entre pas en ligne de compte à ce stade dans la mesure où, systématiquement, un stage d'intégration linguistique de six semaines est proposé en début de cursus : il s'agit d'initier l'étudiant au « raisonnement à la française » ainsi qu'à « l'élégance de présentation » qui fait la marque de l'établissement. Il n'y a pas de cours complet en langue étrangère (l'établissement ne veut pas renier sa spécificité française) mais seulement quelques enseignements en anglais, allemand, italien ou espagnol, qui répondent à l'exigence, commune aux étudiants français et étrangers, de connaître et de maîtriser trois langues. Les recrutements peuvent se faire dans les centres délocalisés à Dijon, Nancy, Poitiers et, bientôt, Menton, la seule exigence posée étant qu'il y ait 50 % de français et 50 % d'étrangers. Le droit d'inscription est de 5 000 € par an mais une politique de bourse efficace permet d'éviter que le critère d'argent soit déterminant dans la non-sélection d'un candidat. De la sorte, « on prend les meilleurs et on en fait les meilleurs de Sciences Po. France » (de fait, ils réussissent au moins aussi bien que les étudiants français), de façon qu'ils deviennent des ambassadeurs de l'établissement à l'étranger et des cadres dirigeants dans leur pays d'origine susceptibles de valoriser les conditions d'études en France.

L'INP de Grenoble affiche le même souci : l'accueil des étudiants étrangers est une préoccupation ancienne et a toujours été corrélé étroitement, d'une part à la question de la mobilité des étudiants français, d'autre part à la volonté d'attirer les meilleurs étudiants, le premier et principal critère étant celui de l'excellence académique. L'objectif est triple :

- pour les élèves ingénieurs : les « exposer » à l'international pour reprendre l'expression d'un membre de l'équipe de direction ;
- pour les chercheurs : assurer une veille scientifique et décrocher des contrats de coopération ;
- de façon plus large : former des cadres francophiles et assurer le rayonnement des technologies françaises.

Cela passe par une démarche de coopération structurée (même si continuent à être prises en compte les initiatives des enseignants) faisant la part belle à des réseaux qui se déploient dans des zones géographiques prioritaires, sur des formations spécifiques ou dédiées, susceptibles de déboucher sur des coopérations dans le domaine de la recherche. Ces réseaux restent à taille humaine et ne souhaitent pas grandir démesurément afin de conserver leur efficacité et d'éviter de se transformer en de simples forums d'échanges : de la sorte, les interlocuteurs se connaissent bien et établissent des liens de confiance mutuels. Par ailleurs, la mise en place, récente, d'une commission de validation des acquis académiques permet de valider et de contrôler collectivement les demandes d'admission en master d'étudiants étrangers, de ne retenir que les meilleurs dossiers, partant de réduire les taux d'échecs des étudiants en fin de cursus.

Dans d'autres universités, il semble bien qu'une timide mais réelle sélection des étudiants étrangers se mette en place, dans le cadre des divers partenariats qui concrétisent leur politique d'ouverture internationale. Cet effort de sélection se traduit de différentes manières :

- ici, ce sont des concours qui sont organisés en Chine le plus souvent par le biais des consulats ou des universités partenaires, à partir d'épreuves fournies par l'université. Par exemple, pour un DESS « affaires internationales », seuls 11 dossiers sur les 75 candidats ont été retenus à la suite de ce concours ;
- là, les programmes d'échanges et de coopération prévoient explicitement la sélection des étudiants, que ces programmes soient montés par l'intermédiaire d'organisme tels qu'EduFrance ou directement avec les établissements partenaires ;
- ailleurs encore, une formation très sélective et très demandée a été mise en place, totalement assurée en anglais par des enseignants de l'établissement ou des enseignants étrangers invités, dans laquelle se côtoient des étudiants français et étrangers. Sur 300 candidats, 70 étaient français ; en master 2, sur une promotion de 30 étudiants, seuls 2 sont français. L'établissement affiche sans réserve son attachement à recruter les meilleurs étudiants, qu'ils soient français ou étrangers ;
- une autre université organise et prend en charge le déplacement d'universitaires qui partent à l'étranger pour choisir directement et sur place les candidats à des études supérieures dans l'université. Sont privilégiés les pays avec lesquels l'université a déjà des liens anciens ;
- enfin, certaines universités se sont regroupées et organisent en Chine ou au Vietnam des formations spécifiques, sur place, d'une durée de deux ou trois ans : les meilleurs étudiants, sélectionnés par les enseignants de l'université, ne sont admis qu'ultérieurement à venir en France pour terminer leur cursus.

Ces différentes initiatives, même si elles demeurent ponctuelles voire marginales, montrent bien qu'un certain nombre de responsables universitaires estiment qu'une véritable politique de coopération internationale doit se construire et ne peut être la seule conséquence d'un laisser-faire laisser-aller sans avenir. Il n'est pas indifférent de constater que, pour eux, le maître mot en la matière est celui de « sélection » des étudiants qu'il convient d'accueillir : il s'agit de bien choisir ceux que l'on va recruter pour suivre des études en France, donc de bien définir des critères pour assurer cette sélection.

Deux des établissements visités qui se sont engagés dans ce type sélection ont tenu à préciser que sélectionner pouvait signifier d'ailleurs aussi privilégier des étudiants étrangers aux étudiants nationaux s'ils se révélaient effectivement meilleurs.

Ces amorces de politiques locales « d'établissements » méritent d'être soulignées, encouragées et soutenues. Ce faisant, les établissements sont dans l'obligation de structurer, en leur sein, leur politique d'accueil des étudiants étrangers en fonction de leur développement universitaire tant en formation qu'en recherche. C'est très probablement à ce prix qu'ils pourront efficacement contribuer au rayonnement de l'enseignement supérieur français et mieux assurer la place de la France dans la formation des élites étrangères.

▪ **L'apport des classes préparatoires à cette politique**

En contrepoint des universités, un recrutement d'élèves sur critères d'excellence est depuis longtemps organisé dans les classes préparatoires scientifiques et commerciales mais aussi, dans une moindre mesure, en hypokhâgne et khâgne. 15 % des demandes d'inscription en classe préparatoires scientifiques émanaient pour l'année 2004-2005 d'étudiants étrangers et ceux-ci constituent finalement 8 % des élèves qui y sont scolarisés cette année.

Une démarche intéressante, menée à l'initiative du proviseur de lycée Louis-le-Grand, mérite d'être signalée : depuis trois ans, des étudiants chinois (50 cette année) sont accueillis dans les classes préparatoires scientifiques de plusieurs grands lycées français. Ils sont recrutés sur la base d'un test préparé et corrigé par des enseignants de ces lycées et passé en Chine. Un des étudiants rencontrés a expliqué que si la première année, le coût des études était, à côté de la qualité des études, un critère aussi important prévalant au choix, deux ans après les premières arrivées, la Chine avait vite compris que les filières d'excellence françaises étaient là et la presse désormais s'en faisait l'écho.

Quelque limitée que soit encore l'expérience, elle a la mérite de montrer qu'il est possible de mettre en place un recrutement d'excellence dès le premier cycle, permettant d'attirer les meilleurs étudiants étrangers.

Au moment où le LMD se met en place et où certains peuvent craindre une certaine illisibilité du système français, à plus de 10 000 kilomètres de notre pays et de ses incertitudes, d'autres ont très vite adopté sans restriction l'architecture singulière du système d'enseignement supérieur français.

▪ **L'organisation de cursus en anglais**

L'agence EduFrance a établi à l'issue du séminaire gouvernemental de 2003 un catalogue très complet des formations délivrées en anglais dans les écoles et universités françaises. On y trouve de nombreuses écoles de commerce, des écoles d'ingénieurs et seulement quelques universités.

La mission d'inspection, lors de ses visites, s'est trouvée confrontée à une approche ambiguë et encore empreinte de gêne sur cette question face à des interlocuteurs n'ayant, pour beaucoup d'entre eux, pas résolu la question de la complémentarité possible entre défense de la francophonie et développement parallèle de cursus assurés entièrement ou en partie en anglais. La question essentielle des ressources en enseignants capables de dispenser ces enseignements n'est pas même encore à l'ordre du jour.

Dans une seule UFR, de mathématiques et de renommée internationale, la mission a pu constater que la question était tranchée depuis longtemps de façon totalement pragmatique, les enseignants et les chercheurs présents n'imaginant même plus qu'un débat puisse exister sur la maîtrise nécessaire et le partage d'une langue sans laquelle leur statut même serait compromis. L'anglais est obligatoire à partir de la 2^{ème} année de licence (L2). Il est envisagé de mettre en place de façon très naturelle des enseignements en anglais qui mêleront étudiants français et étudiants étrangers. Des enseignements par visio-conférences sont transmis en anglais en direction d'universités partenaires.

Que font nos voisins ?

- Certaines universités belges délivrent des enseignements entièrement en anglais ;
- A l'université d'Eindhoven aux Pays Bas, à partir du master, tous les enseignements seront désormais dispensés en anglais ;
- En Norvège, la plupart des enseignements comportent une partie des cursus proposés dans d'autres langues que le norvégien, et principalement en anglais.

▪ Les filières délocalisées et l'enseignement à distance

Les filières délocalisées à l'étranger pourraient représenter une parfaite alternative à l'accueil en France d'étudiants étrangers et résoudre à la fois la question des conditions de vie difficiles dans un pays dont le niveau de vie est largement supérieur et la question de la fuite des cerveaux de pays qui ont particulièrement besoin des compétences acquises dans les universités françaises.

