



...le rapport d'information

LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE (COP) 2023-2025 DE CAMPUS FRANCE

Rapport de M. Ronan LE GLEUT et M. André VALLINI, sénateurs, portant avis sur le projet de contrat d'objectifs et de performance de Campus France (2023-2025), en application de l'article 1^{er} de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

Le présent contrat d'objectifs et de performance (COP) de Campus France couvre la période 2023 à 2025. Le précédent contrat, qui comportait un volet consacré aux moyens, portait pour sa part sur la période 2018-2020.

Pendant près de trois ans, l'activité de l'opérateur n'était donc couverte par aucun contrat.

Outre un retard de « rédaction », le présent COP a également subi un retard, plus contestable, de « transmission ». En effet, si la finalisation de ce contrat est intervenue en fin d'année 2022, celui-ci n'a été transmis aux commissions chargées des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat que le 12 juin 2023, soit à quelques semaines seulement de la fin de la session ordinaire. Les rapporteurs ne peuvent que regretter cette méthode qui ne permet pas au Parlement de travailler dans de bonnes conditions.

Sur le fond, le présent COP s'inscrit très largement dans la continuité du COM 2018-2020. Les évolutions qui y ont été apportées semblent aller dans le bon sens : prise en compte du nouveau contexte géostratégique lié au Brexit et à la guerre en Ukraine, introduction des priorités géographiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, axes d'amélioration des actions de promotion et de simplification des procédures, et amélioration en matière de gestion.

La partie « performance » du contrat apparaît cependant majoritairement axée sur les moyens de l'opérateur et ne permettra pas de mesurer les résultats de la politique d'accueil des étudiants étrangers en France.

Au-delà du COP, les rapporteurs estiment nécessaire que des mesures structurelles soient prises dans les années à venir pour favoriser l'accueil des étudiants internationaux, au regard notamment de l'important relais d'influence que constituent les mobilités entrantes pour notre pays.

Par ailleurs, le champ de compétences de Campus France comporte quelques « zones grises » qu'il conviendrait de clarifier. Ainsi, l'opérateur ne dispose d'aucun mandat pour accompagner les jeunes français établis hors de France venant étudier dans l'hexagone, Or cette problématique n'est traitée par aucun autre service.

Au regard du choc administratif voire culturel que peuvent rencontrer ces jeunes, qui peuvent avoir effectué toute leur scolarité à l'étranger, un accompagnement par Campus France devrait être envisagé, lequel devra se traduire par une évolution de ses moyens.

1. LE COP 2023-2025 TIRE LES CONSÉQUENCES DU NOUVEAU CONTEXTE GÉOSTRATÉGIQUE SUR LES MOBILITÉS ÉTUDIANTES ET L'ACTIVITÉ DE CAMPUS FRANCE

Le présent COP vise tout d'abord à **adapter la stratégie de Campus France aux bouleversements induits par la Covid sur les mobilités internationales étudiantes.**

En particulier, la pandémie s'est traduite par **une « panne du moteur asiatique des mobilités »**, selon les termes de Campus France, **alors que l'Asie est la première zone d'origine des étudiants internationaux en mobilité.** Une baisse de 50 % des candidatures chinoises et de 20 % sur l'ensemble de la zone Asie a ainsi été constatée.



En revanche, **les mobilités d'étudiants en provenance de pays développés tendent à s'accroître.**

La crise de la Covid a aussi entraîné le développement des formations numériques qu'il convient de prendre en compte.

Le Brexit constitue également un bouleversement significatif qui s'est traduit par **une chute d'attractivité du Royaume-Uni vis-à-vis des étudiants européens.**

Enfin, **la guerre en Ukraine a dans une large mesure interrompu les flux avec la Russie.** Elle est en outre à l'origine d'une augmentation de l'inflation, à l'origine de répercussions sur le fonctionnement de la structure et potentiellement la vie des bénéficiaires.

Les rapporteurs constatent que si l'évolution du contexte géostratégique a bien été prise en compte dans le COP, **celui-ci n'évoque pas les conséquences de la poursuite des objectifs fixés dans le cadre de la stratégie CAP 2030**, qui prévoit un doublement des effectifs d'élèves du réseau de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), censés atteindre 700 000 élèves à l'horizon 2030. **Or les élèves des établissements de l'AEFE, dont le nombre s'est élevé à près de 400 000 à la rentrée 2022 contre 377 000 l'année précédente, choisissent pour plus de la moitié d'entre eux¹, une fois bacheliers, d'intégrer le supérieur français.**

2. DES OBJECTIFS DANS LA CONTINUITÉ DU COM 2018-2020 ET QUI VONT DANS LE BON SENS

Le COP 2023-2025 de Campus France comprend **4 objectifs prioritaires déclinés en 14 sous-objectifs.**

D'une manière générale, **les rapporteurs souscrivent aux objectifs prioritaires et sous-objectifs fixés dans le présent contrat.**

¹ En 2021, sur un total de 19 076 bacheliers, 10 026 élèves (dont 6 012 élèves étrangers) scolarisés dans un établissement homologué ont accepté une proposition d'admission dans l'enseignement supérieur français.

