

N° 34

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 octobre 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative au Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (EGIDE),

Par MM. Adrien GOUTEYRON et Yvon COLLIN,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN OPÉRATEUR EFFICACE À LA SITUATION FINANCIÈRE DÉLICATE	7
A. UNE ACTIVITÉ TRÈS DIVERSIFIÉE MAIS EN FORTE BAISSÉ	7
1. <i>Un périmètre d'activité étendu</i>	7
2. <i>Un volume d'activité en réduction</i>	8
B. DES PRESTATIONS PEU CONTRÔLÉES MAIS DONT LA QUALITÉ EST RECONNUE	9
1. <i>Un contrôle insuffisant</i>	9
2. <i>Des prestations appréciées</i>	10
C. UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE	10
1. <i>Des finances déséquilibrées</i>	10
2. <i>Des mesures de redressement incertaines à la date de l'enquête</i>	12
3. <i>Les assurances apportées lors de l'audition « pour suite à donner »</i>	13
II. UN REGROUPEMENT ORGANIQUE OPPORTUN DONT LE PILOTAGE EST À RENFORCER	15
A. LA CONCURRENCE HISTORIQUE DES OPÉRATEURS	15
B. UN REGROUPEMENT BIENVENU	16
1. <i>La réforme votée par le Parlement</i>	16
2. <i>La nécessaire association de tous les acteurs</i>	17
C. UN PILOTAGE À RENFORCER	17
1. <i>Concrétiser la réforme dans les meilleures conditions</i>	17
2. <i>Conserver une tutelle limitée à deux ministères</i>	19
TRAVAUX DE LA COMMISSION – AUDITION POUR SUITE À DONNER	21
ANNEXE – COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT	39

Mesdames, Messieurs,

En application des dispositions de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre commission des finances, par une lettre de son président Jean Arthuis, en date du 20 octobre 2009, a demandé à la Cour des comptes de réaliser une **enquête sur la gestion de l'association « EGIDE », Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux, opérateur du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) pour la gestion des bourses, missions d'experts et invitations en France et à l'étranger.**

Cette demande a résulté de l'initiative conjointe de votre rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat » et de notre ancien collègue Michel Charasse, en sa qualité de rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement ». Cette initiative, prise dans la perspective de la **réforme du dispositif, prévue à compter de 2011**, que devait en effet organiser la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, visait principalement à évaluer la transparence du fonctionnement d'EGIDE et l'efficacité de son action.

Le rapport d'enquête de la Cour des comptes, ci-joint en annexe, a été reçu par votre commission des finances le 1^{er} octobre 2010. Il a donné lieu, le 13 octobre 2010, à une **audition « pour suite à donner »**. Celle-ci a mis en présence, notamment :

- d'une part, vos rapporteurs spéciaux, signataires du présent rapport, et la Cour des comptes représentée en la personne d'Alain Pichon, président de la quatrième chambre ;

- d'autre part, Jean Nemo, président, et Dominique Hénault, directeur général d'EGIDE ; Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats au MAEE ; François Decoster, conseiller au cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche ; ainsi que François Bonaccorsi, directeur général, et Jean-Paul Roumegas, sous-directeur des affaires internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

Selon l'usage, cette audition a été ouverte à la presse et au public. On en trouvera reproduit, ci-après, le compte rendu intégral.

* *

*

Association régie par la loi de 1901, EGIDE a été créée au début des années 1960 pour les besoins du ministère chargé de la coopération. Elle est passée sous la tutelle du ministère chargé des affaires étrangères en 1998, lors de la fusion des deux ministères, et constitue un **opérateur, au sens de la LOLF, du MAEE**, dans l'attente de la réforme précitée prévue pour 2011. Au plan budgétaire, elle se trouvait rattachée, en dernier lieu, au programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'Etat » et au programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement ».

La mission d'EGIDE consiste à soutenir la politique de développement des échanges et de la mobilité internationale des personnes. À ce titre, l'association prend en charge, **pour le compte de l'Etat, l'accueil en France des étudiants, professionnels et invités étrangers, l'envoi à l'étranger d'experts et d'étudiants français, ainsi que l'échange entre chercheurs français et étrangers**. En outre, elle assure ce type de prestations pour toute autre entité publique ou privée intéressée.

L'enquête menée par la Cour des comptes, en dressant un bilan de l'action et du fonctionnement d'EGIDE à la veille de sa réforme, a révélé, d'une part, un **tableau nuancé de l'existant** et, d'autre part, des **préoccupations pour l'avenir immédiat**.

En premier lieu, l'association apparaît comme un **opérateur efficace**, dont les prestations, exercées dans un périmètre d'activité étendu, sont appréciées de ses bénéficiaires. Mais EGIDE se présente aussi comme un établissement dont le volume d'activité a enregistré une forte baisse dans sa dernière période, insuffisamment contrôlé par sa tutelle et, surtout, connaissant **une situation financière délicate**.

En second lieu, la **création d'un nouvel opérateur du MAEE par la fusion des structures et des missions d'EGIDE et du groupement d'intérêts publics (GIP) « Campus France », auquel sera rattachée une partie des activités du CNOUS**, telle que l'a organisée la loi précitée du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat, constitue une **mesure opportune**, eu égard notamment à la concurrence d'activité que se livraient, précédemment, EGIDE et le CNOUS. Néanmoins, les travaux de la Cour des comptes et l'audition « pour suite à donner » de votre commission des finances ont mis au jour la **nécessité de renforcer le pilotage de cette réforme**, manifestement insuffisant.

Le présent rapport développe successivement ces deux séries d'éléments.

I. UN OPÉRATEUR EFFICACE À LA SITUATION FINANCIÈRE DÉLICATE

A. UNE ACTIVITÉ TRÈS DIVERSIFIÉE MAIS EN FORTE BAISSSE

1. Un périmètre d'activité étendu

EGIDE a vu son champ d'activité s'accroître significativement jusqu'en 2005. En effet, à l'initiative du MAEE, l'association :

- d'une part, a absorbé l'Agence pour l'organisation de l'accueil des personnalités étrangères (APAPE) entre 1998 et 2000 ;

- d'autre part, s'est vue confier la gestion du programme de bourses d'excellence « Eiffel » lors de son lancement en 1999 et celle d'une partie de la gestion logistique de la mobilité « sortante » (les missions d'experts français à l'étranger de courte durée) en 2000 ;

- enfin, a fusionné avec l'Association des foyers internationaux (AFI) en 2005.

En conséquence, **le volume des fonds gérés par EGIDE a cru de 41 % (et de 63 % en ce qui concerne les seuls fonds gérés pour le compte du MAEE) entre 2001 et 2007**, passant de 110,1 millions d'euros à 155,3 millions (de 64 millions d'euros à 104,2 millions en ce qui concerne les fonds gérés pour le MAEE).

Fin 2010, pour le MAEE, l'association gérait ainsi, à titre principal, les dispositifs suivants :

- les **bourses du gouvernement français** (représentant 76,5 millions d'euros de fonds gérés en 2008) ;

- les **bourses Eiffel** (13,7 millions d'euros en 2009) ;

- les **bourses pour Français à l'étranger** (2,3 millions d'euros en 2009) ;

- les **missions et invitations** (déplacements d'experts français à l'étranger et accueil de personnalités étrangères invitées en France, soit, en 2009, 10,2 millions d'euros pour les missions et 10,8 millions pour les invitations) ;

- certains **projets du Fonds de solidarité prioritaire** (FSP ; il s'agit des projets qui requièrent l'envoi d'experts ou l'accueil de personnalités, soit 3,2 millions d'euros en 2008) ;

- les **partenariats « Hubert Curien »** (projets de recherche ; 6,97 millions d'euros en 2009).

Par ailleurs, EGIDE fournissait des prestations similaires à d'**autres mandants publics**, principalement le ministère de l'éducation nationale, celui de l'enseignement supérieur et de la recherche [MESR] et celui de la culture,

ainsi que des établissements du secteur universitaire et de la recherche. L'association avait également la charge des programmes de mobilité vers la métropole d'étudiants ou de cadres des **collectivités d'outre-mer** (soit 7 millions d'euros en 2009).

Au total, en 2009, EGIDE gérait 115,1 millions d'euros, dont 77,3 millions (environ 67 %) pour le seul MAEE. L'essentiel de ces fonds correspondait aux bourses d'études et de stage de ce ministère (53,7 millions d'euros).

2. Un volume d'activité en réduction

Cependant, **le volume de l'activité d'EGIDE s'est fortement réduit**, dans la dernière période d'activité de l'association, principalement **du fait de la baisse des moyens alloués par le MAEE aux bourses, missions et invitations**, dont l'opérateur dépendait substantiellement. En effet, EGIDE partageait la gestion des bourses d'études avec le CNOUS (*cf. infra*), mais était l'unique opérateur du MAEE pour les bourses de stage, les missions et les invitations de personnalités étrangères.

Cette situation a été accentuée par la liberté des postes diplomatiques de réaffecter les crédits ouverts, suivant la règle de fongibilité : la programmation des postes visant les bourses, missions et invitations a été, chaque année, sensiblement inférieure aux crédits ouverts, comme le retrace le tableau ci-dessous.

**Crédits du MAEE pour les bourses, missions et invitations
(total des crédits des programmes 185 et 209)**

(en millions d'euros)

	2007			2008			2009		
	LFI	Program- mation budgétaire initiale*	Program- mation par les postes	LFI	Program- mation budgétaire initiale*	Program- mation par les postes	LFI	Program- mation budgétaire initiale*	Program- mation par les postes
Prévisions	142,9	135,8	124,1	138,7	133,2	115,6	120,3	114,3	98,1
Consommation EGIDE + CNOUS hors FSP	122,8			117,6			100,2		

* La différence entre le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) et celui de la programmation budgétaire initiale s'explique principalement par l'application de la réserve de précaution.

Source : Cour des comptes

EGIDE a, en outre, **perdu une large part de ses autres mandants** (le nombre de ses clients a chuté de 318 à 147 entre 2005 et 2009), **à la suite de la suppression progressive des « libéralités »** (bourses ne donnant pas lieu au versement de cotisations sociales et donc à l'ouverture de droits sociaux), qui oblige à présent les laboratoires de recherche à salarier leurs stagiaires doctorants.

Dans ces conditions, **de 2002 à 2009, le montant global des fonds gérés par l'association est passé de 159,1 millions d'euros à 115,1 millions, soit une baisse de 27,7 %** en sept ans ; le décrochage est **particulièrement marqué à compter de 2005 : - 25,2 % en quatre ans** (les fonds gérés pour l'ensemble des mandants parapublics et privés sont passés de 33 millions d'euros en 2005 à 24,6 millions en 2009, soit une baisse de 25 %). L'activité elle-même, entre 2005 et 2009, a subi une décroissance de 20 % en matière de bourses (- 15 % en ce qui concerne les bourses d'étude et - 38 % en ce qui concerne les bourses de stage), de 44 % en matière d'invitations et de 41 % quant aux missions.

Les perspectives étaient également mauvaises pour 2010, dans la mesure où les crédits prévus pour les bourses, missions et invitations du MAEE représentaient, dans la loi de finances de l'année, 103,9 millions d'euros et, dans la programmation budgétaire initiale, 98,7 millions ; soit une baisse de 13,7 % par rapport à 2009.

B. DES PRESTATIONS PEU CONTRÔLÉES MAIS DONT LA QUALITÉ EST RECONNUE

1. Un contrôle insuffisant

Les relations entre EGIDE et le MAEE sont régies par une convention cadre conclue en 2003, complétée en 2006 par une charte de qualité (sans valeur contractuelle) relative à l'accueil des étudiants étrangers bénéficiaires de bourses du gouvernement français. Le rapport d'enquête de la Cour des comptes souligne **l'absence d'indicateurs de performance**, dans ce dispositif, alors qu'un contrat de performance aurait permis un véritable « dialogue de gestion » entre le ministère et l'association.

Il est d'ailleurs à signaler que le MAEE n'effectue plus de contrôle par sondage, sur son opérateur, depuis 2008 : **il revient aux postes diplomatiques de suivre individuellement chaque boursier**. En outre, **EGIDE ne disposant pas d'une comptabilité analytique, il lui est difficile de rendre compte de ses coûts et de la rentabilité de ses activités**. La Cour des comptes relève que **la tutelle de l'association ne lui a pourtant pas demandé de remédier à cette situation**, alors même qu'une comptabilité analytique aurait favorisé la compréhension des difficultés financières de l'association (*cf. infra*).

2. Des prestations appréciées

Pour autant, en réponse au questionnaire adressé par la Cour des comptes, **le MAEE a exprimé une appréciation très positive** sur tous les plans de sa collaboration avec EGIDE, présentant l'association comme un opérateur « *efficace et fiable* ». **De même, les 29 postes** ayant répondu à la Cour des comptes ont porté sur les prestations fournies par EGIDE une appréciation globalement positive, 25 exprimant une satisfaction « *élevée* » ou « *très élevée* ».

En outre, l'association s'est révélée comme un **opérateur réactif**, en parvenant à faire accepter au MAEE des initiatives tendant :

- d'une part, à **simplifier le dispositif des bourses du gouvernement français**, actuellement excessivement complexe (ce dispositif comporte, notamment, quatre catégories de bourses et quinze montants d'allocation différents). La mise en œuvre des propositions de l'opérateur, cependant, s'est trouvée bloquée du fait de désaccords entre le MAEE et le MESR ;

- d'autre part, à **réduire les frais de transports internationaux** (sensibilisation des postes à la nécessité d'une programmation établie suffisamment à l'avance, recherche systématique du meilleur tarif, propositions d'alternatives...). Ces mesures, favorisées par un contexte de baisse des prix des billets aériens lié à la crise économique mondiale, ont entraîné en 2009 une baisse moyenne du coût des billets à hauteur de 13 %.

C. UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE

1. Des finances déséquilibrées

EGIDE reçoit, non des subventions, mais une rémunération pour services rendus. À cet effet, **l'opérateur facture ses prestations sur la base d'un barème arrêté chaque année par son conseil d'administration, après négociation avec le MAEE**, principal de ses mandants. Ce barème est suivi par l'ensemble des mandants publics de l'association ; il prend la forme de forfaits par dossier ou mois-bourse. L'application du barème sur l'ensemble des fonds gérés **pour les boursiers** (hors missions et invitations) fait apparaître **un taux moyen de rémunération qui a peu évolué entre 2005 et 2009**, s'établissant à hauteur de **9 % environ**.

Sur ce plan, la Cour des comptes note qu'EGIDE rend au MAEE, en organisant l'accueil en France des étudiants, professionnels et invités étrangers, l'envoi à l'étranger d'experts et d'étudiants français et l'échange entre chercheurs français et étrangers, des services très spécifiques, qui ne pourraient sans doute pas être assurés par un opérateur privé. Aussi, il apparaît **difficile de trouver des points de comparaison dans le secteur marchand**. La comparaison avec les rémunérations perçues par le CNOUS, bénéficiant par ailleurs de subventions de la part du MESR, n'est pas non plus pertinente.

Par ailleurs, **un système d'avances**, que la Cour des comptes estime « *proportionnées aux besoins* », permet à EGIDE de disposer d'une trésorerie correspondant à un trimestre d'activité. La Cour des comptes n'a pas relevé d'anomalie lors de son contrôle de la facturation et estime que les comptes de l'association ont été « *bien tenus* ».

Comme mentionné ci-dessus, après une très forte croissance, jusqu'en 2005, de son périmètre d'activité et, en conséquence, des fonds qu'elle gérât, EGIDE a subi le **contrecoup d'une baisse d'activité résultant, pour l'essentiel, de la diminution des financements du MAEE en faveur des bourses, missions et invitations**. Ainsi, l'association a pu dégager de 2002 à 2006 un résultat excédentaire, assez important en 2003 (1,1 million d'euros), mais **son résultat n'a cessé de décroître à partir de 2005**, et même est apparu **déficitaire en 2007 (- 0,1 million d'euros) et surtout en 2009 (- 4,3 millions d'euros)**. Le résultat positif de l'exercice 2008 n'a fait que marquer une pause dans cette décroissance, cette année 2008 ayant été exceptionnellement favorable, pour EGIDE, sous l'effet conjoint d'une hausse des activités événementielles de l'association au titre de la présidence française de l'Union européenne, de produits financiers très élevés résultant du placement d'un remboursement d'impôt et d'une activité plus soutenue que prévue pour le MAEE.

Compte de résultat d'EGIDE

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Produits	19,1	19,3	20,6	20,3	19,1	18,4	20,5	16,5
Charges	18,5	18,2	19,8	20,0	18,9	18,5	19,8	20,9
Résultat	+ 0,5	+ 1,1	+ 0,8	+ 0,3	+ 0,1	- 0,1	+ 0,7	- 4,3

Source : Cour des comptes

D'une manière générale, le rapport d'enquête de la Cour des comptes souligne que **le compte d'exploitation d'EGIDE se trouve structurellement déficitaire** (les déficits, en 2009, s'élevaient à hauteur de 29 % pour l'activité « missions », 26 % pour l'activité « invitations », 17 % pour les bourses de stages et 9 % pour les bourses d'étude) : **le compte de résultat de l'association n'a été équilibré, dans la période récente, que par des produits financiers** résultant du placement des réserves et avances. À partir de 2006, l'association a établi des budgets dans lesquels le niveau des produits était inférieur à celui des charges (soit des déficits à hauteur de 2,2 % en 2007, 8,6 % en 2008 et 6 % en 2009).

Le déficit d'exploitation des missions accomplies pour le MAEE, croissant depuis cinq ans, est important : il se montait à 1,97 million d'euros en 2008 et à 3,13 millions en 2009. Jusqu'en 2008, les activités pour d'autres mandants (qui représentent moins de 30 % de l'activité globale de l'association) ont eu une contribution nette positive au résultat d'exploitation (0,4 millions d'euros en 2008) mais, en 2009, la chute globale de l'activité et

des fonds gérés toutes catégories confondues a entraîné une dégradation très forte du résultat, tant sur les activités menées pour le MAEE (– 3,13 millions d’euros) que sur celles menées pour le compte d’autres mandants (– 0,86 million).

2. Des mesures de redressement incertaines à la date de l’enquête

La dégradation importante des comptes en 2009 a conduit le conseil d’administration d’EGIDE à adopter un **plan de redressement pour la période 2010-2012**.

Effets attendus du plan de redressement d’EGIDE

(en millions d’euros)

	2010	2011	2012
Produits	16,19	16,66	17,31
Charges	18,12	17,52	17,28
Résultat	– 1,93	– 0,86	+ 0,03

Source : Cour des comptes

Or la Cour des comptes a relevé la **fragilité, a priori, des mesures** étayant ce plan.

En premier lieu, **la remise à niveau du barème de tarification des prestations d’EGIDE, bien que nécessaire, n’était pas acquise à la date de l’enquête**. Depuis plusieurs années, l’opérateur demandait au MAEE un relèvement substantiel de ce barème, qui n’a guère évolué depuis 2002, seule une actualisation étant accordée chaque année, à un niveau très modéré, proche de l’inflation (compris entre 1,8 % et 3 % depuis 2005). Toutefois, faute de comptabilité analytique, l’association n’avait pu valablement étayer sa demande.

Cette révision était pourtant légitime. En effet, **l’amélioration constante de la qualité des prestations d’EGIDE n’a pas été prise en compte dans le barème, et les investissements importants réalisés en partie pour répondre à la demande du MAEE ne lui ont pas été compensés**, en particulier dans le domaine des systèmes d’information. Sans que les investissements informatiques directement liés aux besoins du MAEE puissent être isolés, il convient de noter que le coût global de la refonte du système informatique d’EGIDE s’est élevé à 3,18 millions d’euros. De même, le coût du développement des services en ligne et de leur maintenance sur la période 2004-2009 s’est élevé à 1,3 million.

En deuxième lieu, **la simplification du dispositif des bourses du gouvernement français**, source potentielle d’économie, **reste bloquée (cf. supra)**, et **le recentrage sur EGIDE de la gestion des boursiers** partagée avec le CNOUS **suivra la voie de la fusion dans un nouvel établissement**,

comme prévu par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat (*cf. infra*).