Si la mission a pu observer quelques exemples réussis de délocalisations et quelques projets intéressants, elle a également été confrontée à plusieurs situations qui l'amènent à insister fortement sur la nécessité impérieuse d'un suivi attentif des tutelles sur les opérations menées et sur l'importance d'établir rapidement une charte de qualité qui permettra d'assurer à la fois la légalité juridique des dispositifs et leur qualité académique.

L'exemple cité ci-après dans un encart illustre de façon caricaturale les dérives qui ont pu être observées à des degrés moindres dans d'autres universités et manifeste à la fois la nécessité :

- d'établir un état de lieux des pratiques actuelles ;
- d'établir des chartes de qualité ;
- d'un contrôle fort de la tutelle sur ces initiatives.

*Un exemple de vente de diplômes français sans garantie de qualité
associé à un détournement important des crédits du « SANREMO »
dans le cadre d'une filière délocalisée*

La mission a observé un cas de détournement important de la dotation allouée dans le cadre du SANREMO.

Dans une des universités visitées, sous le titre de « formations diplômantes à distance », plusieurs UFR ont mis en place des formations délocalisées dans plusieurs pays du Maghreb dans des conditions d'organisation et de financement qui ont fait d'ores et déjà l'objet de premières remarques de la mission d'Inspection générale :

- il s'agit de formations délocalisées de niveau master (DESS) ;
- mises en place en collaboration avec des organismes privés, dans le cadre d'une convention ;
- les enseignants de l'université se déplacent à l'étranger pour assurer les cours, diriger la recherche ou présider les jurys d'examen. D'autres intervenants sont recrutés comme vacataires parmi les universitaires des pays étrangers ;
- destinées à délivrer un diplôme français.

Rien là que de très encourageant et l'on reviendra plus loin sur le bénéfice attendu de formations délocalisées bien menées. Mais dans ce cas de figure particulier :

- on ne parvient pas à déterminer qui est le maître d'ouvrage et qui est le prestataire de services puisque l'un offre ses salles et paie des vacations aux enseignants (vacataires recrutés dans le pays ou universitaires français) mais l'autre, l'université, verse chaque année à l'organisme privé où sont assurées les formations un forfait de l'ordre de 4 000 € pour « location de salles ». On ne peut donc en aucune façon s'assurer de l'image que donne l'affichage par un organisme privé de cette formation conduisant à un diplôme garanti par la France. Les universitaires français, promoteurs du système, indiquent qu'à leur sens, dans la mesure où cela coûte moins cher à ces étudiants que de venir en France, « c'est tout bénéfice » pour la francophonie ;
- les étudiants payent un droit d'inscription (180 €) au diplôme national français qu'ils postulent⁶² et un droit complémentaire⁶³ (spécifique) au « partenaire privé » pouvant s'élever, au Maroc, jusqu'à 30 000 dirhams (soit environ 3 000 €). L'équipe de direction de l'université signale qu'elle a eu beaucoup de difficulté à avoir connaissance des tarifs pratiqués ;
- bien que ces étudiants ne génèrent aucun coût de fonctionnement pour l'université au titre de ces formations et bien qu'ils relèvent d'ailleurs plutôt de la formation continue puisqu'ils exercent pour la plupart une activité professionnelle, ils sont cependant « inscrits » à l'université par le biais du droit d'inscription traditionnel de 180 € et donnent lieu, à ce titre, au versement à l'université du SANREMO correspondant alors même que rien ne le justifie. Selon les statistiques fournies par l'université, cette procédure abusive concerne 26 formations (essentiellement des DEA et DESS) et 226 étudiants en 2002/2003, 309 en 2003/2004 ;
- les enseignants français qui effectuent ces missions à l'étranger sont rémunérés par les instituts privés étrangers en plus des émoluments qui leur sont versés en France. Les autorisations de cumul ont été demandées mais n'ont pas été fournies.

⁶² Une facture est envoyée par l'université au « partenaire privé », correspondant à la somme des droits dus par tous les étudiants inscrits ; la carte d'étudiant de l'université est envoyée après réception du paiement. De la sorte, il n'y a à aucun moment un contact quel qu'il soit entre l'université et l'étudiant.

⁶³ Le montant de ce droit complémentaire n'est précisé nulle part et ne regarde, semble-t-il, que la relation entre chaque « partenaire privé » et chacun de ses étudiants.

(suite)

Il convient de remarquer que la DRIC a validé à deux reprises (par courriers des 23 décembre 2003 et 6 août 2004) ces accords en n'en contestant pas expressément le principe mais en se contentant de rappeler quelques dispositions réglementaires : la durée des accords et les modalités de leur renouvellement, l'absence de possibilité de mettre des dépenses à la charge de l'État sur la base de ces accords ou encore les conditions dans lesquelles le président doit accorder les autorisations d'absence aux enseignants ou peut les dispenser de tout ou partie de leurs obligations d'enseignement

La DES, quant à elle, déclare avoir bien pris conscience du phénomène et avoir demandé à l'université de mettre fin à ces pratiques. Elle n'a pas pris de mesures pour s'assurer d'un arrêt immédiat de celles-ci mais est convenue avec l'université, dans le bilan du contrat, qu'il devra y avoir été mis fin avant la négociation du prochain contrat.

6.3.4. Bourses et logement : les leviers indispensables à une politique d'établissement

Les universités françaises, à la différence de leurs homologues d'autres pays de la mobilité étudiante, ne disposent ni de la même autonomie ni de tous les leviers nécessaires au développement d'une politique internationale.

Elles ne sauraient, comme la mission l'a souligné à plusieurs reprises déjà, développer leur action sans disposer des moyens leur permettant d'assurer un accueil de qualité aux étudiants accueillis dans le cadre de partenariats.

On se peut leur demander de mener une politique active de recrutement sans qu'elles puissent, en particulier, participer à la définition des politiques de bourses et de logement et disposer d'un volant de bourses et d'un volant de logements relevant non pas de leur gestion propre mais de leur décision propre.

Ces questions largement évoquées il y a quelques années semblent actuellement perdue de vue. Elles doivent être remises à l'ordre du jour.

- **La maîtrise nécessaire d'un volant de logements**

*Les universités se sont longtemps désintéressées
de la question du logement des étudiants individuels*

Les universités se sont désintéressées de la question du logement des étudiants étrangers individuels pour plusieurs raisons. Elles les considèrent comme les autres étudiants alors qu'ils ne relèvent pourtant pas du Dossier Social Etudiant pour l'obtention d'un logement et les aides financières. Elles ont d'autre part longtemps pensé que les CROUS étaient seuls responsables de l'information sur le logement au motif qu'elles n'avaient pas de mission de gestion et que leur rôle s'arrêtait à l'inscription. Elles sont attachées parallèlement à conserver leur pouvoir de décision sur un volant de logements⁶⁴ pour les étudiants accueillis dans le cadre de partenariats.

⁶⁴ 10 594 logements réservés sur les 30 370 affectés dans les CROUS aux étudiants étrangers (rapport d'activité 2003 de la Sous Direction des Affaires Internationales du CNOUS).

L'information mutuelle entre les universités et les CROUS n'existant pas, les CROUS ont subi des flux de demandes individuelles qu'il leur était impossible d'anticiper et de maîtriser. L'augmentation de 64 % des étudiants étrangers entre 1998 et 2003, dont plus de 90 % sont des non-bacheliers les plus susceptibles de demander un logement, les a soumis à des pressions qui dépassaient largement le cadre de leur seule responsabilité.

*Une politique de contractualisation intéressante se met en place
entre les universités et les CROUS*

Plusieurs situations de crise importante ont été enregistrées en 2001 et 2002, relayées par les médias. Des cellules académiques de veille sur le logement ont alors été mises en place pour préparer la rentrée 2003. Elles ont réuni, sous la présidence du recteur, universités, CROUS, élus étudiants du CROUS, représentants de la préfecture de région et des services de l'État concernés ainsi que les offices HLM et des représentants du secteur privé.

Les universités ont pris conscience des incidences de leur politique de recrutement sur la demande de logement et des risques d'une dégradation de l'image du service public. Elles ont engagé une série d'évolutions et des progrès réels ont été constatés, en matière de diffusion de l'information concernant le logement et le niveau de vie en France, sur les sites web des établissements et dans les dossiers de demande d'inscription.

Les guichets uniques, impulsés depuis cinq ans, se sont multipliés associant également les différents partenaires, soit en direction des étudiants étrangers, soit pour l'ensemble des étudiants, dans le cadre d'une démarche qualitative de site. Si ces guichets ne peuvent pas être directement opérationnels pour l'attribution d'un logement dans le secteur public, ils permettent d'informer les étudiants et de leur faciliter certaines démarches administratives.

Une politique nouvelle de contractualisation CROUS-Universités se développe progressivement depuis la rentrée 2003. Elle a vu la signature de contrats comportant systématiquement un volet sur l'accompagnement des étudiants étrangers. L'objectif est de parvenir à une régulation des flux qui permette de mieux anticiper les conditions d'accueil. Elle s'appuie sur le pari ambitieux d'un glissement progressif d'un accueil d'étudiants étrangers en mobilité individuelle vers un accueil d'étudiants sous convention dans le cadre de relations structurées entre universités françaises et établissements étrangers.