<p>1</p> <p>Dans le contexte de la concurrence internationale accrue et de reconfiguration de la mobilité internationale post-crise, adapter les stratégies de promotion de l'enseignement supérieur français, notamment en fonction des géographies</p>	<p>2</p> <p>Alors que les usages numériques se développent, accroître la qualité, la visibilité et la lisibilité de l'offre française d'enseignement supérieur pour les étudiants étrangers, de la promotion des études en France au suivi des alumni en passant par la valorisation de l'accueil en France</p>	<p>3</p> <p>Alors que les moyens consacrés aux bourses en direction des meilleurs étudiants et chercheurs contribuent à la capacité d'influence de la France, à l'heure de la montée en puissance de nouveaux concurrents, améliorer l'appui au pilotage des bourses du gouvernement français et la qualité des services</p>	<p>4</p> <p>Consolider, en période de sortie de crise sanitaire, l'équilibre du modèle économique tout en améliorant sa lisibilité et transparence et renforcer le pilotage administratif et budgétaire de Campus France</p>
<p>1.1 Adapter les actions de promotion aux spécificités régionales avec un effort particulier vers les pays prioritaires.</p> <p>1.2 Développer des synergies avec l'agence Erasmus+ afin d'accroître la mobilité entrante des étudiants en provenance des pays européens, et se positionner au mieux pour répondre aux appels à projet européens.</p> <p>1.3 Soutenir la projection des établissements français à l'étranger, en Afrique et dans certaines zones stratégiques de l'influence française.</p>	<p>2.1 Simplifier et rendre plus efficace la communication sur l'offre française d'enseignement supérieur et de recherche pour les publics étrangers, en intégrant la dimension numérique, et sur le parcours d'inscription.</p> <p>2.2 Poursuivre l'accompagnement de l'amélioration de la qualité de l'accueil dans les établissements d'enseignement supérieur, en tenant compte des recommandations des commissions du Forum Campus France et des actions liées au label Bienvenue en France.</p> <p>2.3 Construire une stratégie alumni plus déconcentrée, en lien avec les établissements et les ambassades.</p> <p>2.4 En lien avec les postes diplomatiques, proposer et mettre en œuvre une stratégie de promotion des études en France à destination des étudiantes.</p>	<p>3.1 Améliorer la qualité des services rendus aux bénéficiaires et la promotion des bourses des poste et des programmes centraux.</p> <p>3.2 Simplifier et améliorer le suivi des données des boursiers pour permettre une évaluation plus complète de la politique d'influence et gagner en agilité et en qualité du dispositif.</p>	<p>4.1 Dans un contexte de rebond de la mobilité internationale, Campus France doit pouvoir s'appuyer sur des moyens conformes aux objectifs de ce Contrat d'objectifs et de performance, y compris à travers la poursuite de l'effort de diversification de ses ressources</p> <p>4.2 Simplifier et améliorer le suivi des données des boursiers pour permettre une évaluation plus complète de la politique d'influence et gagner en agilité et en qualité du dispositif.</p> <p>4.3 Mesurer la contribution des activités à la formation du résultat et de la trésorerie.</p> <p>4.4 Poursuivre la modernisation de la gestion des ressource humaines et instaurer une démarche de responsabilité sociétale.</p> <p>4.5 Consolider et sécuriser les outils informatiques de l'établissement.</p>

Six « actions » qui seront mises en œuvre dans le cadre du COP 2023-2025 méritent d'être plus particulièrement mentionnées.

1. L'identification de zones géographiques prioritaires

Le COP prévoit **un effort particulier à destination de l'Indopacifique, de l'Union européenne, des pays du voisinage et du continent Africain.**

Cet effort de priorisation géographique va dans le bon sens alors que, comme l'a rappelé la directrice générale de Campus France en audition, certains pays font l'objet d'une concurrence intense pour accueillir les étudiants qui en sont originaires. Cela est notamment le cas de l'Inde. **La France doit donc consentir un effort particulier à destination de ces zones pour se maintenir dans la compétition internationale.**

2. Un ciblage « qualitatif » sur les profils d'excellence

L'objectif d'augmentation du nombre de mobilités entrantes doit s'accompagner d'un renforcement ou, *a minima*, d'un maintien du niveau des étudiants accueillis.