En troisième lieu, **le fruit des tentatives de diversification de l'activité d'EGIDE est resté modeste**. L'association, dès la fin 2008 et sous la pression du MAEE, a en effet défini un plan d'action stratégique destiné à accroître ses clients et ses recettes ; une approche « marketing » a été annoncée en direction du MAEE et des postes diplomatiques, du secteur de la recherche, des pays étrangers et des grandes entreprises. Cependant, les résultats ont été timides : en provenance des Etats étrangers, une perspective de chiffre d'affaire supplémentaire de 0,5 million d'euros sur les projets en cours ; en ce qui concerne les entreprises privées, des fonds gérés à hauteur de 1,1 million d'euros pour une rémunération de 0,1 million. Le « cœur de métier » d'EGIDE est demeuré la mission de service public qu'elle assurait pour le MAEE.

En dernier lieu, **l'amélioration de la productivité et la maîtrise des ressources humaines de l'association** se trouvent fondées sur une optimisation de son organisation interne, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et une renégociation du temps de travail, suivant des **objectifs que la Cour des comptes a jugé « très volontaristes », et dont par conséquent la crédibilité, fin 2010, restait sujette à caution**. Ainsi, EGIDE comptait 196 équivalents temps plein (ETP) au 1^{er} septembre 2010 ; or, pour atteindre la baisse importante de la masse salariale prévue dans le plan de redressement (11,12 millions d'euros en 2010, soit une baisse de 14,3 % par rapport à l'exécution 2009 et de 8,3 % hors indemnités de rupture conventionnelle), la réduction d'effectifs aurait dû être de l'ordre de 35 ETP, soit 18 % du total.

La Cour des comptes a conclu que « *les efforts volontaristes annoncés par EGIDE ne paraissent pas offrir une perspective réaliste pour le rétablissement et l'équilibre financier* ». Toutefois, **l'intégration de l'association dans un nouvel établissement public offre, à l'évidence, des opportunités de synergies et d'économies – non chiffrées, cependant, au stade de l'enquête**.

3. Les assurances apportées lors de l'audition « pour suite à donner »

Lors de l'audition « pour suite à donner » à l'enquête de la Cour des comptes organisée par votre commission des finances le 13 octobre 2010, Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats au MAEE, a apporté plusieurs **précisions de nature à conforter le plan de redressement** ci-dessus présenté, **et, partant, à favoriser l'équilibre financier de l'établissement « héritier » d'EGIDE**. Il a en effet indiqué :

- d'une part, l'**intention du ministère de porter de 9 % à 11 % les tarifs de gestion**, faisant ainsi droit aux revendications de l'association d'une revalorisation du barème de tarification de ses prestations ;

- d'autre part, la **poursuite de la politique de diversification et d'amélioration de la productivité** ;

- enfin, une mesure de « **sanctuarisation** » **des bourses**, de sorte que les postes, à compter de 2011, ne puissent plus opérer la « déprogrammation » budgétaire constatée lors des exercices antérieurs (*cf. supra*).

II. UN REGROUPEMENT ORGANIQUE OPPORTUN DONT LE PILOTAGE EST À RENFORCER

A. LA CONCURRENCE HISTORIQUE DES OPÉRATEURS

Le rapport d'enquête de la Cour des comptes pointe les difficultés qui résultent de la **concurrence à laquelle se livrent les deux opérateurs actuellement en charge de la gestion des bourses**, soit EGIDE et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). La répartition des compétences, en la matière, suit, comme le relève la Cour des comptes, des « *critères historiques et d'une complexité certaine* », ainsi que la présente le tableau ci-après.

Le partage de la gestion des bourses entre EGIDE et le CNOUS

Nature de la bourse	Formation suivie	Pays de l'ex-hors champ (environ 145 pays)	Pays de l'ex-champ (environ 30 pays)
Etudes	Dans un établissement relevant du MESR ou des ministères de la jeunesse et des sports et de la culture	CNOUS	EGIDE
	Dans un autre établissement	EGIDE	
Stage	Stages généraux	EGIDE	EGIDE
	Stages de français ou pédagogiques de courte durée	CNOUS	

Source : Cour des comptes

Les conclusions de la Cour des comptes sont sévères de ce point de vue. En effet, outre que les différences de gestion rendent très difficile une véritable comparaison des coûts, **cette situation aboutit à ne pas permettre la mise en œuvre d'une politique cohérente**. De surcroît, elle suscite **l'incompréhension des publics visés**, étudiants comme gouvernements étrangers.

Le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, Alain Pichon, lors de l'audition « pour suite à donner » du 13 octobre 2010, a réitéré avec force ces remarques, en observant que le ministère des affaires étrangères et européennes, après avoir repris EGIDE en 1998, « *n'a pas résolu la question de savoir quel était son opérateur principal qui, à l'époque, était aussi le CNOUS. Celui-ci était privilégié par le MAEE, au détriment d'EGIDE. Les deux opérateurs ont, à cette époque, été quelque peu confondus. Ils ont même été placés dans une situation concurrentielle biaisée qui profitait au CNOUS* ».

Vos rapporteurs spéciaux regrettent, évidemment, ce « non-choix » de la tutelle, dont la responsabilité ne saurait incomber au CNOUS lui-même, qui a logiquement continué à remplir les missions qui lui étaient confiées.

Enfin, le rapport de la Cour des comptes met en lumière les **déficits liés à cette activité de gestion des bourses** pour chacun des deux opérateurs. Il relève, à cet égard, que « *le développement dynamique à l'international du CNOUS, captant l'essentiel du marché des programmes de bourses de gouvernement étranger, s'est fait au détriment de sa rentabilité et est donc financé par l'Etat* ». À cela s'ajoute, toujours selon les constats de la Cour, l'avantage que constitue pour les gouvernements étrangers l'hébergement à prix subventionné dans les résidences universitaires, dont ne bénéficient pas les boursiers confiés à EGIDE par le MAEE, qui subit de ce fait un surcoût important.

B. UN REGROUPEMENT BIENVENU

1. La réforme votée par le Parlement

La loi précitée du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat a prévu le **regroupement d'EGIDE et du GIP « Campus France »** – lequel remplit une mission de service public de promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger –, au sein d'un **nouvel établissement public, à caractère industriel et commercial (EPIC)**, baptisé « **Campus France** ». Cet EPIC appartiendra à la nouvelle catégorie, créée par la même loi, des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France. EGIDE, dans sa forme actuelle, devrait donc disparaître.

La loi du 27 juillet 2010 prévoit explicitement que le futur « Campus France » aura pour mission, notamment, de gérer les bourses, stages et autres programmes de mobilité internationale des étudiants et chercheurs. L'ensemble des activités internationales du CNOUS a également vocation à rejoindre le nouvel établissement. Ainsi, la dualité des opérateurs évoquée précédemment devrait cesser dans un délai relativement bref.

Au plan budgétaire, « Campus France » a été rattaché, par la loi de finances pour 2011, au programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

De manière générale, vos rapporteurs spéciaux saluent, avec la Cour des comptes, l'apport d'un « *élément nouveau dans le paysage institutionnel* » : le nouvel établissement doit **regrouper deux opérateurs de taille modeste, et intervenant sur des métiers spécialisés, dans l'objectif de créer un instrument de taille critique** qui développe, à partir de ces métiers de base, des complémentarités et des synergies de nature à permettre à notre pays de se positionner sur les marchés mondiaux de la formation des élites et de la diffusion de l'expertise. La Cour des comptes estime que cet outil est

d'autant plus important que « *les marchés du savoir et de la formation sont en expansion forte avec comme cible montante les élites des pays émergents* ». S'agissant de **marchés concurrentiels mais où l'intérêt national est fortement engagé**, elle fait valoir que **l'assistance aux étudiants** (en dehors du cercle des boursiers, qui ne représentait que moins de 8 % des étudiants étrangers en 2009) constitue un enjeu essentiel.

2. La nécessaire association de tous les acteurs

Vos rapporteurs spéciaux soutiennent le regroupement qui doit aboutir à la création du nouveau CampusFrance. Il s'agit là, en effet, d'une démarche de rationalisation et d'optimisation des moyens de l'Etat. L'audition « pour suite à donner » du 13 octobre 2010 a montré que la plupart des acteurs du dossier s'approprièrent bien cette démarche.

Cependant, lors de cette audition, vos rapporteurs spéciaux ont constaté avec étonnement que **le CNOUS semblait ne pas avoir été associé aux discussions précédant le débat organisé par votre commission des finances.** Ainsi, le directeur général du Centre, François Bonaccorsi, a indiqué « *[croire] comprendre que le CNOUS International serait intégré au sein du futur EPIC* ». Il a souligné que, « *si tel [était] le cas, [il souhaiterait en être] rapidement informé car [ses] personnels ne l'ont pas été* », ajoutant que « *les personnels et les étudiants du service d'accueil des étrangers [étaient] très inquiets* ».

Espérant que l'audition aura permis, certes tardivement, d'engager le dialogue entre tous les acteurs, vos rapporteurs spéciaux considèrent que **la réussite d'une fusion, qui n'est jamais simple, nécessite a minima que chacune des entités concernées soient associée le plus tôt possible au projet**, de sorte que chacun apporte sa pierre et que nul ne se sente marginalisé.

C. UN PILOTAGE À RENFORCER

1. Concrétiser la réforme dans les meilleures conditions

La Cour des comptes, dans son rapport d'enquête adopté **à moins de trois mois de la mise en œuvre alors estimée de la réforme**, a jugé que, bien que cette dernière aille dans le bon sens, **son pilotage devait être renforcé.** Le rapport souligne l'importance de la responsabilité des tutelles à cet égard, et les lacunes dont elles ont fait preuve jusqu'à présent (mission de préfiguration tardive, absence de « rétro planning », etc.).

À titre d'exemple emblématique, **la question du siège du futur EPIC « Campus France », pendante depuis deux ans, doit recevoir une réponse rapide**, à la fois opérationnelle et la moins coûteuse possible.

De plus, **l'équilibre économique du nouvel opérateur devra être étudié de près**. Il devra être apprécié au regard :

- d'une part, des mesures que le MAEE doit prendre en faveur d'EGIDE, qui constituera le cœur de « Campus France » ;

- d'autre part, de l'impact économique global des synergies attendues des entités qui composeront l'EPIC. La Cour des comptes souligne que cet impact doit être évalué et faire l'objet d'un premier bilan d'ici fin 2012. À cet égard, elle mentionne la possibilité pour le nouvel établissement d'être prestataire logistique pour d'autres publics.

En tout état de cause, **la négociation rapide d'un contrat de performance apparaît essentielle** pour présenter les orientations et la stratégie de l'Etat, les objectifs fixés en lien avec l'opérateur, les résultats attendus, les moyens garantis pour les atteindre, ainsi que les indicateurs retenus pour évaluer l'action de « Campus France » et conforter l'établissement dans ses activités de service public et dans le développement de celles qui relèvent du secteur concurrentiel.

Enfin, la Cour des comptes souligne la **nécessité d'une action constructive entre le MAEE et le MESR** – qui n'a pas été observée par le passé –, afin de mettre en œuvre la réforme ; « *faute de quoi le nouvel EPIC se trouverait rapidement paralysé* ». Les conditions de l'intégration des activités internationales du CNOUS et d'une bonne intelligence de fonctionnement entre le futur établissement et le réseau des œuvres universitaires, ainsi que les modalités du transfert des moyens qui étaient affectés par le MESR à ce réseau afin d'assurer l'équilibre du nouvel ensemble, devraient être réglées avec précision avant la fin de l'année 2011.

Toutefois, au vu des renseignements fournis à vos rapporteurs spéciaux par le ministère des affaires étrangères et européennes en mars 2011, reproduits dans l'encadré ci-après, **la mise en place de la réforme paraît suivre un cours difficile. Vos rapporteurs spéciaux regrettent vivement cet état de fait et appellent de nouveau à la mobilisation de tous les acteurs de ce dossier**. Les querelles administratives du passé ne doivent pas nuire à la politique d'accueil des étudiants étrangers, de réelle importance pour notre rayonnement extérieur.

L'état de la mise en place du nouvel opérateur « CampusFrance » à fin mars 2011

(réponse de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du MAEE à vos rapporteurs spéciaux)

« Le ministère des affaires étrangères et européennes met tout en œuvre pour accélérer la création de l'EPIC d'ici la fin de l'année 2011 selon des modalités de prise en charge des étudiants boursiers s'inscrivant dans un esprit de continuité du service public.

« Après une phase de travail sur les textes réglementaires et notamment le décret d'application de la loi portant sur les modalités de mise en œuvre de l'EPIC, un important travail a été mené sur la viabilité de l'EPIC en fonction du modèle organisationnel qui sera retenu. Certaines difficultés de financement de la structure perdurent liées notamment à l'introduction dans la loi, justifiée mais non prévue, du CNOUS dans le dispositif.

« Le travail d'analyse se poursuit actuellement par les travaux de la mission conjointe des inspections des deux ministères. Les inspections du MAEE et du MESR vont rendre d'ici la fin avril leur rapport sur l'intégration des activités internationales du CNOUS. Ce rapport alimentera celui du Gouvernement au Parlement dont la remise est prévue, conformément aux termes de la loi relative à l'action extérieure de l'Etat, avant le 1^{er} juin 2011.

« Le MAEE travaille en concertation étroite avec le MESR sur un modèle organisationnel et économique partagé du nouvel EPIC. »

2. Conserver une tutelle limitée à deux ministères

L'audition « pour suite à donner » du 13 octobre 2010 a clairement **montré la nécessité de conserver un format limité de la tutelle étatique sur « Campus France »**, de sorte que les deux ministères les plus concernés par l'action du nouvel opérateur, le MAEE et le MESR, se trouvent effectivement en situation de responsabilité sur ce plan.

De ce point de vue, comme le retrace le compte-rendu annexé au présent rapport, il n'est pas apparu opportun d'associer un nouveau ministère, en l'occurrence celui chargé de l'immigration, à la co-tutelle de l'EPIC. De surcroît, cette association aurait paru étrange, alors même qu'il n'entre pas dans les missions de « CampusFrance » de donner l'accès au territoire français à des personnes de nationalité étrangère.

Pourtant, un amendement adopté par l'Assemblée nationale au projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, en première lecture, a inséré dans ce texte un article 75 *bis* A tendant précisément à ajouter, à la co-tutelle de « Campus France », celle du ministère chargé de l'immigration. En cohérence avec les conclusions de l'audition, **le président de votre commission des finances et le rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat » ont défendu avec succès un amendement visant à supprimer cet article¹**. En seconde lecture, l'Assemblée nationale a confirmé cette suppression.

¹ Voir le compte-rendu de la séance du Sénat du 10 février 2011.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

**AUDITION POUR SUITE À DONNER DES REPRÉSENTANTS
DE LA COUR DES COMPTES, DE L'ASSOCIATION EGIDE,
DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
EUROPÉENNES, DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE ET DU CENTRE
NATIONAL DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES**

Présidence de Monsieur Jean Arthuis, président

Séance du mercredi 13 octobre 2010

Ordre du jour

Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (EGIDE).

COMPTE RENDU INTEGRAL

M. Jean Arthuis, président. – Nous allons procéder à une nouvelle audition de suivi d'une enquête réalisée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finance. Je rappelle que cette audition est ouverte à nos collègues membres de la commission des affaires étrangères et de la commission des affaires culturelles, ainsi qu'à la presse.

L'enquête concerne l'association « EGIDE », Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux, opérateur du ministère des affaires étrangères et européennes pour la gestion des bourses, des missions d'experts et des invitations, tant en France qu'à l'étranger. Nous devons ce travail à l'initiative de notre collègue Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », et à notre ancien collègue Michel Charasse, alors rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », fonction aujourd'hui dévolue à notre collègue Yvon Collin.

La demande d'enquête avait été adressée à la Cour des comptes dans la perspective de la réforme du dispositif de gestion des bourses, des invitations et des missions prévue en 2011. Cette réforme est désormais programmée par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat.

Il s'agissait, pour nous, d'évaluer la transparence du fonctionnement d'EGIDE et d'évaluer l'efficacité de sa gestion. Nous allons voir ce qu'il en est. À cet effet, nous recevons, ce matin :

- d'une part, M. Alain Pichon, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, et MM. Didier Selles et Philippe Hayez, conseillers-maîtres à la Cour des comptes ;

- d'autre part, MM. Jean Nemo, président, Dominique Hénault, directeur général, et Bertrand Sulpice, directeur général adjoint de l'association EGIDE ;

- M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, et Mme Hélène Duchesne, directrice à la

direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères et européennes ;

- MM. François Decoster, conseiller au cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, Gilles Vial, chargé de mission à la direction des relations internationales et européennes et de la coopération du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et M. Jean-Yves Delongeau, sous-directeur à ce ministère, chargé de l'égalité des chances et de la vie étudiante ;

- enfin MM. François Bonaccorsi, directeur général, et Jean-Paul Roumegas, sous-directeur des affaires internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

Compte tenu de l'ordre du jour de la commission des finances et dans le but d'offrir une possibilité de dialoguer et de débattre aux différentes intervenants, je demande que les propos liminaires de chacun se limitent aux observations principales. Elles devraient pouvoir être exprimées en quelques minutes pour chacune des institutions représentées.

Je rappelle enfin à mes collègues sénateurs qu'au terme du débat nous devons prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes et son insertion dans un rapport d'information.

Si vous le voulez bien, je vais à présent céder la parole à M. Alain Pichon, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes.

M. Alain Pichon, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes. – Merci, Monsieur le Président.

La Cour des comptes a procédé au contrôle d'EGIDE conformément à la requête de la commission des finances. J'en profite pour préciser que l'auteur de ce contrôle a reçu un excellent accueil tant de la part des représentants d'EGIDE que de la part de ceux des administrations auxquelles il s'est adressé. Il a pu accomplir ce travail dans les meilleures conditions d'accès et de contradiction qui soient. EGIDE est un opérateur historique du ministère de la coopération, si nous remontons à ses origines. Elle est une association qui a été – je pèse mes mots – fort « malaimée ». Elle connaît, à l'heure actuelle, de réelles difficultés financières qui nous incitent à nous poser des questions quant à sa survie. Nous pouvons également la considérer comme un des vecteurs essentiels de la politique de mobilité internationale de la France. EGIDE en a assuré, avec un certain succès, la logistique. La loi du 27 juillet 2010 prévoit la création d'un nouvel outil, « Campus France », bénéficiant d'un statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC). EGIDE va s'y intégrer avec l'ambition de devenir un instrument légitime d'attractivité et d'influence, instrument dont la France a cruellement besoin et qui faisait malheureusement défaut dans le paysage ces derniers temps.

Comme je viens de vous le dire, EGIDE bénéficie d'une expertise reconnue dans la logistique de la politique de mobilité internationale de la France. Cette qualité est d'ailleurs reconnue et l'efficacité de l'organisme nous a été

confirmée par le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) et par un certain nombre de postes diplomatiques et consulaires auxquels nous nous sommes adressés. La réputation d'EGIDE a parfois été mise en cause. Elle est désormais totalement reconnue. J'affirme qu'il nous faut conserver cet héritage dans la perspective de la réforme. Cela étant dit, la situation d'EGIDE, sur le plan financier, est critique. De multiples facteurs expliquent cette situation et posent la question de l'équilibre financier du nouvel EPIC Campus France. A cet égard, il conviendra de veiller à ce que cette réforme s'appuie sur une situation financière assainie. Il est tout-à-fait exact que les problèmes financiers d'EGIDE sont anciens. La Cour des comptes n'avait d'ailleurs pas manqué de les signaler dès 2004. L'inflexion que nous avons constatée à partir de 2004 n'a cessé de se creuser. L'association a d'ailleurs enregistré un déficit de trésorerie de quatre millions d'euros en 2009 alors que son chiffre d'affaires s'élevait à seize millions d'euros. Les causes de cette dégradation restent multiples. Evoquons, tout d'abord, une diminution relativement sensible du volume des crédits qui sont gérés pour le compte du ministère des affaires étrangères et européennes. Cette diminution est estimée à 25 % sur 5 ans. En outre, les postes diplomatiques faisant jouer la fongibilité, les crédits qui leur étaient délégués pour les bourses ou les accueils ont été affectés à d'autres priorités. Nous avons évalué que cette tendance contribuait à cette baisse à hauteur de 15 %. Le MAEE rémunère, par ailleurs, les prestations d'EGIDE de façon non-équilibrée. Elles représentent un facteur de coût pour l'association et non pas un facteur d'équilibre. Enfin, la croissance des charges et la qualité de la prestation n'ont pas suivi les financements.