Les universités ont, en outre, longtemps réclamé de pouvoir disposer d'un parc minimal de logements universitaires pour être en mesure de développer l'accueil des chercheurs. Elles disposent aujourd'hui, en contrepartie d'engagements financiers sur les loyers en cas de vacance ou d'impayés, de quelques rares chambres et studios en résidence universitaire qui ne leur permettent pas de garantir un hébergement de qualité.

La cité internationale de Paris a mis en place un système intéressant de « chambres réservées » auprès de différents partenaires : universités, grandes écoles, institutions diverses, collectivités locales et territoriales. Moyennant un droit annuel de réservation de 800 € qui comprend également des services d'accompagnement, ces partenaires évitent la commission d'admission.

La politique nouvelle de contractualisation CNOUS-universités, même si elle s'inscrit dans un contexte général toujours aussi contraint, est un premier pas vers cette logique nouvelle

▪ **La participation nécessaire au pilotage de la politique des bourses**

Les choix français sous la responsabilité exclusive du ministère des affaires étrangères qui pilote l'ensemble des bourses du gouvernement français. Il agit en ce domaine très largement seul et notamment sans véritable consultation des directions du MENESR ni des établissements eux-mêmes.

Il apparaît en conséquence, dans la mesure où les critères de choix échappent aux établissements et reposent très largement sur la seule initiative des postes diplomatiques, que les boursiers du gouvernement français sont, dans les universités, assimilées à une forme de mobilité « subie », comme les étudiants arrivant à titre individuel.

S'il est vrai que dans la plupart des cas, les postes diplomatiques s'entourent de l'avis d'experts choisis parmi les personnels des universités, les critères mêmes de ces choix se font cependant sans consultation ni des conférences institutionnelles (CPU et CDEFI) ni des chefs d'établissement ni, évidemment, des administrations centrales. L'ensemble repose donc très largement sur un système de relations personnelles et d'initiatives individuelles, sans que rien ne permette d'assurer qu'ainsi les décisions prises sont bien celles qui correspondent aux intérêts de moyen terme de notre système d'enseignement supérieur et de recherche.

Ainsi que l'écrivait le Haut Conseil à la Coopération Internationale en 2002 : « Les bourses ne sont pas aujourd'hui considérées comme l'un des instruments d'une politique globale de formation en direction du pays bénéficiaire. Elles représentent un instrument de négociation au niveau des ambassades, destiné aux élites locales. Elles concernent principalement la formation en DEA ou DESS, pour éviter la récurrence de la dépense sur plusieurs années, et sont distribuées sans tenir suffisamment compte des besoins réels de formation des pays ».

Depuis plusieurs années, la conférence des présidents d'université demande à être associée au pilotage du dispositif de bourses. Pour limité qu'il soit, en effet, ce dispositif pourrait constituer un levier stratégique d'action et d'incitation à développer une véritable politique de recrutement d'étudiants étrangers conforme aux besoins de notre enseignement supérieur et de notre recherche. On peut donc penser que ce programme, dont l'essentiel du financement, à savoir les coûts de formation, repose sur le seul budget de l'enseignement supérieur, devrait être au minimum co-piloté par l'éducation nationale et les deux conférences, CPU et CDEFI en y associant également les ministères de la santé et de l'agriculture.

Jusqu'à ce jour le MAE s'y est toujours refusé. Il faut souligner que ce programme de bourses correspond à l'essentiel de l'activité de la DGCID, seule administration centrale à être aussi un opérateur, ainsi que des missions techniques et des postes culturels et de coopération à l'étranger qui organisent le programme de bourses. Il conviendrait pourtant d'admettre que la fonction d'opérateur ne relève pas des missions prioritaires de l'administration centrale. Elle gagnerait à conduite par une structure au sein de laquelle les différentes administrations centrales concernées et les établissements se verraient confier conjointement, par leur participation au conseil d'orientation, le rôle de conception et d'animation qu'elles sont appelées à avoir.

En l'absence de ce relais interministériel, les établissements s'avèrent incapables de définir une politique globale de recrutement des étudiants étrangers en dépit d'évolutions récentes mais encore marginales que traduisent les orientations des télégrammes diplomatiques qui reprennent les directives gouvernementales nouvelles (accueillir les meilleurs, aux niveaux master et doctorat, dans quelques disciplines plus ciblées).

La France est le seul pays parmi les nations de la mobilité étudiante à ne pas essentiellement fonder sa politique de distribution de bourses sur des critères d'excellence académique mais sur des critères de coopération.

Loin de croire que la question de l'attribution d'un volant de bourses aux établissements est un sujet clos, comme ses interlocuteurs du MAE le lui ont signifié, la mission d'inspection tient à en souligner la permanence et la nécessité.

- **Les autres pays de la mobilité étudiante consacrent leurs programmes de bourses au recrutement des meilleurs étudiants**

« Tous les autres pays ont consacré l'intégralité de leurs programmes de bourses pour les étudiants étrangers au recrutement des meilleurs d'entre eux, selon une démarche volontairement et exclusivement élitiste.

Ces programmes sont fondés sur un appel large à candidature (par pays), suivi d'une sélection sur dossier par un conseil scientifique accompagné d'un test linguistique fréquemment complété par un entretien.

Un autre aspect capital de ces programmes de bourses, commun à tous les pays concurrents de la France, est leur utilisation comme « argument de promotion ». A tous les étudiants étrangers contactés dans les pays cibles, il est signalé qu'ils peuvent disposer d'une bourse s'ils réussissent au concours dont les conditions sont précisées. Cet argument est très fort et très efficace car cet espoir d'aide financière donne une excellente image des pays « recruteurs » et encourage l'étudiant à poursuivre jusqu'à un stade très avancé. Il est probable que, même s'il n'obtient pas d'aide, l'étudiant maintiendra son choix de l'établissement pour lequel il a postulé pour l'obtention d'une bourse.

Si ces programmes présentent quelques points communs, leur variété est grande d'un pays « recruteur » à l'autre en raison du niveau d'étude recherché, des disciplines retenues, du niveau et de l'origine du financement et du pays d'origine des étudiants recherchés.

Dans le modèle américain, hors quelques programmes fédéraux et de fondations, les bourses sont pour l'essentiel offertes par les universités elles-mêmes sur leur propre financement. Ces universités les répartissent en fonction de leur stratégie (pays cibles, disciplines, niveaux) et de l'offre qu'elles souhaitent voir promues.

Le modèle australien est semblable au modèle américain mais, jusqu'à une date très récente, les universités australiennes ne proposaient que très peu d'aides financières aux étudiants étrangers. Le souci de rentabilité maximale en termes de balance des paiements et le succès de leur promotion (sans programme de bourses) n'encourageaient pas les établissements d'enseignement supérieur australiens à développer de tels programmes. La dureté croissante de la compétition internationale et la volonté des établissements australiens de modifier légèrement leur image pour attirer les étudiants de haut niveau les a cependant conduits à lancer un programme de bourses (le « New Peace Scholarship Trust ») en novembre 2003. L'État lui-même a affecté des crédits de bourses aux universités afin qu'elles mènent des programmes de recrutement à l'étranger.

(suite)

Le programme « New Peace Scholarship Trust, mis au point par 27 universités avec l'aide financière des gouvernements du Queensland et de Victoria et de l'International English Language Testing System Australia Pty Ltd, a réuni pour sa première année 2,5 millions de dollars australiens (1,5 millions d'euros). A ce montant s'ajoutent les réductions de frais de scolarité offertes par 23 universités. Les dons à ce programme sont déductibles des impôts. Ces programmes s'adressent aux étudiants étrangers mais pourront, dans le futur, s'étendre éventuellement aux étudiants australiens voulant étudier à l'étranger.

La Grande-Bretagne bénéficie depuis longtemps d'une excellente image de qualité et de sélectivité grâce aux programmes de bourses très élitistes du British Council. Dans le modèle britannique, les programmes de bourses proprement dits sont financés par le ministère des Affaires étrangères (Foreign Office) qui en confie la gestion au British Council organisant lui-même les concours de bourses dans les pays cibles. La parfaite organisation de ces concours, leur bon niveau de sélection par des universitaires et l'excellente promotion qui les ont accompagnés, ont fait de ces programmes une référence à travers le monde. Ils ont contribué de manière déterminante à la réputation des établissements du Royaume-Uni.

Le gouvernement britannique propose cinq principaux programmes de bourses pour étudiants étrangers (chiffre 2000-2001).

Le modèle allemand est proche du modèle britannique. L'Allemagne, par l'intermédiaire du DAAD, a développé une image de professionnalisme dans la promotion et de qualité de son enseignement supérieur, entre autres par le biais de ses concours de bourses. Son professionnalisme lui permet aujourd'hui de concourir avec les États-Unis et la Grande-Bretagne pour attirer les meilleurs étudiants étrangers.

Les programmes de bourses pour étudiants étrangers sont principalement financés par le ministère allemand des Affaires étrangères et le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement. Ces programmes sont gérés par le DAAD et, comme pour les programmes britanniques, la sélection des étudiants est assurée par un conseil scientifique totalement indépendant des ministères concernés.

Le nombre total de bourses enseignement supérieur pour étudiants attribué par an était de 22 766 en 2002 (22 288 en 2001) ».