Dans cette perspective, le présent COP fixe plusieurs objectifs à Campus France :

- une communication de l'opérateur qui devra viser **un meilleur ciblage des étudiants et chercheurs d'excellence** ;
- un appui aux postes pour renforcer le taux de sélectivité ;
- une fiabilisation des données sur la réussite des boursiers du Gouvernement français.

3. L'accompagnement de la stratégie « Bienvenue en France »

Lancée en novembre 2018 par Édouard Philippe, alors Premier ministre, la stratégie Bienvenue en France vise notamment **l'accueil de 500 000 étudiants internationaux à l'horizon 2027 et le doublement du nombre de bourses versées par le MEAE.**



Dans le cadre de la poursuite de cette stratégie, le COP prévoit :

- le renforcement de l'engagement des établissements et la valorisation de leurs actions en faveur de l'accueil des étudiants internationaux ;
- la poursuite du déploiement du label ;
- le renforcement de l'articulation des dispositifs d'accueil dans les établissements avec la dématérialisation des procédures.

4. Un effort particulier à destination de l'accueil des étudiantes

Le COP 2023-2025 prévoit une promotion des études en France à destination des étudiantes. Celle-ci poursuivra un objectif de rééquilibrage :

- **géographique** : si les étudiantes représentent 54 % des mobilités entrantes, elles ne comptent que pour 43 % des étudiants en provenance d'Afrique subsaharienne ;
- en termes de **niveau d'études** : les étudiantes composent 56 % des étudiants étrangers au niveau licence, 53 % au niveau master et 43 % au niveau doctorat ;
- en termes de **domaines d'études** : les étudiantes représentent 33 % seulement des étudiants étrangers en écoles d'ingénieurs contre plus de 60 % en écoles d'art.

5. La simplification des procédures et des dispositifs de bourses du Gouvernement français

Le présent COP fixe **plusieurs objectifs en matière de simplification des procédures et des dispositifs de bourses du Gouvernement français.**

En particulier, il est prévu :

- une articulation entre les catalogues numériques de promotion gérés par Campus France et le catalogue de candidature de la plateforme Études en France géré par le MEAE ;
- l'extension de cette plateforme qui, à terme, devrait être généralisée ;
- une simplification de la réglementation, notamment sur le logement, le voyage, la mutuelle et les frais de formation ;
- **la refonte des bourses du Gouvernement français sous une appellation unique : « France Excellence »¹.** Le principal objectif de ce changement de nom est **de doter ces bourses d'une identité unique de marque, sur le modèle des bourses américaines Fulbright** et d'améliorer ainsi la visibilité de l'offre française de bourses à travers un nom facilement compréhensible pour des anglophones.

6. Un pilotage administratif et financier visant une amélioration de l'efficacité de l'opérateur

Si le précédent contrat comportait une partie « moyens », celle-ci se contentait en réalité de rappeler les montants inscrits en loi de finances et ne comprenait pas de trajectoire d'évolution des moyens de l'opérateur.

¹ Les bourses du gouvernement français sont aujourd'hui connues dans les pays partenaires sous de multiples appellations (Chateaubriand, Sophie Germain etc.). Les postes diplomatiques ont été invités à inscrire leurs différents programmes de bourses, qu'ils aient ou non une marque ou appellation spécifique, sous l'égide de cette appellation *France Excellence*, en conservant à côté le nom d'origine s'ils le jugent utile.

Le présent contrat revêtant la forme d'un contrat d'objectifs et de performance, aucune donnée budgétaire n'y est présentée, alors même que l'atteinte de certains objectifs nécessitera des moyens importants (reprise de la plateforme Études en France, amélioration de l'attractivité de la France en Asie et en Afrique, mise à niveau des systèmes d'information).

Il fixe en revanche des objectifs en matière de pilotage administratif et financier de l'opérateur, passant en particulier par :

- une diversification de ses ressources ;
- une maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et de personnel ;
- le déploiement d'une démarche analytique ;
- une modernisation de la gestion de ses ressources humaines ;
- une consolidation et une modernisation de ses outils informatiques.

3. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE ESSENTIELLEMENT AXÉ SUR LES MOYENS NE PERMET PAS RÉELLEMENT DE MESURER LES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN FRANCE

Si les objectifs figurant dans le présent COP fixent un horizon clair pour l'opérateur, **la partie « performance » comprend pour l'essentiel des indicateurs de « moyens »¹ ou de « gestion »² plus que de résultats.**

Pratiquement aucun indicateur n'est prévu concernant la mise en œuvre de la stratégie « Bienvenue en France » qui constitue pourtant le pilier de la politique d'accueil des étudiants internationaux.

De même, les objectifs contenus dans le COP en termes de provenance géographique ne sont abordés qu'à travers le prisme des actions de promotions mises en œuvre dans les pays prioritaires.

Si cette situation n'est pas totalement satisfaisante, **elle s'explique cependant par la pluralité d'acteurs intervenant dans le cadre de la politique d'accueil des étudiants étrangers (établissements, postes diplomatiques, CROUS, CNOUS, Campus France), dont la « valeur ajoutée » ne peut pas toujours être isolée.**

Les rapporteurs constatent néanmoins que **le dispositif de performance figurant dans les documents budgétaires ne permet pas plus de mesurer l'efficacité de cette politique** (cf. tableau ci-après)

¹ À titre d'exemple, les résultats obtenus par les boursiers du Gouvernement français ne sont pas mesurés en tant que tel mais à travers le taux de retour des évaluations académiques et des bourses d'études longues, couvrant au moins 1 semestre universitaire.

² Ces indicateurs couvrent l'intégralité de l'objectif 4, soit **plus du tiers du total des indicateurs.**

	Unité	2020	2021	2022	2023	2024	2025
				(Cible PAP 2022)	(Cible)	(Cible)	(Cible)
Taux de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études en France	%	47	49	47	48	49	49
Nombre d'étudiants étrangers en mobilité inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur en France	Nb	Non déterminé	189 935	200 000	210 000	220 000	230 000
Nombre de mois bourses avec allocation versés à des Boursiers du Gouvernement Français	Nb	43 517	40 669	41 000	43 000	52 000	61 000
Taux de réussite des Boursiers du Gouvernement français	%	95,8	96	97	96	97	98
Nombre de mobilités (entrantes et sortantes) dans les projets des partenariats Hubert Curien	Nb	520	1 708	2000	3 700	3 730	3 760
Part des femmes parmi les étudiants étrangers en mobilité internationale dans les universités	%	52,6	53,7	53	53	53	53
Part des bourses du gouvernement français attribuées à des femmes	%	48	47,4	49	49,5	50	50

Source : projet annuel de performances 2023 du programme 185

Une évolution de celui-ci devra donc être envisagée afin de mieux refléter les objectifs stratégiques figurant dans le COP (priorités géographiques, ciblage sur les profils d'excellence, nombre d'étudiants internationaux accueillis au regard de l'objectif fixé dans le cadre de la stratégie *Bienvenue en France*, éléments qualitatifs concernant la mise en œuvre de celle-ci, etc.).

4. AU-DELÀ DU COP, DES MESURES STRUCTURELLES EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS INTERNATIONAUX DOIVENT ÊTRE PRISES

A. LA POLITIQUE D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS CONSTITUE UN LEVIER D'INFLUENCE POUR LA FRANCE

Selon l'Unesco, en 2020 la France occupait la 6^e place (elle figurait à la 4^e place en 2014) des pays d'accueil d'étudiants étrangers alors qu'elle était à 7^e place l'année précédente. **Cette évolution, qui peut sembler favorable, résulte en réalité d'une mesure de périmètre, la Russie ayant été retirée du classement en raison de la non-observance de la méthodologie de l'Unesco.**



En effet, si le nombre d'étudiants étrangers accueillis par la France est en augmentation, il croît cependant moins vite que dans d'autres pays.

Comme le relevaient les rapporteurs dans leur avis sur le projet de budget 2023 du programme 185, « si en 2021-2022, la France a franchi le cap des 400 000 étudiants

accueillis (apprentis inclus), le dynamisme de la mobilité étudiante profite davantage à nos compétiteurs. La France est ainsi désormais devancée par l'Allemagne ou encore la Russie, et les Émirats arabes unis ont accueilli un nombre d'étudiants internationaux très proche du nôtre en 2019 ».

Or la politique d'accueil des étudiants étrangers constitue un outil d'influence majeur pour notre pays qu'il convient de renforcer.

Ainsi, comme l'a rappelé la directrice générale de Campus France, **la France est le premier pays de destination des étudiants des pays d'Afrique subsaharienne, dont le nombre a dépassé celui des étudiants issus de pays d'Afrique du nord.**

À l'heure où la présence française est contestée, comme cela a pu être le cas au Mali ou au Burkina Faso au cours des derniers mois, l'accueil d'étudiants étrangers qui, de retour dans leur pays d'origine sont autant d' « ambassadeurs » de la France à travers le monde, constitue un formidable levier d'influence.