L'environnement administratif a été, par ailleurs, plutôt défavorable. La tutelle a rarement été digne de ce qu'elle exigeait ou de ce qu'elle attendait d'EGIDE. Elle n'a ainsi pas été capable de dégager une stratégie pluriannuelle pour son opérateur. Le ministère des affaires étrangères et européennes a récupéré EGIDE lors de l'intégration du ministère de la coopération au sein du Quai d'Orsay en 1998. Il n'a pas résolu la question de savoir quel était son opérateur principal qui, à l'époque, était aussi le CNOUS. Celui-ci était privilégié par le MAEE, au détriment d'EGIDE. Les deux opérateurs ont, à cette époque, été quelque peu confondus. Ils ont même été placés dans une situation concurrentielle biaisée qui profitait au CNOUS. Cette dualité a pu susciter un peu d'incompréhension de la part de la plupart des publics concernés, que ce soit les étudiants ou les gouvernements étrangers. Ceux-ci ne comprenaient d'ailleurs pas cette rivalité. L'activité liée aux bourses est déficitaire pour les deux opérateurs. L'avantage que constitue pour les gouvernements étrangers l'hébergement à des tarifs subventionnés de leurs étudiants dans des résidences universitaires génère une difficulté – qui vient s'ajouter aux autres – que ne connaît pas le CNOUS. Sur ce point également, nous constatons une situation de concurrence imparfaite. EGIDE vit donc depuis plusieurs années dans une situation de relative précarité, aussi bien pour elle-même que pour ses personnels, malgré les efforts qui ont pu être accomplis pour redresser la situation. Reconnaissons qu'EGIDE a vécu des situations difficiles alors même que son personnel mettait en œuvre et subissait des mesures d'économie.

La réforme votée par le Parlement en juillet dernier est donc la bienvenue. La création de l'EPIC et l'intégration à cet EPIC des activités internationales du CNOUS doivent être accueillis, semble-t-il, tout-à-fait favorablement. Sur ce point, le législateur a suivi les préconisations que la Cour avait, je le rappelle, formulé dans le rapport relatif à son dernier contrôle. Elle n'était pas la seule à le dire. Nous pouvons attendre de cette réforme une meilleure définition et une harmonisation des types de prestations, un meilleur service d'accueil apporté aux boursiers, aux experts ou aux divers invités, la fixation d'un niveau de rémunération qui, à terme, assure l'équilibre économique de l'ensemble et, par voie de conséquence, une meilleure transparence. Les ministères ne peuvent pas continuer à placer leurs opérateurs dans une situation de perte.

Il convient à présent d'aller plus loin : cette fusion doit permettre de mettre un terme aux doublons et aux redondances qui sont coûteux. Il conviendra de rationaliser le maillage tant national que régional. Il conviendra d'optimiser la gestion des ressources humaines de ces entités, ceci tout en préservant le savoir-faire, les compétences ainsi que le réseau d'EGIDE. Ce réseau constitue un actif immatériel digne de respect et de conservation. Le pilotage de la réforme reste à renforcer. Je rappelle que le nouvel ensemble doit être opérationnel au 1^{er} janvier 2011. Or, au moment où nous achevons notre rapport, la question du siège social du futur EPIC n'avait pas encore été tranchée et l'impact économique des différentes synergies devait être très précisément évalué. Les réponses qui vous seront données seront, je l'espère, de nature à vous rassurer quant à la mise en œuvre de cette réforme ambitieuse. La nouvelle agence Campus France devra dignement participer à la promotion de notre enseignement supérieur à l'étranger, ceci dans un environnement très concurrentiel. Aussi, l'intégration d'EGIDE dans le futur ensemble doit être accompagné de garanties qui nécessitent, je le crois, d'être encore précisées. J'achève mon propos en soulignant le caractère ambitieux de notre politique en matière d'accueil des personnalités et des étudiants étrangers. Cette dernière requiert, par conséquent, un opérateur logistique robuste, visible et lisible et dont la pérennité soit garantie. C'est une des conditions de réussite de notre politique en ce domaine. Elle vise à combler un retard certain, retard relativement préjudiciable aux intérêts mondiaux de la France, au regard de ce que la plupart de nos « partenaires » – lesquels sont plutôt des concurrents ! – européens manifestent en ce domaine.

Je vous remercie pour votre attention.

M. Jean Arthuis, président. – Je donne, à présent, la parole aux rapporteurs spéciaux.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat ». – Cette enquête de la Cour des comptes avait été souhaitée par Michel Charasse et moi-même. Je souhaite remercier ses auteurs pour la qualité de leur travail et des éléments tout-à-fait utiles qu'ils nous fournissent pour préparer l'avenir.

Le rapport de la Cour des comptes pointe la faiblesse de la plupart des contrôles effectués sur EGIDE par le ministère des affaires étrangères et européennes. Ce dernier a abandonné ce contrôle aux postes diplomatiques. Il relève l'absence d'indicateurs de performance visant l'association et de demandes du MAEE que son opérateur se dote d'une réelle comptabilité analytique. Enfin, le travail met en cause les défaillances du pilotage de sa fusion dans le futur établissement public prévu par la loi. Je souhaiterais savoir comment le ministère explique et justifie cette situation.

Tout à l'heure, le Président Alain Pichon a rappelé que l'échéance de la mise en œuvre du futur ensemble était proche : le nouveau Campus France sera-t-il opérationnel à cette date ? Ses statuts seront-ils rédigés ? Où sera situé son siège social ? À plus long terme, dans quel délai un contrat de performance entre l'Etat et l'opérateur sera-t-il élaboré ? Enfin, les moyens qui sont déployés en faveur de la politique française relative à la mobilité des personnes sont-ils en rapport avec nos ambitions. Les évolutions de crédit retracées dans le rapport incitent à en douter. Dans quelle mesure soutenons-nous la comparaison avec l'effort mis en œuvre avec nos partenaires européens ?

M. Yvon Collin, rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement ». – Je souhaite, à mon tour, remercier la Cour des comptes des divers éléments qu'elle vient d'apporter à notre réflexion. Je ne reviendrai pas sur ceux que le Président Pichon a développés durant son propos liminaire.

Je constate que le rapport de la Cour des comptes n'aborde pas réellement la question de la pertinence du modèle économique choisi pour les relations financières entre le MAEE et son opérateur, c'est-à-dire une tarification à la prestation. Cette organisation est-elle efficiente ? Permet-elle la transparence requise, l'autorisation d'écoute ? Qu'en est-il des activités constituant le cœur de métier d'EGIDE, c'est-à-dire la gestion des bourses, des invitations et des missions ?

Par ailleurs, est-il prévu de reconduire ce système de rémunération au sein du nouvel opérateur, lequel présentera une forme juridique nouvelle et qui sera opérationnel au 1^{er} janvier 2011 ? Quels sont les perspectives de relèvement du barème des prestations, relèvement dont le rapport de la Cour relève la légitimité ? La direction d'EGIDE peut-elle dissiper les doutes nés de la lecture de ce rapport au sujet de la crédibilité de la stratégie qui a été élaborée sur la période 2010-2012 ? En particulier, je souhaiterais m'assurer que la maîtrise annoncée des ressources humaines pourra effectivement être mise en œuvre. Le futur établissement public héritera donc d'un sérieux passif. Les mêmes causes générant les mêmes effets, nous pouvons nourrir de légitimes inquiétudes !

M. Jean Arthuis, président. – La parole est à l'association EGIDE.

M. Jean Nemo, président d'EGIDE. – Je souhaite rappeler qu'EGIDE est une institution ancienne, créée il y a plus de cinquante ans, et

que sa situation a toujours été raisonnablement équilibrée jusqu'en 2005 environ. Elle n'a ainsi jamais reçu de subventions et était rémunérée sur la base de la prestation de services. Depuis que j'en suis le Président, j'ai toujours relevé que la rémunération de la prestation était interrompue à un niveau inférieur à celui de l'équilibre économique et financier : les coûts des missions confiées à EGIDE par nos commanditaires sont de l'ordre de 8 % à 9 % du chiffre d'affaires traité, ce qui me paraît être un niveau convenable. L'équilibre économique et financier d'EGIDE a été assuré dans la mesure où son mode de financement consiste à percevoir des avances de ses commanditaires au titre des services qui lui sont demandées. Je souhaite rappeler que l'association a absorbé, au cours des dix dernières années, deux autres associations dépendant du ministère des affaires étrangères. Lorsque j'ai pris la tête de la structure, elle comptait 300 salariés. Elle en compte dorénavant moins de 250. En dix ans, nos effectifs ont donc baissé d'un tiers, mais ceux-ci n'en rendent pas moins les mêmes services. Je ne connais pas beaucoup d'entreprises ou d'opérateurs de l'Etat qui aient consenti des efforts de réduction et de rationalisation de leur fonctionnement sur une période aussi courte. Vous le savez, un certain nombre de réorganisations ont été conduites afin de répondre à des besoins et à des soucis de rationalisation. La Cour des comptes l'a particulièrement souligné. Enfin, je rappelle qu'EGIDE est un des rares opérateurs du MAEE à disposer d'un patrimoine immobilier conséquent. Il est propriétaire de son siège et de plusieurs résidences étudiantes. Ses réserves sont, par ailleurs, suffisantes et permettraient de couvrir encore quelques années de déficit. D'ailleurs, le plan de redressement initié en 2009 est suivi à la virgule près.

Cela étant dit, les causes de la situation économique et financière d'EGIDE sont multiples. Une des activités consistant à opérer pour le compte de grandes entreprises publiques ou privées a disparu, sans que nous puissions le compenser par quelque autre. Or, cette activité était très rémunératrice : les grandes entreprises compensaient, en partie, les « insuffisances » de rémunération assurée par le ministère des affaires étrangères et européennes. En deuxième lieu, les activités « traditionnelles » d'EGIDE dans le domaine de la gestion des bourses ont connu un net fléchissement. Nous avons, à ce sujet, demandé au MAEE de bénéficier d'une plus grande visibilité à terme sur l'avenir de cette politique qui contribue notablement au chiffre d'affaires d'EGIDE. Pour le moment, nous attendons encore la réponse de la tutelle. Des efforts de diversification ont été exigés tant par la tutelle que par le contrôle budgétaire. Ils supposent des actions de prospective de marché qui sont en cours : je ne peux donc pas vous en dire plus. Nous sommes relativement optimistes, mais nous n'avons pas, à ce jour, évalué l'impact positif d'une telle diversification sur le modèle économique sain que doit être celui de cette agence. S'agissant de l'évolution vers un EPIC plus intégré, j'ai demandé à notre tutelle à de nombreuses reprises la mise en commun d'un certain nombre de prestations de service. Je constate que d'autres opérateurs remplissent la même fonction logistique d'EGIDE. Il aurait été possible de réaliser des économies d'échelle. Jusqu'à présent, cette mise en commun n'est jamais intervenue. Le modèle

d'EPIC ne me semble pas être très adapté : il ne contribue certainement pas à rétablir un équilibre économique et financier durable. Nous avons demandé que Campus France soit hébergé dans le siège d'EGIDE où de très nombreux bureaux restent disponibles. Je constate, à ce jour, que cette proposition n'a pas abouti alors que nous aurions pu réussir à mettre en commun certains supports administratifs.

M. Jean Arthuis, président. – Comment l'expliquez-vous ?

M. Jean Nemo. – Nous l'avons suggéré à de multiples reprises. Aucune suite n'a été donnée à nos propositions. Les motifs en sont très clairs : les opérateurs ne souhaitent pas être confondus entre eux. On a cru bon de m'accuser de vouloir absorber certains d'entre eux alors que ce n'était nullement l'objectif que je poursuivais en tant que vieux serviteur de l'Etat ! La tutelle n'a jamais arbitré correctement.

M. Jean Arthuis, président. – C'est ce que M. Alain Pichon appellerait une tutelle évanescence !

M. Jean Nemo. – Nous pourrions loger le nouvel EPIC dans les locaux actuels d'EGIDE. Il nous a été demandé, une année durant, de réfléchir à la création d'une « grande maison des opérateurs » dont EGIDE serait le financeur alors que nous pouvons loger ce nouvel opérateur ! Cette affaire n'est désormais plus à l'ordre du jour. Il est un autre point qui me paraît indispensable de mentionner. L'un d'entre vous a rappelé qu'EGIDE était l'héritier d'une association créée en 1960 à la demande du ministère de la coopération, ceci afin de faire face à l'afflux d'étudiants et de stagiaires africains. Le ministère des affaires étrangères, jusque dans les années 90, ne comptait pas parmi ces opérateurs cet « ancêtre » d'EGIDE qu'était le CIES. Son seul opérateur en ce domaine était le CNOUS. Le dossier n'a, lors de la fusion des deux ministères en 1997, trouvé d'issue. De manière informelle, les organismes se sont donc partagé le traitement des dossiers (CNOUS et CIES). Je le redis, au moment de la fusion, aucune décision n'a été prise pour déterminer lequel des deux organismes était apte à gérer tous les dossiers. De ce fait, les postes diplomatiques et consulaires s'adressent indistinctement à EGIDE ou au CNOUS pour traiter les demandes qui leur parviennent sans que nous soyons véritablement mis en compétition. Nous avons le sentiment, en outre, d'avoir veillé à ce que notre gestion des coûts et des dépenses ait été la plus rigoureuse possible. Nous ne sommes pas certains que le CNOUS soit, nous semble-t-il, en mesure d'apprécier le coût réel de la gestion des bourses qui lui est confiée. La gestion des boursiers est plus coûteuse à EGIDE qu'au CNOUS, en raison du plus grand nombre de prestations prises en compte par notre association. Je ne cherche pas à polémiquer avec le CNOUS. Je cherche simplement à souligner la divergence des modalités d'appréciation...

M. Jean Arthuis, président. – Si je vous comprends, votre appréciation des coûts n'est pas la même que celle en vigueur au sein du CNOUS.

M. Jean Nemo. – Je ne connais vraiment pas, Monsieur le Président, beaucoup d'organismes assurent une gestion qui corresponde à 9 % du coût de

l'opération qu'ils mènent ! Concernant le futur EPIC, les questions et les interrogations soulevées par les différents intervenants ne sont pas réglées par la fusion des deux organismes.

M. Jean Arthuis, président. – Vous doutez donc que la fusion soit réellement opérationnelle au 1^{er} janvier 2011 ?

M. Jean Nemo. – Je n'en suis pas personnellement certain, Monsieur le Président. Il est des dispositions transitoires à mettre en œuvre, notamment au plan comptable, à prendre.

M. Jean Arthuis, président. – Dénoncez-vous ce que vous considérez être une certaine inertie dans le système ?

M. Jean Nemo. – Je ne suis pas en mesure de vous répondre, Monsieur le Président. Je vous invite à vous adresser à la tutelle sur ce point.

M. Jean Arthuis, président. – C'est donc à elle que je vais céder la parole. M. Masset, nous vous écoutons.

M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats au MAEE. – Monsieur le Président, je veux vous remercier de nous donner l'occasion d'échanger sur l'opérateur actuel qu'est EGIDE et l'opérateur futur qu'est Campus France, ceci au regard de l'influence et de l'attractivité de notre pays dans le monde. Nous savons bien que c'est en ce domaine que se construiront son influence et son attractivité dans les trente prochaines années.

En préalable, je rappelle que la direction générale de la mondialisation est une création récente au sein du ministère des affaires étrangères et européennes, puisqu'elle n'a été constituée qu'en 2009. Une réforme importante a été conduite au printemps de cette année-là visant à améliorer les tutelles des opérateurs du MAEE. J'ai constaté, au moment de ma prise de fonction, que des problèmes se posaient, tant en termes de viabilité qu'en termes de fonctionnement, au sein d'EGIDE. Les motifs en ont été rappelés par le Président Nemo, notamment. Nous avons constaté, cela étant dit, la sensible amélioration de la qualité du service rendu, mais que les problèmes que je viens d'évoquer trouvaient leur origine dans la réduction du « fonds de commerce » traditionnel de l'institution dans d'importantes proportions. Cette réduction n'a aucunement été compensée par la diversification de l'activité – elle a commencé, mais ses proportions demeurent insuffisantes – et par la réduction des coûts de fonctionnement, notamment des dépenses de personnel. Les gains de productivité et la rationalisation de l'organisation doivent être poursuivis. La coexistence de deux opérateurs n'est pas satisfaisante et la concurrence qu'ils se livrent mutuellement n'est pas égale. Enfin, nous sommes dans une phase de transition puisqu'un nouvel opérateur doit prochainement voir le jour. Il nous a semblé opportun, avec le Président Nemo, de réagir. C'est l'objet du plan élaboré à la fin de l'année 2009 et qui vise à redresser la situation d'EGIDE. Ce plan devrait être complété par un autre, qui sera adopté lors du prochain Conseil d'administration. Il vise à poursuivre la politique de diversification, à améliorer la productivité et à

augmenter les tarifs de gestion pour les porter de 9 % à 11 %. Le conseil d'administration devrait également être informé d'un projet de cession de site. Nous avons de concert réagi et nous poursuivons cet assainissement.

Les bourses ont baissé. Ce n'est pas de gaîté de cœur que je vous le dis. Le MAEE participe, à son niveau, à l'effort de réduction des dépenses de l'Etat. Nous participons à cet effort. Nous veillons à ce que les bourses soient sanctuarisées. Elles l'ont été en 2010. Cependant, nous n'avons pas prévu, cette année, qu'un certain nombre de postes préfèrent attribuer les enveloppes qui sont initialement affectées aux bourses à d'autres activités. Par conséquent, la sanctuarisation théorique ne s'est pas produite en 2010. Le Président Nemo souhaite de la visibilité. Nous entendons lui en donner dans la mesure où nous assurons la sanctuarisation des bourses sur les trois années à venir. C'est le seul poste, avec les crédits d'interventions culturelles et le poste « enseignement de la langue française à l'étranger », à bénéficier de cette mesure.

M. Jean Arthuis, président. – Cette sanctuarisation s'inscrit-elle dans le contexte de la loi pluriannuelle des finances publiques ?

M. Christian Masset. – Absolument, Monsieur le Président. Pour nous assurer qu'aucune ponction ne sera réalisée, il nous a semblé utile de diffuser des consignes auprès des postes. Ceux qui ne les respectent pas verront le montant de leur enveloppe de programmation diminuer. Evoquons, à présent, le projet d'édification du nouvel opérateur : nous considérons qu'il s'agit d'un progrès qui met fin à cinq ans d'incertitude en la matière. Le décret du 27 juillet 2010 formalise la réunion au sein du futur opérateur des deux intervenants en matière de gestion des bourses. Nous considérons qu'il s'agit d'un immense progrès qui profitera à cette future structure. Celle-ci dépendra de deux tutelles, les Affaires étrangères et la recherche. Nous avons identifié un préfigurateur qui a travaillé sur le thème. Il connaît fort bien le milieu de l'Université pour avoir enseigné à Sciences-Po. Cette personne va recevoir, au cours des jours qui viennent, une lettre de mission cosignée par les deux ministres. Parallèlement, nous avons l'intention de lancer un audit indépendant en partenariat avec le ministère de la recherche. Il porte sur la viabilité économique et sur la comptabilité analytique. Nous avons commencé de travailler à l'établissement d'un contrat d'objectifs et de performance pour trois ans.