(Extrait d'une note EduFrance aux deux ministres de tutelle de l'agence, 2004)

6.4. L'hypothèse d'un établissement public réunissant les compétences des différents opérateurs de l'accueil

L'agence EduFrance, on l'a dit, confrontée à ses débuts à la mission très large de coordination générale de l'offre de formation à l'international, s'est rapidement révélée incapable de conduire l'ensemble des missions qui lui avaient été confiées. Elle s'est aujourd'hui recentrée sur un champ plus restreint sur lequel elle s'est stabilisée et exerce ses missions à la satisfaction de ses deux tutelles.

On peut penser que l'erreur a consisté à confier la mission très ambitieuse de coordination générale de l'offre à un opérateur parmi d'autres, méconnaissant les expériences, réussies, celles-là, du Deutscher Akademischer Austausch Dienst (DAAD) allemand ou encore du British Council dont le périmètre d'action et les moyens sont sans commune mesure avec ceux de la structure EduFrance. Pour établir une comparaison, si l'on avait voulu constituer une agence française à l'échelle du DAAD ou du

British Council, il aurait fallu y rassembler les compétences dévolues en France à la fois à EduFrance, à Egide, à la partie internationale du Centre National des Œuvres Universitaire (CNOUS) et à la Direction Générale à la Coopération Internationale et au Développement du ministère des affaires étrangères (DGCID) dont la fonction d'opérateur dans le domaine des bourses a été soulignée au chapitre précédent.

Le DAAD allemand, association d'établissements d'enseignement supérieur, est l'opérateur privilégié du ministère des Affaires étrangères et du ministère fédéral de l'Éducation et de la recherche depuis 1925. Il s'agit d'un organisme puissant et efficace totalement dédié à la mobilité dans l'enseignement supérieur et en recherche.

Quant au British Council anglais, il s'agit, cette fois, d'une organisation non gouvernementale mais qui est également l'opérateur quasi exclusif du gouvernement britannique en matière de coordination de l'offre de formation internationale.

Aussi la perspective évoquée à plusieurs reprises et rappelée notamment par la Cour des Comptes dans son relevé de constatations sur la gestion du GIP EduFrance de 2002, visant à constituer une structure regroupant et mutualisant les compétences des différents opérateurs de l'accueil, ne doit pas, au sens de la mission, être perdue de vue.

Un établissement public placé sous la co-tutelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'Education nationale, regroupant les compétences d'EduFrance, d'Egide et de la partie internationale du CNOUS permettrait en effet de disposer enfin des ressources nécessaires à un véritable pilotage de la mobilité internationale. Le conseil d'orientation, dont la présidence pourrait être confiée à un président d'université, permettrait de rassembler les représentants des ministères concernés et de s'adjoindre les compétences des forces économiques. L'établissement public appuyerait la mise en œuvre de sa politique sur les deux réseaux essentiels que constituent les postes diplomatiques et les CROUS.

Si l'on souhaitait lui donner totalement l'envergure de ses homologues anglais ou allemand, il conviendrait d'y ajouter la maîtrise de la politique des bourses et donc d'y adjoindre la partie opérateur de la DGCID, soit les bourses d'études et de stage et tous les moyens techniques qui s'y rattachent, notamment les missions conduites à l'étranger par les personnels de l'Education nationale.

Cette adjonction aurait le mérite de donner à la politique de l'accueil des étudiants étrangers qui représente, on l'a vu, une dépense publique nette de deux milliards d'euros, sa véritable dimension interministérielle et de la piloter vraiment en prenant en compte les besoins de notre système d'enseignement supérieur et de recherche en même temps que les priorités de notre politique étrangère.

Le système ainsi conçu aurait en outre, le mérite de la cohérence administrative en réservant à l'administration sa fonction de pilotage politique au service du gouvernement et à un opérateur véritable, la fonction de mise en œuvre de cette politique.

*
* *
*

L'ensemble des constats et des préconisations met aussi en évidence l'importance qu'il y a aujourd'hui à éclaircir la question de la coopération avec les pays du sud et, particulièrement, avec les pays de la zone de solidarité prioritaire.

En effet, la priorité donnée aujourd'hui à l'excellence et à l'innovation, dans le cadre d'une forte compétition internationale, va progressivement conduire à privilégier la collaboration avec les autres pays du nord ou avec les pays émergents dont les systèmes universitaires et de recherche sont d'emblée capables de participer à de véritables partenariats tant en formation qu'en recherche.

La question des conditions de l'accueil doit donc s'accompagner de la question essentielle et moins évoquée pour le moment des choix qui devront être faits en matière de coopération.

6.5. Un nécessaire ré-examen du devoir de solidarité envers les pays du sud

La priorité donnée à l'excellence et à l'innovation dans le cadre d'une forte compétition internationale conduit à privilégier la coopération avec les autres pays du nord et les pays émergents.

Les orientations plus qualitatives de la politique d'accueil des étudiants étrangers imposent d'éclaircir et de préciser les choix qui devront être faits en termes de coopération dans le domaine de l'enseignement supérieur avec les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP).

En effet, la priorité donnée aujourd'hui à l'excellence et à l'innovation, dans le cadre d'une forte compétition internationale, va progressivement conduire la communauté universitaire à privilégier la collaboration avec les autres pays du nord ou avec les pays émergents dont les systèmes universitaires et de recherche sont d'emblée capables de participer à de véritables partenariats tant en formation qu'en recherche.

Sauf à décider d'augmenter considérablement les financements qui sont associés à la mobilité internationale ou à choisir d'instaurer des droits d'inscription très supérieurs aux droits habituels, ces orientations, dont on peut plutôt penser qu'elles se feront à coût constant, vont devoir s'accompagner de la nécessité d'établir des choix plus drastiques dans le recrutement en tenant compte, notamment, de ces priorités géographiques.

Il est évident également qu'un certain nombre des recommandations mêmes de ce rapport comme celle d'élever le niveau minimal des ressources exigées des étudiants étrangers désireux d'effectuer leurs études en France constituent, malgré leur légitimité, des barrières supplémentaires à la venue d'étudiants issus des pays du sud les plus pauvres.

La « solidarité avec les pays du sud » telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui dans certaines universités est une fraude intellectuelle

Il faudra donc, en accompagnement de ces évolutions nécessaires de la mobilité étudiante, mettre à plat et préciser les objectifs de ce que l'on veut bien appeler la « solidarité avec les pays du sud ».

Il ne faudrait pas croire pour autant que ce principe de solidarité, si souvent affiché dans les universités, soit aujourd'hui une réalité dans un contexte où une sélection qualitative n'existe pas encore. Ce sont de fait, on l'a vu, les étudiants individuels issus de la ZSP qui forment les gros bataillons des demandeurs d'aides d'urgence aux assistantes sociales des universités. Ce sont eux qui ne disposent souvent ni des moyens de se loger, ni des moyens de se soigner, ni des moyens de se nourrir. Alors que l'on affirme hautement ne pas faire de discrimination entre étudiants français et étudiants étrangers, on pratique sans s'émouvoir une réelle discrimination entre étudiants étrangers eux-mêmes : alors que les étudiants institutionnels sont « accueillis » et bénéficient en priorité de logements, de bourses et d'accompagnement pédagogique, les étudiants individuels sont le plus souvent traités d'une manière indigne d'un pays développé sans remuer trop les consciences de ceux qui les ont fait venir sans contrôle réel et, dans certains cas, on l'a vu, se sont assurés ainsi le maintien de moyens, voire d'heures complémentaires sans se demander si les formations qu'on leur dispense auront une quelconque utilité pour eux-mêmes ou pour leur pays d'origine ni même s'ils seront en mesure de les suivre avec profit.

En outre, cet accueil indiscriminé alimente la suspicion face à ces arrivées massives d'étudiants qu'on présuppose insolubles et davantage soucieux d'immigrer que de se former sans que l'on se soit donné ni tous les moyens de contrôles possibles ni tous les moyens d'accompagnement de ceux d'entre eux qui justifient d'une aide au mérite ou sur véritables critères d'excellence.

La question des conditions d'accueil des étudiants étrangers doit être complétée par une réflexion sur les choix en matière de coopération

Il est donc essentiel d'établir enfin précisément et de consolider les objectifs de la coopération avec ces pays. On s'est beaucoup préoccupé ces dernières années de la question des conditions d'accueil des étudiants étrangers dans l'ensemble des rapports réalisés à la demande du gouvernement ou dans le cadre des travaux des assemblées parlementaires et le présent rapport en est une nouvelle illustration. La question, essentielle, des choix de politiques de coopération menées dans les pays en développement dans le domaine de la formation supérieure n'a, pour sa part, guère fait l'objet de réflexions. C'est pourtant là que, pour ces pays, les évolutions les plus importantes restent à faire et les décisions les plus importantes à prendre.

Le dispositif actuel des bourses d'accueil pour études et stages en France ne privilégie plus les pays de la ZSP. Les deux derniers programmes de bourses créés – le programme Major et le programme Eiffel – sont des dispositifs d'excellence qui visent à développer l'influence culturelle de la France par la formation d'une élite à travers le monde. Il s'agit d'ailleurs là d'une option tout à fait légitime. Encore faudrait-il déterminer plus précisément ce qui relève d'une politique d'accueil sur critères d'excellence et ce qui relève d'une politique plus générale de coopération. Encore faudrait-il déterminer aussi, arbitrer et afficher les choix effectués, à coût constant, entre les relations de coopération avec les pôles scientifiques et universitaires des pays émergents et les appuis aux pays de la zone de solidarité prioritaire. L'ambiguïté actuelle et le flou des réponses apportées à ces questions manifestent à nouveau clairement la nécessité d'une plus grande interministérialité dans la détermination de la politique des bourses.