B. UN CHAMP DE COMPÉTENCES DE L'OPÉRATEUR QUI GAGNERAIT À ÊTRE REVU SOUS RÉSERVE D'EN ADAPTER LES MOYENS

Les compétences de l'opérateur sont fixées à l'article 2 du décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 relatif à Campus France¹.

Le champ de compétences de Campus France comporte cependant quelques « zones grises » qu'il conviendrait de clarifier. Ainsi, si le décret de 2011 est muet sur l'action de l'opérateur outre-mer, celui-ci est cependant chargé de la mise en œuvre de programmes dans certains territoires (notamment en Nouvelle-Calédonie).

De même, Campus France, qui ne dispose pas non plus de mandat pour accompagner les jeunes français établis hors de France venant étudier dans l'hexagone, n'intervient pas auprès de cette population. Dans la mesure où cette problématique n'est par ailleurs pas traitée par d'autres services, **les rapporteurs estiment qu'au regard du choc administratif voire culturel que peuvent rencontrer ces jeunes, qui ont effectué toute leur scolarité à l'étranger, un accompagnement par l'opérateur devrait être envisagé, qui devra s'accompagner d'une évolution de ses moyens.**

De même, **si le transfert de la gestion de la plateforme « Études en France » à l'opérateur peut constituer une mesure de simplification utile, celui-ci nécessitera là encore une réorganisation de l'agence et un ajustement de ses moyens.**

C. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS EN MOBILITÉ : CONDITION PRÉALABLE À TOUTE POLITIQUE DE MOBILITÉ ÉTUDIANTE VRAIMENT EFFICACE

La stratégie *Bienvenue en France* s'est déclinée en différentes actions mises en œuvre au niveau central (facilitation des procédures d'inscription *via* la plateforme Études en France²

¹ Elles sont au nombre de 5 : 1° fournir des prestations aux bénéficiaires de programmes de mobilité internationale de l'État ou de ses partenaires ; 2° assurer, dans son domaine de compétences, l'organisation logistique de séminaires, colloques et conférences et des actions de formation ; 3° animer un forum « Campus France » avec les établissements d'enseignement supérieur français chargé d'émettre des recommandations au conseil d'administration de l'établissement public sur les questions de promotion à l'international de l'enseignement supérieur de la France ; 4° coordonner et aider à élaborer la réponse française aux appels d'offres internationaux dans le domaine de la promotion de l'enseignement supérieur ; l'établissement peut également se présenter en tant qu'opérateur et répondre lui-même à un appel d'offre international sans préjudice des compétences de l'établissement France expertise internationale ; 5° contribuer à la définition des orientations des Espaces Campus France dans les postes diplomatiques, afin d'assurer la meilleure articulation entre les besoins exprimés par les postes diplomatiques et ceux des établissements d'enseignement supérieur français.

² 68 pays sont aujourd'hui couverts par ce dispositif contre 41 en 2019.

notamment) et au sein des établissements labellisés¹ (développement de bureaux d'accueil et de campagnes de communication, mise en place de cours de français en langue étrangère ou encore recrutement de chargés d'accueil) qui constituent autant d'efforts bienvenus.

Le COP fixe en outre des objectifs en matière de simplification des procédures (cf. *supra*) et d'amélioration de l'hébergement (développement de partenariats pour l'hébergement dans les résidences universitaires et avec les organismes gestionnaires d'hébergement, projets d'investissements immobiliers, recours à l'hébergement ponctuel, etc.).

Pour autant, comme l'a rappelé la directrice générale de Campus France, **il apparaît indispensable qu'un travail en profondeur sur l'amélioration des conditions d'accueil soit mené**. En particulier, **des efforts devront être consentis en matière de délivrance de visas par les postes diplomatiques et de renouvellement de titres de séjour par les préfectures**.

*

Sous bénéfice de ces observations, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a émis un avis favorable sur ce contrat d'objectifs et de performance.



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur (LR) du Val-de-Marne

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Ronan Le Gleut

Rapporteur

Sénateur représentant
les Français établis hors
de France
(LR)



André Vallini

Rapporteur

Sénateur de l'Isère
(SER)

¹ Le label *Bienvenue en France* est attribué pour une durée de 4 ans aux établissements ayant mis en place des dispositifs et services destinés à mieux accueillir les étudiants internationaux. Au mois d'octobre 2022, 139 établissements étaient ainsi labellisés.