Un calendrier a été établi. Un comité de pilotage a été institué. Tout se met en place. S'agissant des locaux, nous prévoyons d'installer l'opérateur dans le siège d'EGIDE. Celui-ci est très agréable. Je vous invite à le découvrir ! S'agissant du CNOUS International, les deux ministères vont établir un rapport, comme le prévoit la loi, en vue de son intégration au sein de Campus France. Concernant, par ailleurs, la politique en termes de mobilité, la France est le troisième pays d'accueil d'étudiants étrangers : 270 000 y suivent des études, soit une augmentation de 60 % par rapport à l'an 2000. Ce chiffre est à rapprocher des 100 000 étudiants français séjournant à l'étranger. Maintenant que nous disposons de l'opérateur Campus France, la synergie avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la Recherche constitue la meilleure garantie des progrès à venir.

M. Jean Arthuis, président. – Voilà un témoignage qui doit apaiser l’impatience du Président Nemo !

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. – Je souhaiterais connaître l’échéance de mise en place de Campus France. Nous avons compris que la date initiale du 1^{er} janvier 2011 risquait fortement de ne pas être respectée. Quand pensez-vous que le projet pourra aboutir ?

M. Christian Masset. – Nous n’avons jamais dit que la date initiale ne serait pas respectée !

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. – Cela a été sous-entendu.

M. Christian Masset. – Les projets de décrets sont actuellement à la signature à Matignon. Ils vont passer devant les CTPM des deux opérateurs avant d’être présentés au Conseil d’Etat. J’ai bon espoir que les décrets seront adoptés dans les semaines à venir. La lettre précise que, le 1^{er} décembre prochain, les ministres des affaires étrangères et européennes, d’une part, et de l’enseignement supérieur et de la recherche, de l’autre, recevront le rapport du préfigurateur. Quant au rapport de l’audit, il sera disponible, me semble-t-il, en février 2011. Le COP, quant à lui, sera établi au cours du premier semestre de 2011. Ce calendrier s’inscrit dans les efforts d’assainissement et de rationalisation de l’activité d’EGIDE. Nous connaissons désormais le périmètre du futur opérateur. Chacun peut agir en toute lisibilité et en toute transparence. Il convient, à présent, de travailler sur la diversification, notamment sur les investissements en direction des étudiants qui ne sont pas boursiers. C’est là que se trouve la marge principale de progression de l’activité.

François Decoster, conseiller au cabinet de la ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche. – La constitution du futur opérateur est un exercice partagé entre la tutelle que je représente et celle que représente Christian Masset. Je crois que beaucoup a déjà été dit. Depuis l’adoption de la loi en juillet dernier, nous tenons le calendrier initialement respecté. Cela vaut pour la préfiguration et pour la rédaction des décrets d’application : ceux-ci seront soumis aux CTPM dans les jours à venir et transmis au Conseil d’Etat d’ici quelques semaines. Nous entendons tenir le délai du 1^{er} janvier ! Tout ceci s’inscrit dans ce qu’ont rappelé Christian Masset et le Président Pichon, c’est-à-dire l’accueil d’un nombre de plus en plus important d’étudiants étrangers dans les établissements d’enseignement supérieur français. Nous avons besoin d’un opérateur unique apte à rassembler les compétences *ad hoc* en ce domaine. Je souhaite rappeler que le réseau du CNOUS et des CROUS participe, depuis plusieurs années, à l’accueil de ces étudiants. Il a mobilisé toutes ses ressources pour les héberger : 27 % des logements des CROUS leur sont attribués.

M. Jean Arthuis, président. – Combien de logements représente ce pourcentage ?

M. François Decoster. – Il représente 36 000 logements.

M. Jean Arthuis, président. – Les conditions financières d'hébergement des étudiants étrangers sont-elles satisfaisantes ?

M. François Bonaccorsi, directeur général du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). – Ils paient un loyer au même titre que les étudiants français.

M. François Decoster. – L'enseignement supérieur français veille à accueillir les étudiants étrangers comme il accueille les étudiants français. Cette exigence représente bien évidemment un coût non-négligeable. Je souhaite préciser que la question de la cotutelle revient dans la discussion parlementaire : à l'occasion de la discussion sur le projet de loi sur l'immigration en discussion à l'Assemblée nationale a modifié le périmètre de la tutelle. Le ministère chargé de l'immigration deviendrait la troisième tutelle. Nous souhaiterions vivement, Monsieur le Président, que le Sénat revienne sur cette décision et rétablisse la double tutelle. Elle semble correspondre à la double logique d'accueil des étudiants étrangers en France.

M. Jean Arthuis, président. – Vous posez, là, une question extrêmement intéressante. Monsieur le Directeur général, vous souhaitez prendre la parole ?

M. Christian Masset. – Merci, Monsieur le Président. Je tiens à dire que j'appuie totalement la démarche du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche sur ce point. La tutelle est d'autant plus efficace qu'elle n'est pas démultipliée. L'opérateur n'a pas de compétences en matière de visa. Par conséquent, la loi établissant la double tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère des Affaires étrangères et européennes n'a pas de raison d'être amendé. Cette double tutelle est un gage d'efficacité, me semble-t-il.

M. Jean Arthuis, président. – Nous avons bien entendu votre appel, Messieurs.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. – Le pourcentage d'attribution des logements à des étudiants étrangers correspond-il à une instruction particulière ou est-il le résultat d'évolution plus ou moins contrôlée ?

M. Jean Arthuis, président. – Avant que vous ne répondiez, je souhaiterais donner la parole à M. François Bonaccorsi.

M. François Bonaccorsi. – Je vous remercie, Monsieur le Président, de me donner l'occasion de rétablir aujourd'hui la vérité à propos d'un certain nombre d'affirmations. Je ne me permettrai bien évidemment pas de porter un quelconque jugement sur la gestion d'EGIDE. En revanche, le CNOUS a été mis en cause : je tiens à rappeler qu'il n'existe pas de « CNOUS International », mais un « service d'accueil des étudiants étrangers » qui fonctionne en réseau avec l'ensemble des 28 CROUS de France. Je rappelle que les chambres qui sont mises à disposition résultent d'une politique. Nos

chambres ne reçoivent que les étudiants boursiers français, lesquels représentent moins de 10 % du total des étudiants français. Je souligne l'organisation performante du CNOUS qui fait preuve de réactivité à l'égal de n'importe quel autre opérateur. Le ministère des affaires étrangères et européennes m'a convié à la signature d'un accord entre Bernard Kouchner et le Président de la Fédération du BTP. Cet accord portait sur l'accueil en urgence de Sénégalais : nous avons résolu ce problème en 24 heures. Je souhaitais insister sur cette capacité de réactivité car le rapport de la Cour des comptes prêtait à confusion sur ce point. L'accueil des étudiants étrangers en France est régi par des textes qui datent de 1958 et de 1964. Ils fondent notre action en ce domaine.

J'ai découvert aujourd'hui le rapport final de la Cour des comptes. Je ne disposais, jusqu'à présent, que du relevé de conclusions provisoires qui nous avait été adressées en juillet dernier et auquel mon prédécesseur avait répondu. Je fais mienne les affirmations de ce dernier sur des points que le CNOUS conteste de la façon la plus vigoureuse. Je dois dire qu'il est évident que la loi nous place dans une certaine position. Je n'accepte pas que l'on puisse ainsi affirmer que le CNOUS démarche les gouvernements étrangers. On reproche au CNOUS et aux CROUS d'être ce qu'ils sont. Je dois dire qu'ils ne font qu'accomplir la mission qui leur est confiée depuis la création du réseau qu'ils constituent. J'ai cru comprendre que le CNOUS International serait intégré au sein du futur EPIC. Si tel est le cas, je souhaiterais, Monsieur le Président, que nous en soyons rapidement informés car nos personnels ne l'ont pas été. Les personnels et les étudiants du service d'accueil des étrangers (faussement appelé « CNOUS International) sont très inquiets. J'ai besoin de cette information afin de la répercuter auprès de mes personnels.

M. Jean Arthuis, président. – Si je vous comprends, vous n'êtes pas informés des projets qui concernent le CNOUS International.

M. François Bonaccorsi. – Absolument pas, Monsieur le Président.

M. Jean Arthuis, président. – Monsieur Decoster, comment réagissez-vous à cette annonce ?

M. François Decoster. – Le Parlement a voté une loi dont le contenu est parfaitement clair : le CNOUS International devrait intégrer Campus France. Cette intégration doit faire l'objet d'une mission commune des deux IG du ministère des affaires étrangères et européennes et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche afin d'en déterminer les modalités. Cette intégration doit débiter très prochainement.

M. François Bonaccorsi. – Je souhaite rappeler que le réseau des œuvres est en relation avec les universités et avec un certain nombre d'IUT, par exemple, pour accueillir des étudiants étrangers. La loi LRU devrait permettre, à terme, de conduire une réflexion sur les conditions d'accueil des étrangers au sein des universités françaises. Celles-ci attendent beaucoup de notre réseau : elles savent qu'il contribue notablement à leur attractivité et à leur rayonnement.

Cependant, il est possible que le rapport d'audit n'entrave, à travers ses conclusions, notre activité. J'en reviens donc à la question de l'intégration du « CNOUS International ». J'ai identifié trois hypothèses :

- soit les activités du CNOUS sont transférées avec leur personnel : dans ce cas, il conviendra alors de ne retenir que les activités internationales ;
- soit les activités du CNOUS International sont transférées, sans leur personnel ;
- soit le CNOUS continue à agir comme tête de réseau des œuvres universitaires du futur EPIC.

J'insiste, Monsieur le Président, sur l'importance de régler ce point dans l'intérêt des personnels du CNOUS car ils auront ensuite des choix personnels à faire.

M. Jean Arthuis, président. – Je vous remercie de vos témoignages sur ce beau projet. Je souhaite entendre la Cour des comptes à propos du patrimoine immobilier de l'EGIDE. Il n'est pas évoqué dans le rapport qu'elle a produit. Que représente ce patrimoine immobilier ?

M. Didier Selles, conseiller-maître à la Cour des comptes. – Le patrimoine immobilier d'EGIDE est constitué de son siège et d'un certain nombre de résidences qui lui ont été apportées par l'Association des foyers internationaux au moment de sa fusion avec la structure opératrice. Les immeubles ont été comptabilisés à leur valeur historique. Ces éléments, en revanche, n'ont pas été intégrés à notre rapport.

Mme Monique Cerisier-Ben Guigua, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Je ne souhaite pas m'étendre sur la difficulté de distinguer l'EPIC Campus France et EGIDE. Cette situation trouve son origine dans le fait que le premier n'a pas eu de directeur pendant longtemps à cause d'un différend opposant le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et celui des affaires étrangères et européennes. L'EPIC Campus France est parvenu, malgré des personnels en nombre limité, à rassembler l'ensemble des grandes écoles et des universités à l'exception des trois universités strasbourgeoises pour favoriser la promotion de la langue française à l'étranger. Cet organisme ne souhaitait pas évoluer sans la garantie de pouvoir poursuivre son activité au sein d'EGIDE à qui cette mission n'avait pas été confiée en 1998. Les difficultés financières d'EGIDE sont dues à des choix budgétaires dont nous sommes, comme parlementaire, coresponsables avec le Gouvernement. Les crédits culturels extérieurs ont diminué de 30 % entre 2002 et 2009. La baisse est exactement la même concernant le nombre d'étudiants : nous sommes ainsi passés entre 2002 et 2009 de 22 500 à 15 000 boursiers. Le nombre de stagiaires est, lui, passé de 12 000 à 4 700 ! Nous sanctuarisons le budget d'EGIDE pour un montant inférieur de 30 % à ce qu'il était en 2002. Dois-je rappeler que les postes diplomatiques supportent des charges fixes qu'ils ne sont plus en mesure de payer. Dès lors, plutôt que d'accorder des bourses, ils paient leurs loyers et leurs salaires !

M. Jean Arthuis, président. – Un terme a été mis à cette pratique grâce à la sanctuarisation que nous évoquions tout à l'heure !

Mme Monique Cerisier-Ben Guigua, rapporteure pour avis. – Je suis tout disposée à vous croire, Monsieur le Président ! Concernant la question de la tutelle, j'ai constaté que l'on ne cessait de critiquer le ministère des affaires étrangères et européennes. Il faut que cela cesse. La DGCRST a perdu ses moyens entre 2002 et 2006. La DGM permet de remédier à cette situation. Cependant, elle doit faire face à la RGPP 1 et à la RGPP 2. La tutelle fait ce qu'elle peut en fonction de ce dont elle dispose ! Il est trop simple de critiquer une tutelle que l'on prive de ses moyens et de ses personnels. Examinons, à présent, le problème de la future configuration de la future tutelle : celle-ci sera co-exercée non plus par deux, mais par trois ministères, celui chargé de l'immigration venant en effet s'ajouter à celle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et à celle du ministère des affaires étrangères et européennes. Je crains que ce choix ne se révèle catastrophique, les relations entre les deux tutelles actuelles étant déjà très compliquées ! Je souhaiterais savoir, malgré le fait que ce projet n'aboutisse tout de même, si les trois tutelles ont l'intention de créer une structure ministérielle commune pour être en capacité d'exercer la mission leur incombant. Je souhaiterais également connaître le type de comptabilité qui sera mise en œuvre au sein du futur EPIC. Il semblerait qu'il soit question d'une comptabilité publique. Dans ce cas, à quoi sert-il de créer un EPIC ?

M. Jean Arthuis, président. – Arrêtons d'établir une distinction entre la comptabilité publique et la comptabilité privée. Je tiens à rappeler que la comptabilité a pour mission de donner une image fidèle de la situation patrimoniale et des opérations. L'inscription dans la Constitution de l'obligation de certification par la Cour des comptes de la sincérité est une révolution. Les comptabilités, qu'elles soient publiques ou privées, doivent désormais être sincères et permettre aux décideurs de prendre les décisions ad hoc.

Mme Monique Cerisier-Ben Guigua, rapporteure pour avis. – Certes, Monsieur le Président. Cependant à partir quel moment le contrôleur financier du ministère du budget pourra-t-il intervenir en cas de mise en œuvre de la comptabilité publique ?

M. Jean Arthuis, président. – La réforme de l'Etat met en cause le rôle du contrôle d'Etat. Il convient donc de responsabiliser les contrôleurs. La fonction de contrôleur d'Etat, à terme, devra nécessairement être redéfinie.

M. Alain Pichon. – La question que pose Madame Cerisier-Ben Guigua est très intéressante. Je demeure relativement optimiste quant à la formule de la cotutelle du futur EPIC. Je n'ai pas le sentiment que l'insertion d'un troisième acteur ministériel soit la meilleure solution. Je crois, qu'en ce domaine, l'Etat s'inspire très largement de l'Agence française pour le développement qui dispose de quatre tutelles ! Si cette solution devait être appliquée à Campus France, la constitution d'une « cellule de coordination » me semble absolument

indispensable. Je ne crois aucunement à la solution du « chef de filat », si je puis m'exprimer ainsi.

M. Jean Arthuis, président. – Ne conviendrait-il pas finalement que Matignon soit la tutelle directe du futur EPIC ?

François Decoster. – Monsieur le Président, le cabinet du Premier ministre a très clairement exprimé sa préférence pour le maintien de la double tutelle pour toutes les raisons qui viennent d'être évoquées. Il est possible, en revanche, que d'autres ministères soient représentés au sein du Conseil d'administration.

M. Dominique Hénault, directeur général de l'association EGIDE. – Depuis la loi de juillet dernier, l'esprit dans lequel nous travaillons est excellent et il est tourné vers l'action. L'idée d'un secrétariat commun est une proposition sur laquelle nous nous penchons pour préparer les étapes de constitution du nouvel opérateur et l'optimisation du suivi de la tutelle.

M. Denis Badré. – J'ai pu constater, dans le rapport d'enquête de la Cour des comptes, la présence d'une ligne relative à l'Union européenne dans le tableau de financement d'EGIDE. Elle correspond à des fonds très modestes. S'agit-il d'une erreur ou les fonds qui lui correspondent sont-ils si faibles ? Quelles sont les relations qu'entretient EGIDE avec la Communauté européenne ?

En ce qui concerne la tutelle, je suis partisan du maintien de celle de l'Etat sur l'établissement. Mais il appartient à l'Etat de s'organiser pour identifier le canal le plus opportun, et j'ai le sentiment que le ministère chargé de l'immigration n'a rien à voir avec la mission de Campus France.

M. Dominique Hénault. – S'agissant de l'Union européenne, des opérations de jumelage ont été organisées par le passé. Elles n'ont désormais plus cours, Monsieur le Président. Nous n'avons plus d'opérations de ce type. A ce jour, nous n'envisageons pas de les relancer le jour où Campus France sera formellement créé.

M. Adrien Gouteyron, rapporteur spécial. – Il est heureux que cette audition ait été organisée : elle a notablement permis d'améliorer, semble-t-il, l'information réciproque des administrations. J'ai remarqué que le CNOUS n'était pas informé du détail des intentions des pouvoirs publics au sujet d'EGIDE. Je me réjouis que cette information lui soit parvenue ici...

M. Jean Arthuis, président. – En effet. Je crois que nous arrivons au terme de cette audition de suivi. Le Parlement a donc été activateur de cohérence et d'information mutuelle : les ministères se concertent, les opérateurs disposent d'une réelle feuille de route et les tutelles cessent d'être évanescences... Nous n'avons qu'un vœu, c'est d'avancer et de progresser : j'espère que cette audition y aura contribué. Les rapporteurs spéciaux continueront d'exercer une pression positive pour que la réforme vive !

Je remercie chacun des participants à cette réunion, tout particulièrement le Président Pichon, qui s'appête à prendre sa retraite. Monsieur le président de

la quatrième chambre, je vous exprime toute notre gratitude : nous avons toujours apprécié vos rapports structurés et clairs, qui allaient à l'essentiel. Grâce à vous, nos missions de contrôle de l'action gouvernementale et d'évaluation des politiques publiques ont pris tout leur sens.

Enfin, si mes collègues de la commission des finances n'y voient pas d'objection, je leur propose de diffuser le rapport d'enquête de la Cour des comptes, sous la forme d'un rapport d'information.

M. Edmond Hervé. – Pourra-t-on y joindre les remarques écrites du directeur du CNOUS ?

M. Alain Pichon. – La procédure habituelle consiste à communiquer le pré-rapport aux administrations et à tenir compte de leurs remarques pour la rédaction du rapport définitif. La réponse du CNOUS s'appliquait donc au pré-rapport et non au rapport définitif, qui tient compte de cette réponse. Pour l'avenir, on pourrait envisager, comme pour le rapport public annuel, que la Cour des comptes adresse aux administrations concernées le rapport définitif et que leurs observations sur ce document lui soient annexées. C'est une suggestion dont je ferai part au Premier Président de la Cour.

M. Jean Arthuis, président. – Le rapport d'enquête définitif de la Cour des comptes sera donc publié.

M. Edmond Hervé. – Encore un mot, Monsieur le Président, si vous le permettez.

M. Jean Arthuis, président. – Bien sûr !

M. Edmond Hervé. – Je trouve singulier que l'Etat insiste sur la coordination, qui est une nécessité, alors que l'on constate que des administrations comme celles que nous venons d'entendre font une application aussi divergente des principes que nous adoptons. Ces différences sont coûteuses, nous devons nous en préoccuper. Ensuite, lorsque nous constatons que le ministère chargé de l'immigration cherche à s'immiscer dans la politique d'accueil des étudiants étrangers, je crois que notre débat ne doit pas être seulement institutionnel, mais d'ordre philosophique.