Les bourses devraient, en particulier, on peut le penser, soutenir prioritairement les formations qui font défaut dans les pays concernés et qui répondent aux besoins de leurs économies, pour toute la durée d'un cursus de formation et non pour des fractions de cursus mal maîtrisées.

Il convient de développer l'appui aux formations professionnelles et la recherche sur le développement

Ainsi que le soulignait le Haut-Conseil à la Coopération internationale dans un avis de 2002⁶⁵ : « former la main d'œuvre qualifiée dont les pays pauvres ont besoin, les doter de capacités scientifiques endogènes et promouvoir la recherche sur les problématiques du développement ne figurent pas aujourd'hui au premier rang de nos politiques qui sont, dans les faits, davantage soucieuses d'influence et de compétitivité internationale que de développement durable de ces pays [...] L'impératif de la solidarité dans la coopération n'a pas trouvé de réelle déclinaison au niveau de la formation des ressources humaines des pays les plus pauvres. Or, il importe que l'enseignement supérieur et la recherche soient davantage en phase avec les populations et les sociétés du Sud et visent à une formation élargie des compétences sans privilégier à l'excès la formation des élites ».

Au-delà des enseignements traditionnels, il conviendrait, en particulier, de privilégier l'appui aux formations professionnalisées permettant d'accompagner le développement de l'appareil productif. La coopération universitaire, quant à elle, doit tenir compte de la faiblesse de l'appareil universitaire et de recherche qui affecte ces pays et va, dans certains cas, jusqu'à une quasi inexistence des structures de formation. Les besoins prioritaires de ces pays, tels que les rappellent sans cesse toutes les conférences internationales sont, en matière d'éducation, l'éducation de base, primaire et secondaire. Celle-ci nécessite la reconstruction de systèmes universitaires capables d'en former les enseignants. C'est donc souvent à une œuvre prioritaire de stabilisation, voire de construction des systèmes universitaires qu'il convient de se consacrer.

En matière de recherche, il conviendrait cette fois de mettre l'accent sur la recherche finalisée qui doit contribuer au développement durable des pays les plus pauvres et qui ne figure pas encore en tant que telle parmi les priorités scientifiques de l'ensemble des organismes publics de recherche français et des universités, à l'exception, naturellement, d'organismes tels que le centre de coopération internationale en recherche agronomique (CIRAD) ou l'institut de recherche pour le développement (IRD) dont c'est la vocation principale mais dont les liens avec les universités pourraient être notablement renforcés.

Toutes les modalités de formations « hors les murs » doivent être sérieusement explorées

L'introduction des technologies de l'information et de la communication, dans les formations supérieures, avec l'enseignement à distance et les universités virtuelles, et, dans la recherche, par l'Internet et la mise en réseaux des chercheurs, ouvre théoriquement des perspectives sans précédent pour développer des formations à moindre coût pour un large public, préserver les formations sur place, permettre l'accès des chercheurs aux connaissances les plus avancées et désenclaver les équipes en les intégrant plus aisément à des réseaux. Encore faut-il décliner ces excellentes perspectives

⁶⁵ Avis du Haut-Conseil de la coopération Internationale, Enseignement supérieur, recherche et coopération avec les pays en développement adopté en assemblée plénière le 24 septembre 2002.

théoriques en principes d'action pertinents. Le récent et retentissant échec de l'université virtuelle de Grande-Bretagne devrait être mûrement réfléchi.

Toutes les nouvelles modalités de formation permettant d'organiser, en tant que de besoin, les transferts d'ingénierie pédagogique devront être explorées plus précisément et faire l'objet de chartes de qualité de façon à ne plus se trouver confronté aux dérives que la mission a pu constater, en particulier en matière de formations délocalisées.

Plus généralement, l'internationalisation des formations, des diplômes et des certifications, les possibilités ouvertes par l'introduction du système européen de crédits (ECTS) et la convergence des diplômes autour des trois grades de licence, master et doctorat, permettent de délier lieux de formations et certifications, d'organiser et construire des cursus de formation sur plusieurs pays : formations spécialisées semestrialisées et validées par l'obtention de crédits européens, cursus en alternance avec des formations locales conduisant à des co-diplômations, et formations payantes ad hoc. Ces avancées ouvrent une voie nouvelle aux étudiants des pays du Sud en permettant une mobilité de moindre durée dans les pays du Nord.

Aujourd'hui, des formes de coopération existent. Les universités françaises elles-mêmes entretiennent une coopération très touffue mais mal répertoriée et donc mal connue, dans le cadre d'accords interuniversitaires qui se traduit par des missions d'enseignement d'universitaires français, des délocalisations d'ingénierie éducative. Mais toutes ces initiatives souffrent de dispersion, parce qu'elles résultent de la poursuite d'objectifs multiples, insuffisamment hiérarchisés, mis en œuvre par des acteurs de plus en plus nombreux. Elles souffrent sans doute aussi de la dispersion géographique des interventions. Là encore, le manque d'articulation interministériel manifeste ses effets.

Une connaissance fine, inexistante aujourd'hui, des besoins de formation par pays est essentielle

Il manque, pour affirmer la cohérence de ces actions éparpillées, la connaissance en amont des besoins précis en matière de formation de ces différents pays. Il est urgent, désormais, de pouvoir disposer pour chaque pays de la ZSP ou ceux qui feraient l'objet d'un soutien prioritaire de la France, d'une analyse fine des besoins économiques et des besoins de formation qui devraient y correspondre. On peut penser que l'agence EduFrance, par exemple, pourrait être chargée de la coordination de cette étude.

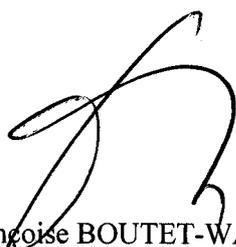
En conclusion, la coopération universitaire avec les pays en développement non-émergents ne saurait relever de la seule logique de l'excellence académique ou scientifique à laquelle elle ne doit, cependant, pas renoncer. La coopération avec ces pays relève, en effet, de la problématique, beaucoup plus vaste et beaucoup plus complexe, de l'aide au développement. Dans ce cadre, le système universitaire et de recherche français peut et doit apporter son concours mais il ne saurait le faire seul, en dehors d'un cadre interministériel structuré dans lequel le ministère des affaires étrangères, et, en particulier, le ministère délégué à la coopération, appelé à coordonner l'action de l'Éducation nationale avec celle d'autres départements ministériels, principalement les Finances, l'Agriculture et la Santé, doit évidemment jouer un rôle pilote.

Les actions à mener, pour les résumer, doivent être centrées, pour ce qui concerne les domaines de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur la consolidation voire la reconstruction des systèmes d'éducation de base, primaires et secondaires, le développement de l'enseignement professionnel et la restructuration des systèmes universitaires indispensables à la formation des cadres de l'enseignement de base. L'accueil des étudiants de la ZSP dans les universités doit se concevoir, pour un certain nombre d'entre eux, à haut niveau, dans le cadre de programmes structurés. D'autres modes d'accompagnement fondés sur des transferts d'ingénierie, organisés en partenariat avec les pays eux-mêmes et adaptés à leurs spécificités culturelles, géographiques, économiques et sociales doivent progressivement s'y substituer.



Christine SZYMANKIEWICZ

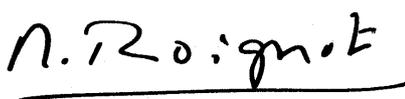
– coordonnatrice de la mission –



Françoise BOUTET-WAISS



Jean-Claude LUC



Michel ROIGNOT



Thierry SIMON

7. Récapitulatif des propositions formulées

<i>Liste des propositions</i>	<i>Page</i>
-------------------------------	-------------

Conditions de recrutement et d'études	
⇒ mettre en place en amont les études prospectives permettant d'organiser une politique des recrutements : connaissance des viviers et des compétences nécessaires à moyen terme.	68
⇒ organiser en aval les suivis de cohortes et améliorer dans les universités la connaissance de la population étudiante accueillie. A ce titre, définir les données de base essentielles à la connaissance de la population des étudiants étrangers dans chaque établissement, et faire de leur présentation une condition nécessaire à la prise en compte du volet international dans le cadre de la procédure contractuelle.	71
⇒ établir et stabiliser avec les universités les conditions de mise en œuvre des orientations nationales (positions de principe et chartes de qualité concernant les conditions de recrutement, l'exportation de l'ingénierie de formation...).	78
⇒ Inscrire dans les priorités de la politique contractuelle et des différents programmes incitatifs en matière d'accueil d'étudiants étrangers le développement de tous les modes de transfert d'ingénierie pédagogique : universités françaises à l'étranger, filières délocalisées, enseignement à distance...	74 et 86
⇒ dans les universités, contrôler de façon plus stricte le niveau de français concernant les étudiants candidat à un cursus assuré en langue française. ⇒ parallèlement, développer les cursus assurés entièrement ou en partie en anglais.	18 et 77
⇒ améliorer la vérification du niveau académique : préciser et stabiliser la responsabilité des universités dans le cadre des Centres d'Etude pour le Français mis en place dans les postes diplomatiques.	30