ANNEXE

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LE CENTRE
FRANÇAIS POUR L'ACCUEIL ET LES ÉCHANGES
INTERNATIONAUX (EGIDE)**



**COMMUNICATION À LA COMMISSION DES
FINANCES, DU CONTROLE BUDGETAIRE ET DES
COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION DU
SENAT**

Article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

**Le Centre français pour l'accueil
et les échanges internationaux**

EGIDE



PA-59327

**Communication à la commission des finances du
SENAT**

(art. 58-2 de la LOLF)

**Le centre français pour l'accueil et les échanges
internationaux
EGIDE**

AVERTISSEMENT

Ce rapport a été établi à la demande de la Commission des finances du Sénat par la Cour des comptes, en application des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

L'enquête de la Cour concerne : « le centre français pour l'accueil et les échanges internationaux - EGIDE » association en voie d'être intégrée au 1^{er} janvier 2011 au nouvel EPIC Campus France.

Le rapport ci-après fait suite à une procédure contradictoire, conduite respectivement avec le ministère des affaires étrangères et européennes (direction de la mondialisation, du partenariat et du développement), le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'association EGIDE et le Centre national des œuvres universitaires et sociales (CNOUS).

PLAN DU RAPPORT

Synthèse du rapport

Introduction : EGIDE : opérateur historique du ministère de la coopération puis de celui des affaires étrangères.....	8
1. Un objet bien identifié	8
2. Des statuts favorables au MAEE	9
3. Un opérateur de l'Etat.....	9
4. L'intégration imminente au sein d'un nouvel établissement public	10
I. L'EVOLUTION DES ACTIVITES D'EGIDE.....	12
1. Une extension rapide de ses missions jusqu'en 2005	12
2. Depuis 2005 : une grande diversité de mandants et d'activités	14
3. Les conditions d'exercice de l'activité d'EGIDE	17
4. Un volume d'activité en décroissance rapide depuis 2005	23
5. Des tentatives récentes de diversification à la portée encore limitée.....	33
6. Un opérateur réactif	35
II. LA GESTION D'EGIDE	38
1. La relation financière avec le ministère	38
2. L'analyse des données de la comptabilité générale	39
3. La gestion des ressources humaines.....	45
4. Une approche de comptabilité analytique de l'opérateur.....	47
III. EGIDE DANS LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL	57
1. La dualité d'opérateurs pour une même mission	57
2. Une rationalisation du secteur longtemps retardée	65
3. Les perspectives d'unification de la gestion des BGF	67
4. Un pilotage à renforcer de la constitution du nouvel opérateur	70

SYNTHESE

Opérateur du MAEE, EGIDE apparaît aujourd'hui comme un vecteur essentiel de la politique de mobilité internationale de la France. Dans son domaine, l'association dispose d'une expertise reconnue et a su, en diverses occasions, faire la preuve de son efficacité et de sa réactivité. La satisfaction exprimée tant par le MAEE que par les ambassades interrogées en témoignent.

Des facteurs multiples ont mis l'association en danger et posent la question de l'équilibre financier du futur EPIC Campus France

EGIDE demeure en proie à des difficultés financières sérieuses. Celles-ci ont pour l'essentiel comme origine les défaillances d'une tutelle qui s'est révélée incapable d'imposer un opérateur unique, de dégager une visibilité sur sa stratégie, ses objectifs et le niveau de ses moyens, enfin d'assurer le pilotage de la mise en place du nouvel EPIC. EGIDE vit ainsi depuis plusieurs années dans une précarité relative pour elle-même et ses personnels.

Ces difficultés, qui avaient déjà été soulignées par la Cour des comptes en 2004, sont confirmées par la dégradation du compte d'exploitation de l'association.

Les facteurs en sont notamment :

- une diminution rapide du volume des fonds gérés pour le ministère, qui représentent les 2/3 de son activité ;
- un déficit structurel de l'activité en matière de bourses, missions et invitations (BMI) en raison d'une rémunération inférieure à ses coûts ;
- la réduction de son champ d'intervention au profit des autres institutions publiques ;
- la réalisation d'activités événementielles pesant sur la rentabilité de l'opérateur
- la croissance des charges destinées à assurer une qualité de prestation reconnue mais non couverte par des financements.

Le plan de redressement adopté fin 2009 par l'opérateur en accord avec sa tutelle ne peut avoir que des résultats incertains dans un contexte où :

- les crédits affectés aux BMI continuent à diminuer nettement en 2010 et devraient au mieux se maintenir au niveau actuel ;
- le niveau des charges, notamment de personnel, est de plus en plus en décalage avec le niveau d'activité ;
- les tentatives de diversification engagées depuis 18 mois n'ont donné jusqu'ici que des résultats limités et incertains à moyen terme.

Cette situation doit conduire à réexaminer la politique des BMI dont dépend étroitement l'opérateur :

- la réduction très forte des crédits qui leur sont consacrés diminue d'autant la place de cet instrument dans la politique d'attractivité de l'enseignement supérieur de notre pays et laisse planer une incertitude sur l'avenir du futur EPIC Campus France ;
- le décalage entre crédits votés, programmés par les postes et exécutés s'aggrave ;
- la simplification des bourses, susceptible de dégager des économies de gestion et de donner une meilleure visibilité par rapport aux dispositifs étrangers, et leur revalorisation sont différées depuis plusieurs années.

Une dualité d'opérateurs préjudiciable aux intérêts français

Les divergences entre le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère des affaires étrangères et européennes constituent un facteur supplémentaire d'affaiblissement car elles ont conduit à un blocage sur les enjeux que constituent, d'une part, l'unification de la gestion des bourses d'études du gouvernement français - éclatée pour des raisons historiques entre le CNOUS et EGIDE - et, d'autre part, la gestion des bourses des gouvernements étrangers.

La dualité dans la gestion des bourses demeure un handicap pour sa mise en œuvre et son développement, incohérent avec la stratégie globale dont elle devait être l'instrument privilégié. Elle suscite incompréhension de la part des publics visés, étudiants comme gouvernements étrangers.

L'activité liée aux bourses se révèle de surcroît déficitaire pour les deux opérateurs: le développement dynamique à l'international du CNOUS, captant l'essentiel du marché des programmes de bourses de gouvernement étranger, s'est fait au détriment de sa rentabilité et est donc financé par l'Etat. A cela s'ajoute l'avantage que constitue pour les gouvernements étrangers l'hébergement à prix subventionné dans les résidences universitaires, dont ne bénéficient pas les boursiers confiés à EGIDE par le MAEE, qui subit de ce fait un surcoût important.

Un regroupement organique longtemps attendu

Le regroupement organique prévu par la loi du 27 juillet 2010 a pour objet de répondre en partie au problème. En mettant fin à la concurrence des deux opérateurs, il devrait permettre :

- une meilleure définition et une harmonisation des types de prestations attendues pour les publics visés ;
- un meilleur service aux boursiers, experts et invités ;
- la fixation d'un niveau de rémunération qui assure l'équilibre économique de l'ensemble ;
- une plus grande transparence sur les coûts et les financements.

La fusion doit être l'occasion de mettre un terme à des redondances coûteuses (maillage régional) et d'optimiser les ressources humaines des entités fusionnées, tout en préservant les compétences et le savoir faire d'EGIDE, et la densité de son réseau. Il importe également que, dans ce nouveau cadre, les facilités d'accueil et d'hébergement offertes par les CROUS soient maintenues voire accrues.

Les prestations aujourd'hui réalisées pour le compte des gouvernements étrangers doivent être progressivement facturées à un niveau qui en assure l'équilibre économique et abonde d'autant les ressources publiques dédiées à la mobilité internationale.

De même, le MAEE ne fera pas l'économie d'une révision des tarifs des prestations de l'EPIC, en veillant à distinguer les activités de service public (boursiers, ...) de celles qui relèvent d'une approche de marché (étudiants autofinancés). La mise en place d'une comptabilité analytique sera à cet égard indispensable pour la compréhension de la situation économique du futur opérateur.

Un pilotage de la réforme à renforcer

A trois mois de la fusion, le pilotage de la réforme paraît devoir être renforcé. La question du siège du futur EPIC doit recevoir une réponse claire et opérationnelle. L'impact économique global des synergies attendues des trois entités qui composeront l'EPIC Campus France fin 2011 doit être évalué et pourrait faire l'objet d'un premier bilan au terme de deux années.

Un contrat de performance est indispensable pour préciser les orientations et la stratégie de l'Etat, les objectifs fixés en lien avec l'opérateur, les résultats attendus, les moyens garantis pour les atteindre ainsi que les indicateurs retenus pour évaluer son action.

A cet égard, le futur contrat doit conforter l'opérateur dans ses activités de service public et dans le développement de celles relevant du secteur concurrentiel. EGIDE se positionne à la fois comme prestataire de l'accueil pour des publics élargis (étudiants autofinancés, pays émergents) auxquels s'adresse Campus France et prestataire logistique pour d'autres publics (experts de FCI). La sous-traitance de la gestion des assistants techniques pourrait ouvrir un champ d'activité bienvenu pour compenser la baisse des crédits de bourses, missions et invitations.

Enfin, l'histoire récente des relations entre le MESR et MAEE pose la question de l'exercice futur de la double tutelle qui ne doit pas entraver la mise en œuvre efficace de la réforme. Elle peut justifier la mise en place d'un dispositif de régulation du type co-secrétariat pour guider le nouvel établissement. Les conditions de l'intégration des activités internationales du CNOUS et d'une bonne intelligence de fonctionnement entre le futur EPIC et le réseau des œuvres universitaires ainsi que les modalités du transfert des moyens qui leur étaient affectés par le MESR afin d'assurer l'équilibre du nouvel ensemble seront à cet égard à fixer avec précision.

* * *

La nouvelle agence doit participer à la promotion de notre enseignement supérieur à l'étranger au moment où la mobilité internationale ouvre, dans un contexte très concurrentiel, des perspectives importantes à nos différents opérateurs chargés de mettre en œuvre la nouvelle politique d'attractivité de la France.

Pour les concrétiser, il importe que l'intégration d'EGIDE au sein du nouveau Campus France soit accompagnée des garanties, aujourd'hui absentes, qui lui permettent de produire tous ses effets. Une politique ambitieuse dans le domaine de l'accueil des personnalités et des étudiants étrangers, comme dans celui de la projection à l'étranger de nos enseignants et de nos experts, requiert un opérateur logistique robuste qui doit être préparé sans délai.

INTRODUCTION

EGIDE, OPERATEUR HISTORIQUE DU MINISTERE DE LA COOPERATION DEVENU CELUI DES AFFAIRES ETRANGERES

1. Un objet bien identifié

La création d'EGIDE remonte au début des années 1960. Association para-administrative, créée pour les besoins du ministère de la coopération, elle est entrée dans le giron du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) lors de la fusion des deux ministères en 1998.

Cet opérateur a pour mission de soutenir la politique de développement des échanges et de la mobilité internationale des personnes, qui constitue un des socles de la coopération française et l'un des moyens pour renforcer l'attractivité de notre pays. Elle prend en charge à ce titre pour le compte de l'Etat l'accueil des étudiants, professionnels et invités étrangers, l'envoi à l'étranger d'experts et d'étudiants français ou l'échange entre chercheurs français et étrangers.

EGIDE est une association régie par la loi de 1901, dont les statuts ont été modifiés en 2007. Selon ceux-ci, l'association a pour mission de contribuer à la mobilité des personnes, et d'assurer la mise en œuvre de bourses, de missions et d'invitations, directement ou à titre de mandataire, tant en France qu'à l'étranger. A ce titre, elle assure, conformément à l'article 3, la gestion :

- *« de boursiers français et étrangers, désignés par les personnes morales et publiques ou privées, internationales, françaises ou étrangères, ayant conclu avec EGIDE, des conventions ou des accords en vue de séjours de formation, d'information ou de recherche ;*
- *d'invités des pouvoirs publics français et étrangers, des entreprises et organismes privés : personnalité, à titre individuel ou en groupe, effectuant ou prenant part à des visites, colloques, séminaires, congrès, ... ;*
- *d'experts, effectuant des missions à l'étranger pour le compte de personnes morales publiques ou privées, internationales, françaises ou étrangères ;*
- *des personnes physiques faisant directement appel à l'association, à titre individuel ou en groupe, pour organiser un séjour de formation ou d'information ou de recherche ».*

L'association représente ainsi, en volume d'activité, le premier opérateur public (au sens commun) dans ce domaine, sans disposer d'un monopole. Elle assure prioritairement ses prestations au profit de l'Etat, mais également pour toute entité publique ou privée intéressée. En 2009, EGIDE gérait ainsi près de 115 M€, dont 77,3 M€ pour le seul MAEE. Ses ressources propres, tirées essentiellement de son exploitation, s'élevaient à 16,5 M€.

Au 1^{er} septembre 2010, EGIDE comprenait 196 salariés, essentiellement en CDI. La plupart d'entre eux œuvraient à son siège, rue de la Grange aux Belles, dans le 10^{ème} arrondissement de Paris. Les autres relèvent des huit délégations régionales (Lyon, Montpellier, Toulouse, Marseille, Nancy, Bordeaux, Nantes et Strasbourg), qui, assurent la gestion de près d'un tiers des boursiers étrangers confiés à EGIDE.

2. Des statuts favorables au MAEE

L'association est administrée par un conseil d'administration, composé de 14 membres dont neuf représentent les départements ministériels « *particulièrement intéressés à son objet* » tels que MAEE, ministère de l'intérieur, de l'outremer et des collectivités territoriales, ministère du budget et de la réforme de l'Etat, ministère de l'éducation nationale, ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) ; trois sont choisies en raison de leurs compétences par le ministre des affaires étrangères et européennes et deux représentent l'Agence française de développement (AFD) et UBIFRANCE.

Le conseil choisit parmi ces membres son Président, ce choix étant soumis à l'agrément du MAEE. L'actuel Président est M. Jean NEMO, ancien directeur de l'administration générale au ministère de la coopération et du développement, en fonctions depuis 10 ans.

Le Président nomme et révoque le personnel. La nomination aux emplois de direction générale est prononcée sous réserve de l'approbation du ministère de tutelle. Le directeur général de l'association depuis juin 2008 est M. Dominique HENAULT, issu du secteur privé.

Ces dispositions statutaires montrent l'omniprésence de la tutelle du MAEE, qui maîtrise l'ensemble des leviers de pouvoir de l'association, détenant la majorité au conseil d'administration aussi bien que le pouvoir d'agrément ou de choix de ces responsables. L'article 3 des statuts prévoit, par ailleurs, que « la tutelle s'assure de la conformité aux statuts des actes de gestion » de l'association. Le MAEE se dit satisfait de cette situation qui lui donne tout pouvoir, mais donc aussi toute responsabilité¹.

3. Un opérateur de l'Etat

Jusqu'en 2010, l'association était considérée comme un opérateur de l'Etat car elle cumulait les trois critères de qualification : activité de service public, contrôle direct de l'Etat et financement assuré majoritairement par l'Etat.

En 2010, le MAEE a souhaité sans succès qu'EGIDE ne soit plus considérée comme opérateur au motif que ses ressources en provenance du MAEE, produit de rémunérations et non de subventions, étaient inférieures à 50 % des recettes. En réalité, les ressources provenant de l'Etat dépassent largement 50 % si l'on prend en compte les différents ministères travaillant avec EGIDE.

EGIDE se rattache, à titre principal, au programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », qui relève de la mission « Aide publique au développement ». L'opérateur intervient également au titre du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » relevant de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Le directeur général de la mondialisation, des partenariats et du développement (DGM) du MAEE est le responsable de ces deux programmes budgétaires.

¹ Ainsi, dans une note du 23 novembre 2007, le directeur de la coopération scientifique et universitaire indiquait-il que « *l'assemblée générale ne joue aucun rôle majeur et le conseil d'administration enregistre les décisions de la direction avec laquelle nous entretenons les meilleures relations. C'est un opérateur totalement dans notre main* ».

Les dotations du MAEE relatives aux opérations confiées à EGIDE sont imputées sur plusieurs actions de ces deux programmes, mais leur présentation dans les lois de finances a évolué parfois de manière substantielle et n'offre qu'une visibilité relative de leur répartition par actions au fil des années :

- *Programme 209* : les dotations relèvent depuis 2008 principalement des actions n° 2 (Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays émergents et à revenu intermédiaire), n° 03 (Politiques et stratégies sectorielles bilatérales dans les pays de la ZSP et les PMA), et n° 05 (Coopération multilatérale). Avant cette date, elles relevaient selon les années des actions n° 1, 2, 3, 4, 5 et 6.

- *Programme 185* : les dotations sont inscrites principalement aux actions n° 2 (Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle) et n° 4 (Renforcement des échanges scientifiques, techniques et universitaires).

Le budget de l'association est établi conformément aux dispositions en vigueur pour les opérateurs de l'Etat.

4. L'intégration imminente au sein d'un nouvel établissement public

Une évolution du statut d'EGIDE est attendue depuis plusieurs années. Un projet de loi relative à l'action extérieure de l'Etat, adopté par le Sénat le 22 février 2010, avait prévu la création d'une Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales (AFEMI), établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle du MAEE. Il envisageait l'intégration d'EGIDE dans l'AFEMI aux côtés des deux GIP Campus France et France Coopération Internationale (FCI).

La loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat a modifié ce schéma initial en limitant la fusion à Campus France et Egide, au sein d'un EPIC qui reprendra l'appellation Campus France. Cette loi précise les missions, répondant ainsi à certaines failles du dispositif actuel (suivi des boursiers étrangers, ...). Elle a pour ambition de régler le problème chronique de la dualité d'opérateurs dans le domaine de l'accueil des boursiers étrangers en intégrant définitivement les activités internationales du CNOUS au futur EPIC, répondant ainsi à des observations passées de la Cour.

L'EPIC Campus France appartiendra à la nouvelle catégorie des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, créée par la même loi. Ceux-ci ont pour mission de promouvoir la présence et l'influence de la France à l'étranger et de participer à l'action extérieure de l'Etat, notamment par la mise en œuvre à l'étranger d'actions culturelles, de coopération et de partenariat et par la gestion de moyens nécessaires à cette action.

Selon la loi, les grandes missions de Campus France seront:

1° la valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français, y compris par le suivi régulier des ressortissants étrangers ayant accompli tout ou partie de leur cursus dans le système français d'enseignement ou le réseau d'enseignement français à l'étranger ;

2° l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, y compris l'aide à la délivrance des visas et l'hébergement, en appui aux universités, aux écoles et aux autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi qu'aux collectivités territoriales ;

3° la gestion de bourses, stages, et d'autres programmes de la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs ;

4° la promotion et le développement de l'enseignement supérieur dispensé au moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

En principe, l'association EGIDE devrait donc disparaître au 1^{er} janvier 2011, date prévue par la loi pour la création du nouvel EPIC.

La nouvelle entité sera substituée, à la date d'effet de leur dissolution, à l'association EGIDE et aux GIP Campus France dans tous les contrats, conventions passés pour l'accomplissement de leurs missions. Leurs biens, droits et obligations seront transférés de plein droit et en pleine propriété à Campus France à la date d'effet de leur dissolution.

L'EPIC devrait être substitué aux trois entités fusionnées pour les personnels titulaires d'un contrat de droit public ou privé.

Enfin, dans son article 8, la loi indique que, dans un second temps, l'ensemble des activités internationales du CNOUS sera intégré à Campus France, selon les modalités prévues par un décret pris sur la base d'un rapport remis avant le 1^{er} juin 2011 aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Cette intégration interviendra au plus tard le 31 décembre 2011.

I. L'EVOLUTION DES ACTIVITES D'EGIDE

Opérateur historique du ministère de la coopération, EGIDE a vu son périmètre d'activité et ses fonds gérés s'accroître significativement jusqu'en 2005, à la demande du MAEE.

Les conditions de l'activité d'EGIDE ont été encadrées par une convention-cadre en 2003 et une charte de qualité, sans valeur contractuelle, en 2003, qui définissent assez précisément les services attendus. Les prestations rendues répondent dans l'ensemble aux demandes et aux attentes du MAEE et de ses postes à l'étranger.

Depuis 2005, EGIDE subit le contrecoup d'une baisse d'activité résultant principalement la diminution des financements du MAEE dont l'association est fortement dépendante.

1. Une extension rapide de ses missions jusqu'en 2005

Jusqu'en 2005, EGIDE a connu un accroissement important de ses activités et de ses ressources notamment par absorption, à la demande du MAEE, d'associations en difficultés.