Contrôle des ressources	
⇒ relever le montant des ressources exigées au moins au niveau de la bourse nationale allouée par le gouvernement français (supprimer par décret la condition fixant le niveau de ressources exigées à 70 % de la bourse du gouvernement français).	49
⇒ Faire évoluer le mode d'attestation des ressources (exemple du « compte bloqué » allemand ou versement des ressources exigées à un opérateur de l'accueil habilité à les reverser par mensualités).	47

Conditions d'entrée et de séjour sur le territoire	
<i>Propositions d'évolution à court terme</i>	
⇒ multiplier les dispositifs de guichets uniques dès que la base légale de leur mise en place aura été établie.	38
⇒ Identifier les responsables (président d'université, directeur d'EduFrance...) susceptibles de s'engager officiellement auprès des préfectures sur la qualité d'étudiants boursiers ou accueillis dans le cadre de partenariats qui pourraient, à ce titre, faire l'objet d'une délivrance quasi immédiate du premier titre de séjour.	40
⇒ Engager les universités à mettre en place des dispositifs de formation des personnels des préfectures à la nouvelle architecture des formations LMD. Convaincre les universités de s'engager elles-aussi dans les opérations de suivi de la durée et de la cohérence des cursus.	43
<i>Propositions à plus long terme</i>	
⇒ Délivrer à l'étranger, à l'instar de nombreux autres grands pays de la mobilité étudiants, à la fois visa et premier titre de séjour par un rapprochement des compétences des ministères des affaires étrangères et de l'Intérieur.	44
⇒ concentrer les contrôles sur les renouvellements de titres de séjour.	42

Conditions de vie : Bourse, logement, droit au travail	
⇒ faire en sorte que les universités participent à la détermination de la politique des bourses et logements étudiants, voire disposent d'un volant de bourses et de logements.	80
⇒ augmenter le nombre de bourses, sur critères d'excellence, en particulier pour les étudiants issus de la « zone de solidarité prioritaire ».	54 et 86
⇒ supprimer dans les structures publiques d'hébergement la condition relative au garant.	61
⇒ donner la possibilité aux préfectures d'instruire une demande d'autorisation provisoire de travail (APT) déposée avec la demande de titre de séjour.	63
⇒ délivrer un récépissé permettant de travailler durant le temps de l'instruction du dossier.	
⇒ faire coïncider la durée de l'APT avec celle du titre de séjour.	

Amélioration du pilotage national	
⇒ faire connaître la politique nationale en mettant en place une véritable politique de communication et, notamment, diffusant une synthèse des orientations nationales dispersées aujourd'hui dans divers documents.	66
⇒ instaurer une réunion bi-annuelle présidée par le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement et de la recherche et le ministre des affaires étrangères.	70
⇒ lier politique contractuelle et délégation de crédits dits du « SANREMO » (en finir la politique des « crédits incitatifs »).	69
⇒ charger le conseil national pour la mobilité internationale des étudiants de dresser régulièrement un état d'avancement des travaux confiés aux directions des différents ministères.	67
⇒ mettre en place un établissement public, sur le modèle du DAAD ou du British Council, rassemblant les compétences des différents opérateurs de l'accueil et des bourses (EduFrance, Egide, partie internationale du CNOUS, partie opérateur de la DGCID).	84
⇒ en accompagnement des orientations en ce domaine, préciser, dans le cadre d'une réflexion inter ministérielle, les conditions de la coopération avec les pays de la zone de solidarité prioritaire.	86

8. Liste des interlocuteurs rencontrés

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE

- ***Direction de l'enseignement supérieur***
 - Jean Pierre Korolitsky, adjoint du Directeur
 - Isabelle Roussel, sous-directrice de la politique contractuelle
 - Gilbert Knaub, coordonnateur des conseillers d'établissements
 - Jacques-Philippe Saint Gérard, mission aux relations internationales
 - Éric Piozin, sous-directeur de la vie étudiante et des formations post-baccalauréat
 - Claudine Bachy, chef du bureau de la vie étudiante et Vincent Laloy, juriste
 - Jean-Claude Jacquemard, chef du bureau des établissements d'Ile-de-France
 - Didier Wagner, chef du bureau des moyens et de la coordination de l'enseignement supérieur et Jean Louis Blonde, responsable du suivi de l'outil « SANREMO »
 - Sophie Bordenave, Elisabeth Braudin, Marie-Josée Moreno, Isabelle Roger : chargées d'établissements à la sous-direction de la politique contractuelle.
- ***Direction des relations internationales et de la coopération***
 - Daniel Vitry, directeur
 - Renaud Rhym, adjoint au directeur
 - Élie Cohen, président du conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants, chargé de mission auprès du directeur de la DRIC
- ***Inspection générale de l'Education nationale***
 - Claude Boichot (classes préparatoires)

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

- ***Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID)***
 - Pierre Leibovics, sous-directeur de la coopération universitaire et de la formation professionnelle
- ***Direction des Français à l'étranger et des Étrangers en France (DFAE)***
 - Philippe Bossière, sous-directeur
 - Alain Lafargue, chargé de mission auprès du chef du service des étrangers en France

MINISTERE DE L'INTERIEUR

- ***Direction des libertés publiques et des affaires juridiques***
 - Bernard Schmeltz, chef de service chargé de la sous-direction des étrangers et de la circulation trans-frontière
 - François Lepage, chef de bureau

CONFERENCE DES PRESIDENTS D'UNIVERSITE

- Yannick Vallee, premier vice-président
- Richard Lioger, 3^{ème} vice-président

CNOUS

- Jacques Soulas, directeur

EGIDE

- Yves Péchon, directeur

EDUFRANCE

- Thierry Audric, directeur

DAAD

- Stefan Geifes, directeur

UNIVERSITE DE LA MEDITERRANEE – AIX-MARSEILLE II

- Yvon Berland, président
- Daniel Dufresne, vice-président du conseil des études et de la vie universitaire
- Olivier Juvet, vice-président étudiant
- Michel Kasbarian, vice-président chargé des relations internationales
- Damien Verhaeghe, secrétaire général
- Olivier Dutour, chargé de mission pour les relations internationales de l'UFR médecine
- Brigitte Mougeot, responsable du service de la scolarité de l'UFR5 sciences économiques
- Hélène Olivier, directrice du service des relations internationales
- Thierry Paul, directeur de l'UFR sciences économiques
- Yolande Tastayre, responsable du service scolarité de l'UFR sciences de Luminy
- Christiane Zubillaga, chef du service de la scolarité
- Éva Andrä, étudiante (5^{ème} année de médecine)
- Chantal Arribère, étudiante (licence de chimie)
- Amrita Gheenoo, étudiante (thèse, école de journalisme)
- Olga Glazunova, étudiante (AFSA, médecine)
- Hatem Haddad, étudiant (doctorat, école de journalisme)
- Ghaleb Hamamah, étudiant (AFS, médecine)
- Idrissa Kabore, étudiant (post-doctorat, mathématiques)
- Vu Dang La, étudiant (thèse, médecine)
- Mohamed Mankai, étudiant (thèse, école de journalisme)
- Rusinova Radostina, étudiante (sciences économiques)
- Nedev Roumen, étudiant (doctorat, informatique)
- Maria-Christina Vaida, étudiante (master, médecine)
- Léon-Guy Abatoma, étudiant (ISBA-TP)
- Aminata Gisse, étudiant (université d'Aix Marseille III)
- Samake Boubakar, étudiant (ISBA-TP)
- Ludwig Decotter, étudiant (université de la Méditerranée)
- Samira El Garda, étudiante (université de la Méditerranée)

- Fouad Hadji, étudiant (université de Saint-Jérôme)
- Zhu Haixin, étudiant, (université d'Aix Marseille III)
- Li Shuang, étudiante, (université d'Aix Marseille II)
- Jean Ndoutoume Akue, étudiant (IUFM d'Aix Marseille)
- Jean-Édouard Sagno, étudiant (université de Provence)

UNIVERSITE DE PICARDIE – JULES VERNE

- Gilles Demailly, président
- Serge Antès, vice-président du conseil des études et de la vie universitaire
- Wolfgang Sabler, délégué aux affaires internationales
- Allison Sevrette, vice-présidente étudiante
- Franck Michel Daumin, secrétaire général
- Di Bitonto, statisticien
- Gérard Brué, directeur de l'UFR sciences
- Dominique Cochart-Coste, directrice de l'UFR philosophie et SHS
- Marie-Thérèse Courtois, directrice adjointe des relations internationales
- Serge Kancal, assesseur du directeur de l'UFR économie et gestion
- Jean-Marie Lambert, directeur du service de scolarité centrale
- André Lebrun, directeur du service de l'éducation permanente
- Patrick Maurisson, responsable d'un master recherche (économie et gestion)
- Danièle Marty, adjointe au directeur du service de l'éducation permanente
- Wolfgang Sabler, délégué aux relations internationales
- Michelle Weidenfeld, directrice de l'UFR maths-info
- Une soixantaine d'étudiants étrangers