EGIDE avait été créée à l'initiative du ministère de la coopération pour gérer la formation continue des anciens cadres de la France d'outremer.

A la demande de ce ministère, elle avait déjà progressivement étendu son activité et ses missions à la gestion des stagiaires étrangers, puis aux étudiants boursiers étrangers entrant dans le champ du ministère de la coopération.

Après l'intégration du ministère de la coopération au sein du ministère des affaires étrangères en 1998, EGIDE est passée sous la tutelle du MAE, qui confiait auparavant l'essentiel de la gestion de ses propres bourses à une autre structure, le CNOUS. C'est ainsi que depuis cette époque, le ministère conserve deux opérateurs pour la gestion des programmes de bourses.

Le périmètre d'activité d'EGIDE a connu au cours de la période 1998-2002 un élargissement sensible ayant pour corollaire une très forte croissance des fonds gérés.

Ainsi, entre 1998 et 2000, EGIDE a absorbé à la demande du MAEE une autre association, l'APAPE (Agence pour l'organisation de l'accueil des personnalités étrangères), alors en difficultés. Cette fusion a apporté à EGIDE un budget supplémentaire d'environ 12 M€ pour 5 000 invitations annuelles. Les échanges de chercheurs dans le cadre des Programmes d'actions intégrées ont représenté un volume d'activité de l'ordre de 5 M€.

En 1999, EGIDE s'est vu confier la gestion du programme de bourses d'excellence Eiffel.

En 2000, EGIDE a, à nouveau, étendu ses compétences en récupérant une partie de la gestion logistique de la mobilité « sortante » - avec les missions d'experts français à l'étranger de courte durée (inférieures à deux mois) -, autrefois gérées par un bureau du ministère. La délégation de cette mission lui a apporté un volume supplémentaire de fonds de plus de

10 M€. Progressivement, d'autres prestations lui ont été confiées comme l'organisation de colloques et de conférences principalement pour le compte du MAEE.

Enfin, en 2005, l'association, à la demande du ministère, a fusionné avec l'Association des foyers internationaux (AFI), qui n'avait plus les moyens d'assurer seule son développement et la rénovation de son parc de logements tandis qu'EGIDE, pour sa part, pouvait mobiliser les moyens nécessaires sans subventions publiques. EGIDE s'est engagée ainsi dans une activité directe d'hébergement correspondant aux besoins d'invités et de personnalités.

Ces transferts de responsabilité ou fusions opérés à son profit ont conduit au développement et à une diversification significatifs du volume de fonds gérés, comme en témoigne le tableau suivant.

M€	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1997
Total des fonds gérés	110,1	100,4	114,9	143,3	155,3	+41%
Dont MAEE	64,0	63,1	76,1	99,4	104,2	+63%
% MAEE sur total	58,1%	62,8%	66,3%	69,4%	67,1%	+15,5%

Source : Cour des comptes.

Cette évolution a aussi eu pour effet d'accroître sensiblement la dépendance d'EGIDE à l'égard du MAEE, celle-ci passant de 58,1 % à 67,1 % en 2001.

EGIDE a été considérée par le MAEE comme une association prestataire de services. En dépit de son existence, lorsqu'il a fallu répondre à de nouveaux besoins ou missions, le ministère a préféré créer de nouvelles entités plutôt que d'accroître le périmètre de l'association. Il a ainsi suscité lui-même la critique de la multiplicité des opérateurs, intervenant dans son champ:

- EduFrance, créée en novembre 1998, dont le principal objet était la promotion à l'étranger de l'enseignement supérieur français, mission pour laquelle EGIDE avait marqué son intérêt ;
- le GIP France coopération internationale (FCI), créé en 2002, pour répondre aux besoins internationaux en matière d'assistance technique de courte et moyenne durée. EGIDE n'a pas été retenue à ce titre comme opérateur principal et s'est retrouvée concurrencée sur la gestion logistique des missions d'experts réduisant son intervention aux missions de courte durée (une semaine) ;
- le GIP Campusfrance, créé en 2007, pour préfigurer la création d'un opérateur unique de la mobilité internationale.

Ces décisions ont maintenu EGIDE dans un rôle de simple opérateur logistique du ministère. Le ministère a ainsi privilégié jusqu'à récemment la création de nouveaux opérateurs au risque de leur émiettement, d'un manque de lisibilité et d'une moindre efficacité.

La création projetée de l'EPIC Campus France vise à corriger cette situation, surtout si elle intègre les activités internationales du CNOUS.

2. La diversité des mandants et des activités depuis 2005

En raison de la diversification de ses activités, EGIDE a aujourd'hui un large panel de « clients » (plus de deux cents), qui ne modifient guère sa dépendance vis-à-vis du MAEE.

a. Les missions pour le MAEE

a.1. Le dispositif de bourses du gouvernement français

Le MAEE consacre aux bourses d'études et de stages des moyens substantiels financés sur les programmes 185 et 209. Ils représentaient 76,5 M€ en 2008, soit 15 590 bourses d'études et de stage, avec un recours accru aux cofinancements d'entreprises ou de gouvernements étrangers. EGIDE et le CNOUS sont les deux opérateurs du ministère pour la mise en œuvre logistique de ce programme.

Le dispositif de bourses du gouvernement français distingue deux volets complémentaires : les bourses allouées par les postes diplomatiques d'une part, les programmes de bourses sur crédits centraux mis en place depuis 1999 dans le cadre de la politique d'attractivité de la France en matière de formation des élites, au nombre desquels les programmes « Eiffel » et « Major ».

a.2. Les bourses Eiffel

Le programme de bourses d'excellence Eiffel, lancé en janvier 1999 par le MAEE, est destiné à soutenir l'action de recrutement à l'international des établissements d'enseignement supérieur français, dans un contexte de concurrence accrue entre pays développés pour attirer l'élite des étudiants étrangers dans des formations de niveau Master, Ingénieur ou Doctorat.

EGIDE est l'opérateur de ce programme depuis sa création. Outre la gestion de la mobilité des étudiants sélectionnés, l'association assure la gestion des appels à candidature, le secrétariat des jurys de sélection. En 2009, les fonds gérés par EGIDE à ce titre s'élevaient à 13,7 M€.

a.3. Les bourses pour Français à l'étranger

Le MAEE finance un programme de bourses pour aider des étudiants français dans leur projet d'études à l'étranger (mobilité sortante). Ces bourses représentaient 2,3 M€ en 2009.

a.4. Les missions et les invitations

EGIDE gère les déplacements d'experts français à l'étranger essentiellement pour le compte du MAEE. En fonction de la demande, EGIDE assure la mise en place du titre de transport, l'obtention du visa, la réservation d'hôtel, le versement des frais de mission. L'expert bénéficie également d'une assurance comportant garantie d'assurance rapatriement, prévoyance, dépenses médicales et responsabilité civile.

EGIDE assure l'accueil de personnalités étrangères invitées en France pour des visites d'information de courte durée, la participation à des conférences ou à des séminaires. EGIDE joue un rôle d'interface entre le besoin de la personne invitée, précisé dans le cahier des charges du bailleur de fond et les différents organismes qui la reçoivent en France. Selon la demande de l'organisme invitant EGIDE prend en charge les aspects logistiques de leur séjour en France : organisation des contacts et rendez-vous, interprétariat, chambre d'hôtel, voyages, accueil à l'aéroport.

En 2009, EGIDE a géré 10,8 M€ pour les invitations et 10,2 M€ pour les missions d'experts.

a.5. Les projets du Fonds de solidarité prioritaire

EGIDE n'est concernée qu'autant que, dans le cadre de ces projets, sont envoyés des experts dont l'opérateur gère les missions ou que sont invitées des personnalités. Les fonds gérés à ce titre s'élevaient à 3,2 M€ au titre de 2008

a.6. Les partenariats Hubert Curien

Les partenariats Hubert Curien sont des projets de recherche, établis conjointement par deux équipes de recherche, l'une française, l'autre étrangère, qui bénéficient après évaluation du soutien financier des deux instances partenaires.

Le financement est assuré, pour la partie française, par le MAEE avec parfois le soutien du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (cela dépend des programmes). Chaque PHC peut comporter plusieurs dizaines de projets, et chaque projet comprend quelques actions de mobilité, des missions d'experts et des invitations.

C'est pour leur gestion logistique qu'intervient EGIDE. Il s'agit de :

- bourses de stage (1 458 en 2009) pour des jeunes chercheurs qui viennent passer de quelques semaines à quelques mois dans le laboratoire français, la plupart du temps dans le cadre de la préparation de leur doctorat
- missions de courte durée à l'étranger de chercheurs français
- invitations de courte durée de leurs homologues étrangers en France.

En 2009, ces programmes représentaient 6,97 M€ de fonds gérés par EGIDE. Le nombre de bénéficiaires des PHC s'est élevé à 5 443.

a.7. Les autres missions pour le MAEE

Plusieurs autres directions confient à EGIDE la gestion de leurs programmes d'invités, voire de boursiers telles que la direction de la coopération de sécurité et de défense qui finance un nombre limité de bourses d'études et de stage en France pour des militaires étrangers (20 en 2008). Ces opérations sont couvertes par la convention cadre avec le MAEE.

b. Les autres mandants publics

Les mandants publics représentent pour l'essentiel les mandats confiés à EGIDE par d'autres ministères (Enseignement supérieur, Education nationale, Culture, ...) pour gérer des programmes de bourses, dans le cadre de conventions annuelles, et surtout des invitations de personnalités étrangères pour leurs besoins propres.

A cela s'ajoute l'organisation de séminaires et de colloques comme, en 2008, l'organisation par EGIDE de colloques ou conférences liées à la Présidence française de l'Union européenne. Ces opérations ont été réalisés dans le cadre de l'accord cadre de 2008.

c. Les autres conventions

La catégorie « autres conventions » regroupe en réalité une diversité de mandants (de l'ordre de 150 en 2009). Ce sont, à 78 %, des établissements publics du secteur universitaire et de la recherche, tels que l'INRIA, l'IRD ou l'Ecole Polytechnique. Pour 9 %, ce sont des collectivités territoriales telles que la région Ile de France ou la région Bourgogne qui ont mis en place des programmes de mobilité sortante. Enfin, pour 12 %, il s'agit d'organismes de droit privé, telles que quelques grandes entreprises (TOTAL, AREVA et SNECMA représentant à elles trois 7 % de la totalité des mandants « autres conventions ») et pour 5 % d'autres organismes, associations ou entreprises liées au monde de l'enseignement supérieur et de la recherche (SA filiales de grandes écoles, telles que Centrale recherche SA). Il s'agit quasi-exclusivement de la gestion de programmes de bourses.

d. Les programmes avec les territoires d'outre-mer

EGIDE gère depuis leur création les programmes de mobilité vers la métropole d'étudiants ou de cadres qui viennent y parfaire leur formation. Le montant des fonds gérés est assez stable sur la période : 6,7 M€ en 2005, 7,0 M€ en 2009.

e. La prédominance du MAEE dans l'activité d'EGIDE

Le tableau ci-dessous montre la nette dépendance d'EGIDE vis-à-vis du MAEE puisque, toutes missions confondues, celui-ci représente de 65 à 70 % de l'activité de l'opérateur, la tendance s'étant plutôt renforcée au cours des années (71,7 % en 2007).

Mandants (%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
MAEE-DGM	62,5	63,0	64,7	66,3	67,3	68,3	65,2	63,5
Autres MAEE	2,6	2,5	2,6	2,9	3,0	3,4	4,0	3,7
DOM-TOM	3,9	3,7	4,3	4,4	4,4	4,7	5,0	6,1
Etats étrangers	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0	0
Jumelages	3,1	3,1	1,8	0	0	0	0	0
Mandants publics	5,0	5,1	3,4	3,7	2,4	1,6	5,1	5,0
Autres conventions	22,2	23,4	22,7	21,4	21,9	21,3	20,4	21,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : EGIDE.

L'essentiel des fonds gérés correspond aux bourses d'études et de stages du MAEE (53,7 M€ en 2009 sur 77,3 M€, soit 73 %), le reste relevant des invitations de personnalités étrangères, (7 M€ en 2009), de l'organisation de missions d'experts (8,8 M€) ou de l'organisation d'événements pour le compte du ministère.

Cette situation illustre à la fois la prédominance des missions de service public d'EGIDE et les responsabilités de l'Etat à son égard.

3. Les conditions d'exercice de l'activité d'EGIDE

Au cours de la décennie, l'opérateur a diversifié ses services pour le compte du ministère pour prendre en compte à la fois ses nouvelles missions et les exigences renforcées de la tutelle.

Cette évolution est conforme aux travaux menés du séminaire gouvernemental du 7 février 2005 visant à améliorer la compétitivité de la France et son attractivité sur le segment de l'enseignement supérieur, qui se sont traduits par la charte de qualité de 2006.

L'exemple des boursiers - pris en charge de leur pays d'origine jusqu'à leur départ de France - montre le niveau de sophistication atteint par EGIDE qui, par ailleurs, a profondément aménagé son système d'information au cours des dernières années afin de satisfaire les demandes de la tutelle et améliorer la qualité du dialogue de gestion.

Tant le ministère que les postes portent une appréciation très positive sur la qualité des prestations accomplies par EGIDE pour leur compte.

a. Une convention avec le MAEE encadre de manière précise les missions d'EGIDE

a.1. Une convention améliorée à la demande de la Cour

Les activités d'EGIDE pour le MAEE sont encadrées depuis 2003 par une convention-cadre, ainsi que l'avait souhaité la Cour. Celle-ci fixe également les tarifs de gestion applicables aux prestations d'EGIDE, modifiés annuellement par avenant.

L'avenant de 2008 précise la nature des relations contractuelles entre EGIDE et le ministère : *« l'opérateur est chargé par l'administration de la mise en œuvre d'actions de coopération et d'échanges internationaux financés par ce département ministériel, et qui lui sont confiés en application de l'article 3-1 du code des marchés publics »*.

a.2. Une obligation de moyens

S'agissant de la gestion de la mobilité internationale, la convention-cadre recouvre un champ de prestations très vaste. Elle précise, en effet, que *« les prestations fournies aux bénéficiaires des programmes comportent tout ou partie des prestations de voyage, d'accueil, d'aide au logement, de protection sociale, d'activités culturelles, de versement des droits réglementaires et, plus généralement, une assistance dans leurs relations avec les tiers durant leur séjour »*.

Afin de réaliser ces prestations, l'opérateur est tenu, en application de la convention, de :

- disposer en propre d'un parc restreint de logements auquel il fait appel prioritairement pour répondre aux besoins de l'administration, selon les tarifs conformes au marché
- disposer parmi ses salariés d'un corps d'accompagnateurs interprètes
- gérer un régime de protection sociale des bénéficiaires des programmes qui lui sont confiés, en subsidiarité au régime général de protection sociale pour les bénéficiaires qui ne peuvent y avoir accès ou pour lesquels des garanties spécifiques sont préférables.

a.3. Une association à la conception des programmes

La convention précise qu'« *en tant qu'opérateur de l'administration, EGIDE peut contribuer à la réflexion sur toute évolution ou réforme des réglementations, des procédures et des techniques de circulation de l'information et de la décision. Il peut en outre prendre l'initiative de présenter à l'administration tout projet en ces domaines visant à faciliter, à simplifier ou à accélérer les traitements, notamment par le moyen de services en ligne* ».

L'opérateur a fait preuve de son initiative, proposant, par exemple, au ministère une simplification de la réglementation sur les bourses ou une réduction sensible des frais des voyages internationaux.

b. Une charte de qualité lie depuis 2006 les acteurs de la mobilité

b.1. Un réel effort de clarification des responsabilités et d'amélioration de la qualité de l'accueil

Le séminaire gouvernemental de 2005 a retenu la proposition d'une charte de qualité relative à l'accueil des étudiants étrangers bénéficiaires de bourses du gouvernement français, entérinée en 2006 et inspirée par la charte européenne de qualité pour la mobilité.

Cette charte a été élaborée de concert avec les opérateurs. Elle concerne ainsi dans un premier temps les boursiers dont le MAEE est responsable, c'est-à-dire les étudiants bénéficiant d'une allocation attribuée par ce ministère au titre de la réglementation en vigueur. A terme, elle devrait constituer la trame d'une charte de qualité applicable à l'ensemble des étudiants en mobilité entrante.

Elle couvre la totalité de la chaîne d'accueil de l'étudiant : de son orientation, sa sélection dans le pays étranger et sa préparation au départ, jusqu'à son retour dans son pays d'origine, en passant par l'intégration dans l'établissement où l'étudiant a choisi d'effectuer sa mobilité.

b.2. L'absence d'indicateurs de performance

Aux dires du MAEE, la charte est déclinée « en 74 indicateurs de performance et de résultats (...) permettant) à chaque acteur de situer ses responsabilités tout au long de la chaîne et, à chaque stade de celle-ci, de s'auto-évaluer, y compris selon un ratio coût/résultats ». A ce titre, onze « indicateurs » sont propres aux deux opérateurs.

En réalité, la charte décrit simplement mais plus précisément les responsabilités de chaque partenaire et donc des opérateurs dans la chaîne de l'accueil du boursier. C'est en soi un effort appréciable mais la charte n'a pas de valeur contractuelle et ne définit ni objectifs précis, ni résultats et performances attendus des opérateurs de la mobilité.

b.3. L'absence d'un contrat de performance

Il manque ainsi indéniablement un contrat d'objectifs et de moyens, qui aurait défini, dans un cadre pluriannuel, la stratégie globale du ministère, les objectifs de chacun ainsi que les moyens mis en regard par le ministère et les performances attendues de l'opérateur.

La négociation d'un tel contrat aurait permis un véritable dialogue de gestion et conduit à s'interroger sur la soutenabilité financière pour EGIDE des demandes du ministère et sur les efforts de productivité corollaires.

Pour justifier son absence, le MAEE a fait valoir l'instruction du Premier ministre du 23 octobre 2007 demandant de ne pas prendre un tel engagement en raison du lancement de la RGPP. Cette interprétation du ministère l'a conduit à se priver d'un cadre stratégique et des éléments du pilotage de ses relations avec son opérateur.

c La gestion de la chaîne de l'accueil pour les boursiers

C'est un ensemble de prestations très complètes qu'EGIDE est tenu de mettre en œuvre au bénéfice des futurs boursiers du gouvernement français.

L'association gère, en effet, toute la chaîne logistique de l'accueil pour les boursiers venant faire des études ou un stage en France. Cette mission est déterminante dans l'attractivité de la France mais également dans la réussite des boursiers en raison de la qualité et de l'exhaustivité de la prise en charge.

c.1. L'organisation et la gestion des appels à candidatures

Pour certains programmes (Eiffel, partenariats Hubert Curien, boursiers Ile de France ou encore boursiers français à l'étranger²), EGIDE est chargée de la gestion des appels à candidatures. Dans ce cadre, elle assure la diffusion des informations sur le contenu des programmes et les modalités de dépôt des candidatures (Internet, voie de presse, ...). Dans un deuxième temps, EGIDE centralise les candidatures, contrôle la conformité des dossiers en fonction des règles préétablies pour chaque programme, prépare les documents de sélection transmis aux décideurs. Les résultats définitifs sont communiqués par EGIDE aux candidats.

c.2. L'hébergement

EGIDE doit, en vertu même de la convention-cadre de 2008, pouvoir proposer un hébergement à tous les bénéficiaires qui en font la demande, qu'ils soient boursiers ou invités.

Le nombre de personnes logés à ce titre était de 4.982 boursiers et 1.393 invités en 2009.

Les boursiers sont hébergés en hôtels, résidences privées ou universitaires. Dans les CROUS, EGIDE dispose d'un quota en régions d'environ 500 chambres universitaires, qui s'ajoutent aux logements répertoriés.

c.3. Les voyages

EGIDE prend en charge le transport des bénéficiaires des bourses, missions et invitations du gouvernement français ce qui représente un volume d'activité important.