POLE UNIVERSITAIRE EUROPEEN DE BORDEAUX

- Frédéric Dutheil : président
- Alain Gérard : directeur
- Maryse Dusselier : secrétaire générale
- Françoise Bourdeau : professeur université de Bordeaux I
- Daniel Chasseau : chargé de mission aux affaires européennes et internationales Bordeaux I
- Grégory Maggion : Université de Bordeaux I
- Catherine Dupouy : université de Bordeaux II
- Danielle Bourmaud : université de Bordeaux III
- Hélène Mottarella : université de Bordeaux III
- Catherine Duvivier : université de Bordeaux IV
- Lydie Lartigau : université de Bordeaux IV
- Une représentante du CROUS

INSTITUT NATIONAL POLYTECHNIQUE DE GRENOBLE (INPG)

- Paul Jacquet, président
- Jean-François Picq, secrétaire général
- Nadine Guillemot, vice-président CEVU
- François Weiss, vice-président Recherche
- Jean-Charles Joud, directeur du collège doctoral
- Jeanne Duvallet, enseignante, représentant le vice-président relations internationales

- Michel Schlenker, enseignant émérite, responsable de l'animation du réseau inter universitaire « Cluster »
- Jacques Schmitt, Grenoble Universités à EVE (Espace Vie Étudiante)
- Myriam Oliva, Service des relations internationales
- Max Ginier-Gillet, ENSIEG, Jens Kreisel, ENSPG, chargés des relations internationales dans leurs écoles respectives
- Françoise Roul, chef du service de la scolarité
- Un groupe d'étudiants étrangers : Stephan Kaufmann (Allemagne), Cong Duc Pham (Vietnam), Martin Ranlof (Suède), Aziz Ouerd, (Algérie), Mohamed Miri et Otman Zouhayr (Maroc)
- A2I (Association internationale INPG) : Sandrine Traut)
- Le Grand Cercle : Jérôme Saillant, Mathilde Neyrand
- Un Cercle d'école : ENSGI : Loïc Rebeyrotte, Youssef Hadine
- Association d'étudiants BEST (Board of European Students of Technology) : Vy Nguyen, Samir Asghar

UNIVERSITE LYON III – JEAN MOULIN

- Guy Lavorel, président de l'université et vice-président de la Commission des relations extérieures à la CPU
- Monique Brun, vice-présidente du CEVU
- Anne-Marie Velay, responsable administrative des relations internationales
- Martine Goudet, responsable de la scolarité et des affaires universitaires
- Catherine Courbon et Maryse Dalbronn, service de la scolarité
- Marie-Claude Soulier, responsable administrative de la scolarité de la fac de langues
- Gilles Guyot, directeur de l'IAE et directeur du service commun des relations internationales
- Manuel Sanchez, responsable administratif de l'IAE
- Jérôme Rive, responsable des relations internationales à L'IAE
- Ahmed Silem, directeur de l'école doctorale : management, information, finances
- Quelques étudiants de l'université : Sophie Huber et Charlotte Mac Leod (Nouvelle-Zélande), Miriam Betz (Allemagne), Elena Shumakova et Ivan Shumakov (Russie), Marek Birrer (Canada)

UNIVERSITE DE NANTES

- M. Resche, président
- M. Lecointe, premier vice-président du conseil d'administration
- Mme Galatanu, vice-présidente chargée des relations internationales
- M. Marchand, conseiller du président, directeur de la cellule de validation d'acquis
- M. Maura, vice-président étudiant
- M. Narvaez, secrétaire général
- Mme Gueho, chef de la division des études et de la vie universitaire
- M. Youinou, chef de la division des relations internationales
- M. Caro, chef du service de la vie étudiante
- 4 étudiants étrangers scolarisés à l'université

UNIVERSITE PANTHEON-SORBONNE – PARIS I

- Christiane Prigent, première vice-présidente, chargée des relations internationales
- Jean-Claude Masplet, vice-président du CEVU, directeur des études internationales et européennes
- Colette Ferrani, responsable administrative du service de l'accueil des étudiants étrangers
- Nadia Wajnapel, chef du service des relations internationales
- Frédéric Bernard, service de l'informatique de gestion
- Anne-Marie Note, chef du service de la vie étudiante
- Cécile Gentet, responsable des activités culturelles au service de la vie étudiante
- Maria Amador, étudiante, tutrice au service de la vie étudiante

UNIVERSITE PIERRE ET MARIE CURIE – PARIS VI

- Gilbert Béréziat, président
- Patrick Porcheron, vice-président, responsable du CEVU
- Jean Chambaz, responsable du collège des écoles doctorales
- Sylvie Delabrière et Yvon Maday, enseignants chercheurs du département de mathématiques
- Alain Defoy, chef du service de la scolarité
- Mesdames Dambresse et Perrin, gestionnaires du service de la scolarité
- Maryse Noguez, responsable du bureau de l'accueil des étudiants étrangers en mobilité individuelle
- Françoise Rabain, responsable de la direction des relations internationales (étudiants étrangers en mobilité institutionnelle)
- Marie Rafaneau Bojes, responsable du service des statistiques
- Daniel Viretta, secrétaire général adjoint

UNIVERSITE VINCENNES–SAINT-DENIS – PARIS VIII

- Pierre Lunel, président
- Pierre-Yves Chapeau, Directeur de cabinet du Président
- M. Djellal, secrétaire général de l'université
- Jean-Louis Fournel, professeur, chargé de mission aux relations internationales
- Claude Perret, vice-président du CEVU
- Lisandro Sarmiento, responsable de la cellule juridique, responsable du suivi de la commission de dérogation
- Martine Cahon, responsable du service central de la scolarité et Jacqueline Bondi, responsable du bureau de l'accueil des étudiants étrangers
- Marie-Louise Azzoug, responsable du SCUIO
- Patrick Saint Léger, en qualité d'ancien responsable du service de scolarité
- Mireille Blanc, responsable du service informatique
- M. Rollwagen, responsable du service des relations internationales
- Laurence Gavarini, présidente de la commission pédagogique d'équivalence et directrice de l'UFR des sciences de l'éducation

UNIVERSITE DE PERPIGNAN

- François Féral, président
- Michel Cadé, vice-président du conseil d'administration
- Karine Gonzalez, vice-présidente étudiante

- Elsa Matzner, vice-présidente du conseil des études et de la vie universitaire
- Pierre Mialhe, vice-président chargé des relations internationales
- Thierry Bégué, secrétaire général de l'université
- Jean Benkhelil, directeur de l'UFR des sciences exactes et expérimentales
- François-Paul Blanc, directeur de l'UFR droit, sciences économiques et AES
- Jean-Michel Hoerner, directeur de l'UFR sport, tourisme et hôtellerie internationale
- Bertrand Lemartinel, directeur de L'UFR des lettres et sciences humaines
- Albert Lourdes, directeur de la faculté internationale des droits d'Afrique francophone (FIDAF)
- Mireille Bilger, chargée de mission à la vie étudiante
- Hyacinthe Carrera, responsable pédagogique du CUEF
- Isabelle Cauwet, responsable scolarité UFR lettres et sciences humaines
- Marie Farines, chargée de mission aux études
- Danielle Girard, service de gestion ERASMUS
- Martine Labric, responsable administrative de la FIDAF
- Isabelle Olivé responsable de la direction de la vie étudiante
- Claude Mariotti, chef du service des études (bureau de l'étudiant)
- François Valaison, responsable administratif de l'UFR lettres et sciences humaines
- Ahmed El Kodadi, association interculturelle de solidarité entre les étudiants du Maghreb et de France
- El Hadji Khoule, association des étudiants sénégalais de Perpignan
- Parfait Nang Bibang, association des étudiants gabonais de Perpignan
- Hong Hui Wang, association atelier culturel chinois

UNIVERSITE DE LA ROCHELLE

- Michel Pouyllau, président
- Nadine Eboueya, déléguée aux relations internationales
- Josiane Pallu, responsable administrative du service
- Géraldine Sapin, assistante au service des RI
- Nicolas Rocheleux, Vice Président étudiant
- Gérard Mazieres, secrétaire général
- Marie-Claude Wallet, adjointe au chef de la division des formations et de la scolarité
- Linda Arcelin (droit), Jean-Claude Chauveau (IUT), Évelyne Cherel Rouquier (lettres, langues, arts et sciences humaines), Nicolas Louka (sciences) : responsables des relations internationales pour les différentes UFR
- Hans Hartmann, correspondant Europe
- Laurent Augier, directeur de l'institut d'Asie-Pacifique
- Philippe Granger, directeur de la maison du monde malais
- Sue Ryan Fazilleau, coordinatrice des coopérations avec l'Australie
- Martine Dinhut, directrice du centre universitaire de français langue étrangère
- Isabelle Paire, directrice du service universitaire développement, emploi, formation (SUDEF)
- Nathalie Le Roux, assistante sociale
- Groupe d'une quinzaine d'étudiants étrangers

UNIVERSITE DES SCIENCES SOCIALES – TOULOUSE I

- Hervé Roussillon, président
- Jean-Pierre Théron, vice-président aux relations internationales
- Arnaud Raynouard, vice-président aux affaires européennes

IAE DE TOULOUSE

- Hervé Penan, directeur
- Gérard Bijeire, maître de conférences, responsable de la formation continue