Nombre de titres de transports émis par EGIDE de 2005 à 2009

² 5.500 candidats pour 1980 lauréats en 2007.

	2006	2007	2008	2009
Nombre de total de billets (avion et train)	29 133	28 243	28 827	24 286
dont Bourses	9 035	9 367	8 828	7 890
dont Missions	12 964	11 842	11 423	10 549
dont Invitations	7 134	7 034	8 576	5 847

Source : EGIDE.

Le MAEE représente la quasi totalité (95 %) des émissions de titres de transport effectuées par EGIDE, leur coût annuel étant refacturé au ministère :

(K€)	2006	2007	2008	2009
Dépenses de transport (AEV)	19 781	18 775	17 600	12 490
dont International	18.560	17 810	16 500	11 580

Source : EGIDE.

d. Un prestataire sans concurrent privé apparent

L'exemple des boursiers étrangers montre que les prestations accomplies pour leur compte sont exhaustives. Pour le MAEE, « ces services correspondent à un standard de qualité de l'accueil des étudiants BGF souhaité par le Département afin que notre pays s'inscrive dans la compétition internationale pour l'accueil des élites étrangères ».

Les prestations rendues témoignent également de l'importance et de la complexité des démarches qu'il est nécessaire à l'opérateur d'accomplir auprès de nombreux partenaires afin d'atteindre les résultats souhaités. Elles montrent qu'il s'agit bien d'un prolongement de l'activité de service public du ministère, que celui-ci n'est pas en état d'accomplir, raison pour laquelle il l'a déléguée à l'opérateur au cours du temps.

e. Un système d'information revu afin de l'adapter aux demandes du mandant

Dans le cadre du dialogue de gestion avec sa tutelle et aux fins de l'informer en continu de l'emploi des fonds qui lui étaient confiés, EGIDE a développé des outils qui se révèlent précieux pour le ministère. L'opérateur a également investi, à la demande de sa tutelle, dans des services en ligne qui répondent aux besoins des grandes catégories de personnes qui lui sont confiées.

Le MAEE s'est félicité à plusieurs reprises de la qualité des informations reçues d'EGIDE, dont la réactivité a été soulignée par la DGM. Comme le précisait le directeur de la coopération scientifique et universitaire dans une note de novembre 2007 : « au fil des ans, EGIDE a beaucoup investi dans les instruments de suivi de la gestion. C'est ainsi que les programmes de mobilité des chercheurs (PHC) sont aujourd'hui entièrement suivis par une base de données sur internet, qui permet de mieux connaître nos anciens boursiers. De la même façon, la comptabilité analytique mise en place permet une information de gestion essentielle pour l'ordonnateur et un dialogue de gestion d'excellente qualité ».

f. L'appréciation de l'administration centrale sur les performances de l'opérateur

Conformément à la charte de qualité, le MAEE doit assurer le pilotage de la chaîne globale de l'accueil et contracter avec les différents opérateurs des conventions d'objectifs. Ainsi qu'il a été vu, aucun contrat de cette nature n'a été conclu par le MAEE avec EGIDE, pas plus qu'avec le CNOUS.

La seule évaluation effectuée par le ministère a consisté en un questionnaire adressé à un panel de 1 500 étudiants entre avril et juin 2008, dont le taux de réponse a été faible (18 %).

Le ministère a exprimé une appréciation très positive sur tous les plans de sa collaboration avec EGIDE, le présentant comme un opérateur « efficace et fiable ».

Pour le ministère, les points de satisfaction sont nombreux : « *La qualité des prestations s'est stabilisée et qu'il n'y a pas de réels dysfonctionnements* », « *en ce qui concerne le programme Eiffel, l'opérateur a depuis 10 ans assuré de manière constante et satisfaisante la gestion de ce dispositif (...) Les partenariats Hubert Curien (PHC), également gérés par EGIDE, font l'objet d'une collaboration fructueuse avec l'opérateur* ». « *Cette délégation opérationnelle à l'opérateur sur l'ensemble des dispositifs qu'il gère pour le compte du MAEE, a été rendue possible grâce à la qualité de l'interface mise en place entre les équipes d'EGIDE et celles du Département. Dans la gestion de ces programmes EGIDE fait preuve d'une bonne réactivité, il existe une relation tout à fait satisfaisante et constante avec le Département : les calendriers sont respectés, les rendus financiers ou qualitatifs (par disciplines, établissements, pays...) sont communiqués de façon systématique ou en réponse aux demandes spécifiques et parfois en urgence du Ministère* ».

Le ministère signale également « *qu'EGIDE a organisé dans des délais très courts (3 semaines) les Assises de l'innovation en 2009 à la satisfaction pleine et entière du Département* ».

En conclusion, « *EGIDE a su se diversifier pour s'adapter aux contraintes du Département : diminution de ses bourses, et l'association apporte sa plus value sur les sujets de la mobilité encadrée : décret bourses, contrat doctoral (statut social des bourses). En définitive, l'opérateur sait faire preuve de réactivité* ».

g. L'appréciation des postes diplomatiques

Un questionnaire adressé aux ambassades a permis de déterminer comment celles-ci, qui sont les principaux partenaires d'EGIDE, évaluaient le service rendu par l'opérateur. Sur 30 postes interrogés, 29 ont répondu.

g.1. Une appréciation globalement positive vis à vis d'EGIDE

De manière générale, les postes ont exprimé leur satisfaction à l'égard d'EGIDE dont la qualité des prestations et de l'information fournie, la disponibilité et la réactivité sont soulignées. Sur 29 ambassades, 25 expriment une satisfaction élevée ou très élevée.

Ainsi, le poste en Angola indique qu'EGIDE « *répond parfaitement à nos attentes (...) la qualité et le niveau de l'information sur les prestations sont satisfaisants (...) On doit à cet égard souligner l'excellente réactivité de l'opérateur* ». C'est également le cas pour l'ambassade en Algérie, qui est l'un des postes les plus importants pour les bourses, missions et invitations (BMI): « *dans l'ensemble, la gestion efficace des dossiers et l'interactivité des services d'EGIDE sont soulignés. La disponibilité d'EGIDE est également remarquée et offre une qualité de travail appréciable* ». « *Les prestations rendues sont aujourd'hui totalement satisfaisantes tant en termes d'accueil que de remise de bourses* » indique l'ambassade en Israël. Il en est de même pour l'Indonésie qui travaille avec EGIDE pour les missions et invitations pour l'ambassade au Brésil ou celle au Canada ou encore pour l'ambassade aux Comores pour laquelle « *les services offerts reflètent bien une image positive de la France* ».

La réactivité d'EGIDE est très souvent signalée par les postes (Canada, Etats-Unis, Afrique du sud, Gabon, Egypte et Venezuela). Cela est notamment mis en exergue à propos de la prise en charge des missionnaires et des invités pour lesquels les décisions du poste peuvent se prendre au dernier moment ce qui nécessite une rapidité de réaction de l'opérateur (visas, billets, hébergement). L'ambassade en Inde souligne l'efficacité de l'opérateur pour la gestion d'un nombre important de missions et d'invitations liées au festival « Bonjour India » : « *les services de l'opérateur ont su traiter dans l'urgence de nombreux cas particuliers* ».

Les relations avec les opérateurs semblent parfois largement influencées par les interlocuteurs dont ceux-ci disposent. Celles-ci sont « *parfaites* » pour l'ambassade aux Etats-Unis qui utilise exclusivement EGIDE.

g.2. Une amélioration notable depuis deux ans

Les efforts accomplis par EGIDE pour mieux répondre aux souhaits des postes - renforcement de la relation clients et amélioration des contacts avec les SCAC - ont été relevés et semblent avoir conduit à une amélioration des services rendus. A cet égard, les postes ont apprécié les missions organisées par EGIDE en 2009 auprès d'eux (une trentaine), qui ont permis de mieux mesurer l'étendue des prestations proposées, souvent méconnue.

g.3. Le détail des évaluations

En détaillant les prestations, certaines nuances sont cependant apportées :

Voyages : le CNOUS semble plus économique qu'EGIDE, pour le Burkina Faso, qui déplore que l'opérateur « *ne propose que des titres de transport émanant de la compagnie Air France* ». Mais en contrepartie, comme le souligne l'ambassade en Afrique du sud les trajets organisés par le CNOUS sont plus longs: « *il conviendrait de favoriser les trajets aériens directs en limitant les escales pour limiter le coût du transport* ». La question des coûts de transport renvoie toutefois à celle des coûts paramétriques, examinée plus loin. Certains postes ont entrepris, avec l'accord du Département, de gérer eux-mêmes ces prestations (Vietnam, pour des « *raisons d'économie* »).

Accueil en France : l'accueil est une prestation très appréciée des personnes bénéficiaires des BMI. L'activité d'EGIDE est jugée favorablement (Colombie, Afrique du sud, Etats-Unis, Brésil, Canada, Congo) mais également celle du CNOUS. S'agissant des invités, l'ambassade en Russie indique qu'ils « *rentrent presque toujours très satisfaits du service proposé par EGIDE. La mise à disposition d'interprètes est particulièrement appréciée* ». En revanche, l'ambassade aux Philippines fait état de ratés de la part d'EGIDE.

Prestations d'hébergement : EGIDE a un avantage du fait de sa polyvalence et de l'engagement de l'opérateur de trouver un hébergement pour toutes les personnes qui lui sont envoyées. « *L'hébergement est très souvent considéré par les boursiers comme un point crucial sur lequel les offres des deux opérateurs sont sensiblement différentes. Sur ce volet les prestations d'EGIDE sont très appréciées* » indique l'ambassade en Tunisie. Les prestations pour les deux opérateurs sont jugées bonnes pour ce qui concerne les boursiers étudiants mais des critiques sont faites au CNOUS qui se révèle dans l'incapacité de donner des confirmations rapides d'hébergement (Indonésie). Les conditions de vie dans les cités universitaires sont critiquées (Russie). Un avantage est donné à EGIDE qui, en raison de la gestion des invités du gouvernement français, sait adapter le niveau d'hébergement à la qualité des bénéficiaires. Pour l'ambassade en Russie, « *la garantie d'un logement dans des conditions avantageuses pour les boursiers est incontestablement un atout en faveur de l'opérateur EGIDE* ». Mais le coût est considéré comme élevé par certains boursiers (Congo). Pour l'ambassade au Canada « *EGIDE est devenu très compétitif dans le choix et la rapidité pour fournir un logement aux étudiants boursiers* » tandis que, en revanche, pour l'Ambassade aux Etats-Unis qui utilise EGIDE, « *l'aide à la recherche d'un logement est minimale* », sans doute parce que les étudiants s'en occupent eux-mêmes.

Les informations fournies par les opérateurs, notamment EGIDE, sur son site internet sur les programmes offerts ou soutenus par l'administration, sont appréciées.

Suivi du parcours des étudiants est apprécié (Inde) : « *les services d'EGIDE renseignent l'ambassade sur les problèmes qui peuvent survenir pendant le séjour d'études* ».

En revanche, l'aide pour accomplir les formalités auprès des préfectures est parfois jugée globalement insuffisante (Russie, Colombie, Philippines) et doit être améliorée (Afrique du Sud).

Les prestations particulières fournies par EGIDE sont appréciées et, notamment, la possibilité d'offrir, couplé avec une bourse de couverture sociale, des capacités d'hébergement ou encore la création d'une filiale de portage salarial par EGIDE qui est considérée comme essentielle par l'ambassade du Japon : « *cette prestation est maintenant indispensable lorsque les boursiers sont reçus dans des organismes non universitaires* ».

Cette consultation des ambassades est, dans l'ensemble, positive pour EGIDE, saluée pour la qualité de ses prestations, de son information et pour sa réactivité et sa polyvalence. Le CNOUS est également considéré comme un partenaire apprécié. De manière générale, EGIDE semble avoir un avantage sur l'hébergement, ce qui est paradoxal compte tenu de la position privilégiée du CNOUS sur l'attribution de logements en résidence universitaire. Cela s'explique sans doute par la plus grande diversité des publics d'EGIDE qui recherchent un niveau de logement d'une qualité supérieure à celui des résidences universitaires dont la vétusté est parfois critiquée. Des points d'amélioration sont relevés sur la prise en charge des formalités auprès des préfetures, qui constitue un sujet sensible pour les boursiers.

g.4. L'évaluation des prestations par les bénéficiaires

Elle est difficile à faire car beaucoup de postes n'ont pas instauré un retour d'information systématique des bénéficiaires qui permettrait d'évaluer les prestations reçues. D'autres relèvent que les appels reçus ne sont pas significatifs car ils ne sont souvent le fait que des personnes rencontrant un problème.

g.5. Le choix de l'opérateur

Sur l'étendue et la qualité des prestations offertes par chacun des deux opérateurs, les postes n'expriment pas de claire préférence entre EGIDE et le CNOUS qui, en principe, opèrent sur des programmes différents suivant des règles fonctionnelles et géographiques. Cependant, suite aux efforts effectués depuis deux ans, certains postes envisagent de basculer vers EGIDE. La question de l'opportunité de maintenir deux opérateurs est donc clairement posée par les postes eux-mêmes.

4. Un volume d'activité en décroissance rapide depuis 2005

Alors même que l'opérateur a été conduit, à la demande du ministère, à intervenir sur des champs nouveaux en accroissant la qualité des prestations, son volume d'activité, notamment au profit du MAEE, s'est beaucoup contracté à partir de 2005, entraînant une situation financière difficile. Les perspectives ouvertes par une diversification récente de ses activités, avec le soutien du ministère, ne paraissent pas encore d'une ampleur nécessaire pour enrayer sa chute d'activité.

a. Une baisse d'activité importante

Après un accroissement très net de son activité entre 1997 et 2002, et une certaine stabilité jusque 2006, l'opérateur connaît une inversion de tendance dangereuse pour sa pérennité.

De 2002 à 2009, le total des fonds gérés est passé de 159,1 M€ à 115,1 M€, soit une baisse de 27,7 % en sept ans. Le décrochage est particulièrement marqué à compter de 2005, avec une chute de 25,2 % jusqu'en 2009. Le tableau ci-dessous montre cette décroissance

rapide des fonds gérés par EGIDE et concerne presque toutes les grandes catégories de son activité. Les causes en sont diverses mais se rejoignent pour fragiliser l'opérateur. Pour 2010 et 2011, les perspectives sont également mauvaises.

Fonds gérés par EGIDE

Origine des fonds gérés	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Affaires étrangères	101,1	102,5	107,3	101,9	96,7	93,0	77,3
Outre-Mer	5,6	6,6	6,75	6,4	6,4	6,8	7,0
Etats étrangers	0,85	0,8	0,67	0,8	0,45	0,26	0,3
Union Européenne	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0	0
CNRS	4	2,7	2,2	1,5	0	0	0
MENESR	0,7	1,1	1,9	0,8	1,0	5,8	4,2
Mandants publics	5,5	3,8	1,8	1,28	1,2	1,0	1,5
Mandants privés	36,6	34,7	33,1	32,2	29,2	27,4	24,7
Total	154,5	152,3	153,8	145	135	134,3	115,1

Source : rapports financiers EGIDE.

b. Une réduction parallèle des crédits du MAEE

EGIDE est particulièrement touchée par la réduction des moyens du MAEE pour les BMI. Cette baisse est aggravée par le déport croissant des crédits qui leur sont consacrés sur d'autres activités des postes. Elle s'accompagne d'une réorientation interne menée par les postes, qui privilégient les bourses d'études au détriment de celles de stages, et accessoirement des missions et des invitations. Or, EGIDE, si elle partage la gestion des bourses d'études avec le CNOUS, est l'unique opérateur sur les bourses de stage, les missions et les invitations de personnalités étrangères.

b.1. L'évolution des moyens du ministère : une baisse aggravée par un déport croissant des crédits des bourses sur d'autres actions

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des crédits ouverts en LFI de 2007 à 2010 pour les bourses, missions et invitations, la programmation budgétaire initiale, la programmation effectuée par le MAEE ainsi que la consommation finale des crédits ventilée entre EGIDE et le CNOUS. Le ministère n'a pu reconstituer les crédits pour les exercices précédents.

Les trois colonnes permettent de mesurer et d'expliquer les écarts entre les crédits votés et les crédits effectivement confiés en gestion à EGIDE.

Evolution des crédits du MAEE de 2007 à 2010

	2007		2008		2009		2010	
	LFI	PBI	LFI	PBI	LFI	PBI	LFI	PBI
<u>Programme 209 hors FSP</u>								
Bourses	74 838 182	71 096 273	74 732 223	71 742 934	73 555 637	69 877 855	64 685 913	61 451 617
Echanges d'expertise	32 000 000	30 400 000	28 518 723	27 377 974	12 136 694	11 529 859	12 204 518	11 594 292
Programmes d'échanges scientifiques	5 000 000	4 750 000	4 545 907	4 364 071	5 410 333	5 139 816	5 364 667	5 096 434
Total 209	111 838 182	106 246 273	107 796 853	103 484 979	91 102 664	86 547 531	82 255 098	78 142 343
<u>Programme 185 hors FSP</u>								
Bourses	20 234 833	19 223 091	20 197 350	19 389 456	20 062 250	19 059 138	15 855 950	15 063 153
Echanges d'expertise	6 308 936	5 993 489	6 233 822	5 984 469	5 532 558	5 255 930	3 353 690	3 186 006
Programmes d'échanges scientifiques	4 600 219	4 370 208	4 545 907	4 364 071	3 688 372	3 503 953	2 518 740	2 392 803
Total 185	31 143 988	29 586 789	30 977 079	29 737 996	29 283 180	27 819 021	21 728 380	20 641 961
Total programmes 185 et 209	142 982 170	135 833 062	138 773 932	133 222 975	120 385 844	114 366 552	103 983 478	98 784 304
	Consommation hors FSP		Consommation hors FSP		Consommation hors FSP			
Consommation EGIDE		87 834 516		88 588 778		75 368 082		
Consommation CNOUS		35 031 285		29 083 756		24 852 820		
Total consommation EGIDE et CNOUS		122 865 801		117 672 534		100 220 902		

- Procédure de programmation des bourses et échanges d'expertise, missions et invitations (BMI)

La programmation des crédits est effectuée par les postes (responsables de 80 % du montant), les crédits consacrés aux BMI étant fongibles depuis 2006 avec les autres moyens des ambassades.

Les crédits BMI sont programmés depuis deux ans selon la même procédure et le même calendrier que l'ensemble des autres moyens des ambassades (dotations aux établissements à autonomie financière, subvention à l'Alliance française, partenariats scientifiques, dépenses de soutien, autres moyens bilatéraux d'influence...).

- Avril N : programmation stratégique N+1 : chaque poste se voit notifier une enveloppe théorique de programmation pour l'année N+1. Il indique le montant des crédits qu'il souhaiterait réserver aux bourses et aux échanges d'expertise.

- Septembre-Octobre N : détermination des enveloppes de programmation détaillée de chaque poste pour N+1. Suite à la rédaction du PAP, le montant exact de l'enveloppe globale de programmation des postes est arrêté.

- Novembre N : notification aux postes de leur enveloppe de programmation détaillée N+1.

- Janvier N+1 : retour des programmations détaillées N+1 et validation par le Département.

- Juin N+1 : rendez-vous de mi-gestion. C'est l'occasion d'un contrôle de l'exécution de la programmation des moyens « bourses » et « échanges d'expertise ».

En réalité, c'est donc plutôt vers mars que les résultats de la programmation des postes sont connus et validés par l'administration centrale, ce qui peut expliquer la difficulté d'EGIDE à préparer son propre budget.

- Une réallocation des moyens BMI vers les autres actions des ambassades

En 2008 et 2009, les télégrammes envoyés par le ministère insistaient sur la priorité donnée aux BMI, qui devaient être préservées dans la programmation des postes. Ces instructions n'ont pas empêché une baisse substantielle de ces moyens.

La différence entre LFI et PBI s'explique principalement par l'application de la réserve légale de précaution : - 5 % en 2007, 2009 et 2010 ; - 6 % en 2008.