UNIVERSITE LOUIS PASTEUR – STRASBOURG I

- Bernard Carriere, président
- Richard Kleinschmager, premier vice-président chargé de la politique européenne et des relations internationales
- Christiane Heitz, vice-présidente « formation initiale et continue »
- Michèle Debay, responsable du service des relations internationales
- Micheline Laheurte, responsable de la division des enseignements
- Jean-Robert Petit, secrétaire général adjoint
- Clément Beylet, responsable du bureau de la vie étudiante
- Adeline Delabre, Jérôme Paya, étudiants membres de l'équipe de direction
- Joëlle Hube, responsable de service des études doctorales
- Violaine Delarchand, responsable administrative de l'IPST
- Yasmina Chadli, chargée de la scolarité à l'IPST
- Simone Bruder, responsable de la scolarité DEUG Sciences
- Jean-Louis Heraud, professeur de sciences économiques, responsable de la commission pédagogique
- Claudine Berst, responsable administrative de la faculté de sciences économiques
- Jalal El Ouardighi, responsable pédagogique du DEUG de sciences économiques
- Christophe Guilbert, chargée de la scolarité de la faculté de sciences économiques
- Groupe d'une quinzaine d'étudiants étrangers

POLE UNIVERSITAIRE EUROPEEN DE STRASBOURG

- Yves Lavoine, président
- Nathalie Vincent, secrétaire générale
- Monique Liebermann, directrice de la vie étudiante
- Nadia Kardouz, chargée de l'accueil des étudiants étrangers à l'Agora

UNIVERSITE D'ANGERS

- Henri-Marc Papavoine, secrétaire général : communication d'éléments statistiques et d'éléments relatifs à l'accueil d'étudiants chinois en réponse à la demande de l'IGAENR

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE PARIS

- Richard Descoings, directeur
- Francis Vérillaud, directeur adjoint, directeur des affaires internationales et des échanges

INSTITUT NATIONAL DES LANGUES ET CIVILISATIONS ORIENTALES (INALCO)

- Jacques Legrand, président
- Claude Allibert, vice-président chargé des affaires internationales
- Martine Montoya, chef du service des affaires internationales
- Laurent Desmoulins, chef du service de la scolarité
- Stéphane Faucher, responsable fonctionnel APOGEE

ECOLE NATIONALE DE CHIMIE, PHYSIQUE, BIOLOGIE

- Gérard Colpin, directeur

LYCEE LOUIS-LE-GRAND

- Joël Vallat, proviseur

CROUS D'AIX MARSEILLE

- Vincent Labouret, directeur
- Lydie Andréani, responsable du service social
- Guy Beviuacqua, directeur de cité universitaire
- Carole Bunodière, assistante sociale
- Raymond Cayol, responsable de la division de la vie étudiante
- Jacqueline El Bakkal, directrice de cité universitaire
- Roselyne Fournier, directrice de cité universitaire
- Françoise Franscheschi, assistante sociale
- Suzanne Hoareau, directrice de cité universitaire
- Carole Laborda, directrice de cité universitaire
- Maryse Lançon, directrice de cité universitaire
- Jacques Libera, directeur de cité universitaire
- Daniel Sabalot, directeur de cité universitaire
- Michel Suissa, directeur de cité universitaire
- Geneviève Valencia, directrice de cité universitaire

CROUS D'AMIENS

- Renaud Poix, directeur
- Élisabeth Basso, conseillère d'administration scolaire et universitaire stagiaire
- Béatrice Cormier, conseillère technique de service social
- Bertrand Devisme, responsable de la division de la vie étudiante
- Brigitte Liéven, directrice adjointe
- Marilyne Lemiel, division de la vie étudiante

CROUS DE GRENOBLE

- Bernard Civeyrac, directeur
- Marie-Thérèse Leproux et Madame Morin

CROUS DE LA ROCHELLE

- Arlette Courdavault, directrice

CROUS DE NANTES

- M. Noctulle, directeur

CROUS DE PARIS

- Bernadette Petit, directrice
- Catherine Mangeot, responsable du service de la vie étudiante
- Ghislaine Dupuy, assistance sociale en chef du Crous
- Mesdames Seradin et Tossah, assistantes sociales du CROUS installées dans les locaux de l'université Paris 6

CROUS DE LYON

- Denis Lambert, directeur
- Danièle Le Floch, responsable du service social du CROUS et Christine Goursaud, assistante sociale à l'université Lyon III
- Odile Marin et Éliane Pichol-Thevend, responsables des boursiers étrangers et des étudiants individuels
- Jean-Marc Foquet, Marc Tissier et Henri Marée, directeurs de cités et résidences
- Quelques étudiants en cité universitaire : Mlle Golian (Roumanie), Mlle Sisok (Cambodge), Mlles Liang et Chai : (Chine), Mlle Fadili (Maroc), M. Leguesse (Éthiopie), M. Abas Ahmed (Djibouti), M. Lauzikas (Lituanie), M. Gonzalez (Espagne)

CLOUS DE PERPIGNAN

- Christiane Charpenteau, directrice de la cité universitaire
- Françoise Pomarede, responsable du service de la vie étudiante

CROUS DE STRASBOURG

- Bernard Masson, responsable de la division de l'étudiant
- Mme Moegen, chargée du service des relations internationales
- Mme Brette, responsable du service social
- tous les directeurs de cités et résidences universitaires de Strasbourg réunis

CITE INTERNATIONALE UNIVERSITAIRE DE PARIS

- Claude Ronceray, délégué général
- Jacques Lesenne, adjoint au délégué général
- Cécile André, secrétaire générale
- Aurore Legay-Juy, juriste
- Marie-Thérèse Texeraud, chef du service des admissions
- Fethi Benslama, responsable du relais social international
- Jean Joinet, directeur de la maison du Liban
- Amal Nader, étudiante libanaise en thèse de communication à Paris 3, présidente du comité des résidents de la maison du Liban

CENTRE DE SANTE INTER UNIVERSITAIRE

- Docteur Zorman, Centre de santé inter universitaire de Grenoble

OMI

- Marc Wluczka, médecin chef de l'office des migrations internationales

PREFECTURES

- ***Préfecture de la Charente-Maritime***

- Claude Braud, directeur de la réglementation et des libertés publiques
- Hervé Valtel, chef du bureau du service étrangers

- ***Préfecture des Pyrénées-orientales***

- Bernadette Baches, bureau de la nationalité française des étrangers
- Jocelyne Van Elverdinghe, chef du bureau de la nationalité française des étrangers

- ***Préfecture de la Somme***

- Marcelle Pierrot secrétaire générale de la préfecture de la Somme
- M. Gaffet, chef du bureau de la nationalité et des étrangers
- Cécile Trempil, bureau de la nationalité et des étrangers

- ***Préfecture de la Seine-Saint-Denis***

- Dominique Bacle, directrice du service des étrangers
- Elsa Pépin, chef de bureau
- Françoise Brisset, gestionnaire

9. Bibliographie

Rapport 2002-2003 du Haut Conseil à l'intégration, observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, groupe permanent chargé des statistiques

Rapport au Premier ministre de la mission d'étude des législations de la nationalité et de l'immigration, Patrick Weil, 1997

Un plan d'action pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers en France. Diagnostic et propositions, Élie COHEN, juillet 2001

Stratégies de développement de la mobilité internationale des étudiants et attractivité de l'enseignement supérieur français, rapport annuel 2003-2004 du conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants

Propositions pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers en France, Albert PREVOS, mars 1999

Rapport d'information parlementaire sur l'accueil des étudiants étrangers en France : enjeu commercial ou priorité éducative ?, Alain CLAEYS, septembre 1999.

Évaluation du GIP EduFrance, rapport conjoint IGAENR-Inspection des affaires étrangères
Thierry MALAN – Thierry BURKARD, n° 01-083, novembre 2001

Relevé de constatations provisoires sur la gestion du GIP EduFrance, exercices 1999 à 2002, Cour des Comptes, 2004.

Comment améliorer la délivrance des visas dans un souci de cohérence avec la politique de coopération ?, mars 2002, Haut Conseil à l'Immigration

Qualité et reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur, un défi international OCDE, CERI, 2004

Extrait d'une note du Président et du Directeur d'EduFrance aux ministres : « *Analyse de l'action des principaux pays d'accueil (hors France) de la mobilité en enseignement supérieur* », 2004

Ouvrir la porte aux étudiants étrangers : comparaison internationale des politiques et pratiques d'immigration, étude comparative portant sur les politiques et méthodes en matière d'autorisation d'études au Canada, aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en France, 2002, association des universités et collèges du Canada (AUCC) et réseau des centres d'éducation canadiens (RCEC).

Le logement étudiant et les aides personnalisées, Jean-Paul Anciaux, janvier 2004

Séjour des étudiants allemands dans un établissement d'enseignement supérieur français, Dorothee Kováčsházy, responsable du Centre d'Information et de Documentation Universitaire de l'Ambassade de France en Allemagne (CIDU), février 2003

Construire ensemble la société du savoir en Afrique, Jean-Michel Chassériaux, Institut de recherche pour le développement (IRD), novembre 2004

Les étudiants étrangers en France : l'état des savoirs - mars 2003 - Rapport pour l'observatoire national de la vie étudiante - Alain Coulon et Saeed Paivandi, professeur et maître de conférences de sciences de l'éducation à l'université de Paris 8.

La mobilité internationale des jeunes en Île-de-France dans le contexte européen – avril 2005 – Rapport de la commission de l'action européenne et internationale du Conseil économique et social de la région Île-de-France.