L'écart entre PBI et programmation est net sur les exercices considérés et s'est accru en 2008 et 2009. Ainsi, les crédits programmés par les postes se sont élevés à 115,6 M€ en 2008 contre 133,2 M€ en PBI, soit - 13,2 %, 98,2 M€ en 2009 contre 114,4 M€ en PBI, soit - 14,2 %. En 2007, l'écart était moindre à 8,6 %.

C'est donc en moyenne 15 M€ qui ont été perdus en 2008 et 2009 pour la politique des bourses, des missions et invitations, soit plus de 20 M€ (- 17 %) par rapport aux crédits ouverts en LFI. Cette baisse s'explique notamment par une réaffectation des crédits initialement consacrés aux bourses vers d'autres dispositifs lors de la programmation des postes. Cette tendance est plus marquée en 2008 et 2009 du fait de la baisse globale des enveloppes consacrées aux postes.

Les instructions du Département ne sont donc que partiellement respectées.

Ainsi que le soulignait le MAEE, « *malgré les instructions du Département, pour beaucoup de postes, le maintien du montant des bourses dans un contexte de baisse de leur enveloppe est difficilement soutenable car mécaniquement la part des bourses dans le total de leur programmation augmente alors qu'ils doivent faire face à des dépenses incompressibles telles que les dotations de fonctionnement aux établissements culturels (la grande partie de cette dotation servant à payer les salaires des personnels de ces établissements)* ».

Par ailleurs, les postes ont tendance à faire de plus en plus appel à des cofinancements, ce qui apparaît comme une solution moins coûteuse qu'une bourse à coût complet tout en leur permettant de ne pas trop diminuer le nombre de boursiers.

- L'écart entre programmation et consommation

L'écart entre programmation et consommation s'explique principalement par le fait que la programmation est calculée sur la base de « coûts paramétriques », alors que la consommation est calculée en coûts réels.

La programmation des crédits des bourses, missions et invitations repose par souci de simplification sur des moyennes par type de dépense appelées paramètres. Ils visent à éviter que chaque poste évalue pour lui-même ses dépenses notamment de bourses sur la base d'estimations nécessairement complexes à réaliser qu'il s'agisse de l'estimation du prix des billets, des dépenses associées à chaque bourse et prises en charge par le ministère (coûts pédagogiques, achats livres, indemnités de thèse ou de mémoire, couverture sociale, hébergement, ...).

Les paramètres utilisés pour programmer les bourses, missions et invitations sont calculées à partir des dépenses réelles constatées lors du dernier exercice budgétaire clos. Les paramètres 2010 découlent donc des moyennes des coûts d'exécution 2008 de chacune des catégories de bourses et invitations existantes. Le ministère utilise pour ce faire les informations fournies par les deux opérateurs, EGIDE et CNOUS, dont il calcule la moyenne. Les paramètres sont les mêmes quel que soit l'opérateur retenu par le poste.

Compte tenu de la construction de la programmation, le système du paramètre induit pour le ministère un risque de dépassement de ses crédits budgétaires, si les postes programmaient systématiquement des bourses par nature plus coûteuses que la moyenne³. Sa tendance est donc, par prudence, de pondérer un peu les paramètres à la hausse par rapport aux valeurs moyennes réelles.

Les résultats du tableau de la page précédente montrent que l'ajustement s'est fait de façon relativement correcte entre 2007 et 2009 à + ou - 2 % près (mais dans l'enveloppe PBI).

b.2. L'impact sur les bourses

Le tableau et les graphiques de la page suivante présentent l'évolution entre 2003 et 2009 des bourses attribuées à des étrangers par le ministère.

Le nombre de boursiers a chuté de 22 437 en 2002 à 15 590 soit -30,5 %. Ce sont les stages qui ont été les plus touchés, passant de 12.278 à 4.786 (- 61 %). En revanche, le nombre de bourses d'études s'est maintenu passant de 10 159 à 10 804.

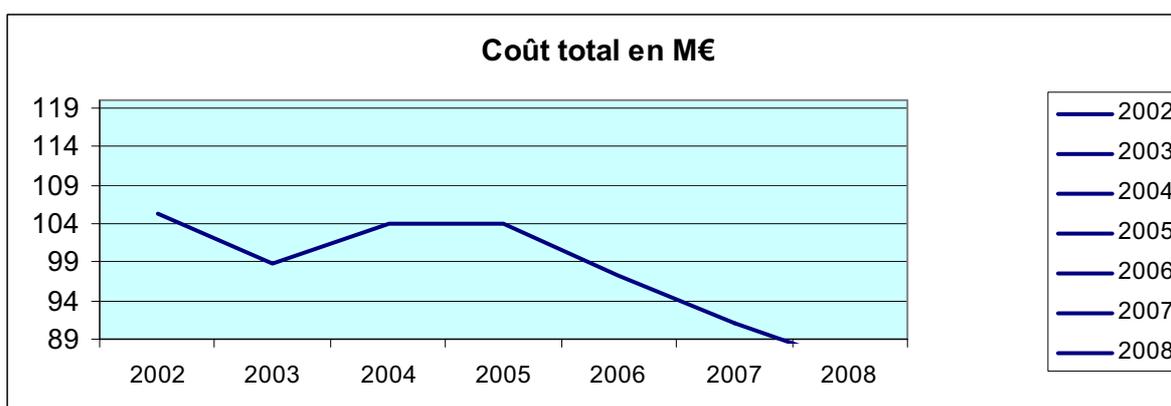
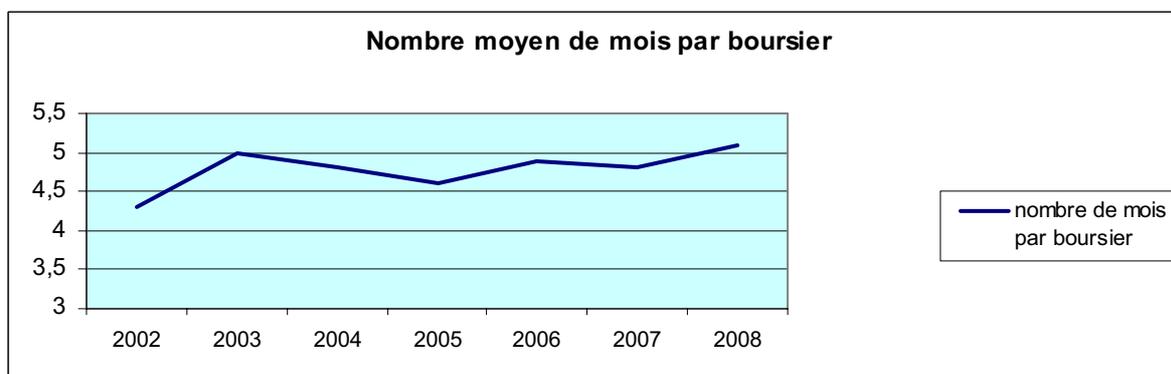
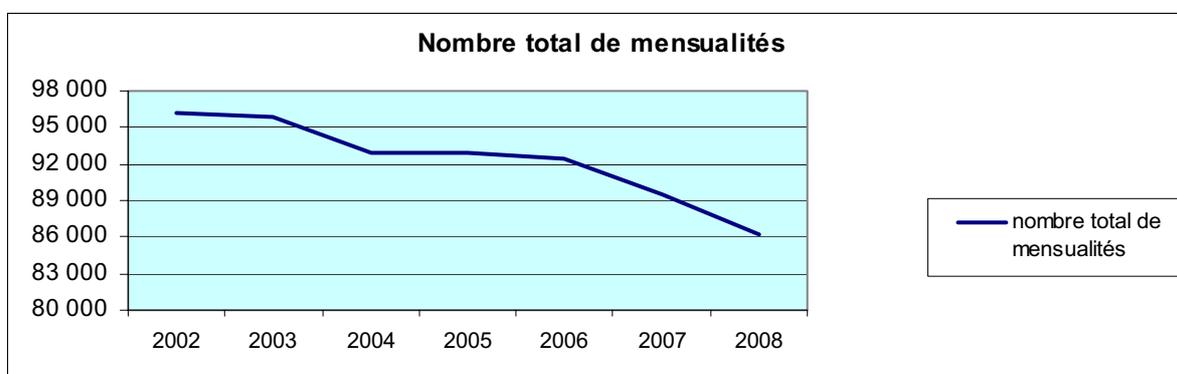
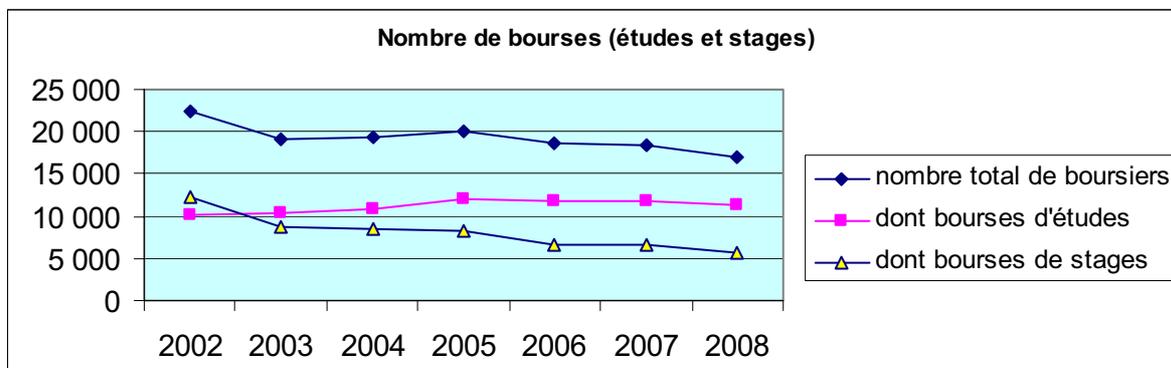
³ Par exemple, pour une formation dans une grande école à frais de scolarité en général plus élevés que ceux des universités.

En réalité, la nature des bourses d'études a elle-même été modifiée puisque les ambassades ont été fortement incitées à trouver des cofinancements, soit locaux, soit français (entreprises, collectivités, ...), ce qui en soi est une démarche positive. Toutefois, une part importante des bourses est désormais attribuée sous la forme de bourses de couverture sociale, formule la moins coûteuse, puisque les seules prestations à la charge de la France sont la couverture sociale et les activités culturelles. Le boursier est couvert au titre du risque maladie et il n'expose pas de frais de visa ou pour la carte de séjour. Ces bourses représentaient 18 % des bourses d'étude en 2009.

Sur la période 2002-2009, les crédits ont été réduits de 27,3 %.

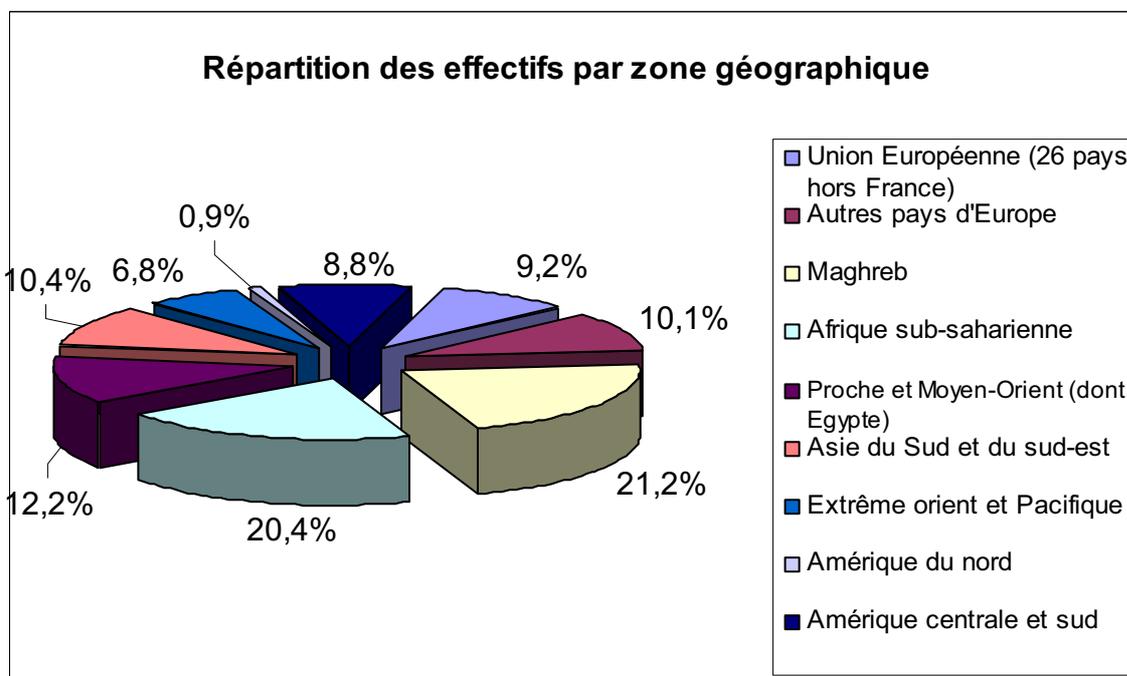
Données générales boursiers

Années	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
nombre total de boursiers	22 437	19 171	19 375	20 109	18 629	18 393	16 912
dont bourses d'études	10 159	10 479	10 939	11 936	11 910	11 891	11 328
dont bourses de stages	12 278	8 692	8 436	8 173	6 719	6 502	5 584
nombre total de mensualités	96 176	95 860	92 985	92 866	92 402	89 461	86 297
nombre de mois par boursier	4,29	5	4,8	4,6	4,9	4,8	5,1
Coût total en M€	105,2	98,8	104,1	104	97,3	91,1	85,9



Bourses du Gouvernement français en 2008

Régions/Effectifs	2008	
	Effectif	%
Union Européenne (26 pays hors France)	1 556	9,2%
Autres pays d'Europe	1 703	10,1%
Maghreb	3 580	21,2%
Afrique sub-saharienne	3 455	20,4%
Proche et Moyen-Orient (dont Egypte)	2 067	12,2%
Asie du Sud et du sud-est	1 761	10,4%
Extrême orient et Pacifique	1 154	6,8%
Amérique du nord	154	0,9%
Amérique centrale et sud	1 482	8,8%
TOTAL	16 912	100



b.3. L'impact sur EGIDE

Le tableau suivant résume les évolutions intervenues entre 2005 et 2009 pour EGIDE sur l'ensemble de ses activités avec le MAEE, hors événementiel.

(M€)	2005	2009	Evolution (%)
MAEE bourses	66,9	53,7	-20
<i>dont Etudes</i>	<i>40,7</i>	<i>34,5</i>	<i>-15</i>
<i>dont stages</i>	<i>22,3</i>	<i>13,8</i>	<i>-38</i>
Invitations	18,6	10,5	-44
Missions	16,5	9,9	-41

Source : EGIDE.

Ainsi, les crédits affectés aux bourses gérées par EGIDE ont chuté de 20 % en moyenne de 2005. En leur sein, ce sont les bourses de stage qui ont été le plus touchées : - 38 %. Le nombre de boursiers pris en charge est ainsi passé de 11.533 en 2005 à 9.784 en 2009.

S'agissant des invitations, les moyens qui y sont consacrés ont chuté de 44 % entre 2005 et 2009, leur nombre passant de 5.777 en 2005 à 4.223 en 2009, le MAEE représentant en moyenne 97 % de la totalité des invitations gérées par l'association.

Les missions d'experts de courte durée ont également été fortement affectées avec une baisse de crédits de 41 %, leur nombre passant de 9.931 à 6.278 entre 2005 et 2009. Ici aussi, le MAEE représente l'essentiel des fonds gérés par EGIDE au titre de ce moyen (97 %).

b.4. Des perspectives 2010 et 2011 encore sombres

La chute de l'activité devrait se poursuivre en 2010 compte tenu de la contraction des crédits ouverts en LFI. En effet, après avoir chuté de 13,3 % en 2009 par rapport à 2008, les crédits ouverts en LFI baissent à nouveau de 13,6 % en 2010.

Cette tendance sera en principe reflétée fidèlement dans les fonds gérés par EGIDE, sous réserve des arbitrages des postes lorsqu'ils établissent leur programmation. Plusieurs programmes de bourses sont touchés par les réductions budgétaires, dont l'impact va se faire sentir en 2010 et 2011 :

- La quasi extinction des bourses pour français à l'étranger (BFE)

Les crédits affectés à ce programme ont baissé de près de 29 % depuis 2005. Le programme Univers a été interrompu en 2008. Les bourses accordées à des étudiants en doctorat inscrits à l'IUE de Florence ont été transformées, en 2009, en subvention accordée à l'Institut, qui salarie désormais les étudiants directement. Le MAEE a décidé en février 2010 de mettre fin aux collèges doctoraux. Ne subsistent aujourd'hui que les bourses pour les étudiants inscrits au Collège d'Europe, dans le cadre du programme Lavoisier.

A compter de 2010, les nouvelles promotions ne seront donc constituées que de boursiers Lavoisier. Les crédits annuels consacrés à ce programme par le MAEE iront en

diminution jusqu'à atteindre un montant minimum correspondant aux bourses Lavoisier/Collège d'Europe, soit environ 400 K€ par an (contre 2,2 M€ en 2009, soit - 1,8 M€).

- La diminution des bourses Eiffel

Ce programme a été affecté par les restrictions budgétaires sur l'exercice 2009, qui, avec 13,7 M€, ont conduit à une baisse de près de 11 % par rapport à 2006, exercice de lancement.

La promotion 2010 du programme ne comptera que 331 nouveaux boursiers, contre 477 en 2009, soit une baisse de 31 %. Compte tenu des récurrences (les bourses ont une durée de deux à trois ans), la chute d'activité supplémentaire devrait être de l'ordre de 20 % en 2011 pour EGIDE.

c. L'impact de la disparition des libéralités sur l'activité d'EGIDE (mandants parapublics)

Alors que les crédits du MAEE subissent une contraction sans précédent depuis 2009, EGIDE a perdu en même temps nombre de ses mandants extérieurs.

Les fonds gérés pour l'ensemble des mandants parapublics et privés, dont l'essentiel œuvrent dans le secteur de la recherche, sont passés de 33 M€ en 2005 à 24,6 M€ en 2009, soit une baisse de 25 %. Le nombre de clients concernés s'est réduit de 318 à 147.

La principale cause en est le contrecoup de la suppression progressive des libéralités - c'est à dire des bourses qui ne donnent pas lieu au versement de cotisations sociales et donc d'ouverture aux droits sociaux -, qui oblige depuis quelques années les laboratoires de recherche à salarier leurs stagiaires doctorants.

Le gouvernement français s'est engagé dans une réduction progressive de ces libéralités. Est désormais privilégié le statut de salarié, pour les étudiants en doctorat comme pour les chercheurs diplômés, ainsi que l'indique l'art. L. 412.2 du Code de la Recherche.

La baisse continue entre 2005 et 2009 des fonds confiés par des laboratoires et universités s'explique donc essentiellement par ce phénomène, l'essentiel des mandants d'EGIDE de cette catégorie étant des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ayant historiquement confié à EGIDE la prise en charge des chercheurs étrangers dont ils finançaient le séjour sous forme de bourses.

La convention avec le CNRS est emblématique puisqu'elle atteignait 5,1 M€ en 2002 avant de s'éteindre en 2007 pour les raisons évoquées ci-dessus. Sur les treize plus importantes conventions, les fonds gérés sont passés de 9,3 M€ en 2005 à 1,07 M€ en 2009.

d. Une faible activité au titre de l'événementiel, sauf en 2008

d.1. Une activité marginale

L'activité événementielle est restée marginale dans le chiffre d'affaires d'EGIDE depuis l'origine (de 2005 à 2009, moins de 300 K€ de recettes) à l'exception de l'exercice 2008 où l'association a été retenue par le MESR pour le montage de plusieurs conférences,

dont l'une (Assises de l'innovation) confiée à EGIDE quelques semaines seulement avant son ouverture.

d.2. Une opération exceptionnelle en 2008 : l'organisation de la PFUE

ÉGIDE a organisé 22 manifestations dans le cadre de la Présidence Française de l'Union européenne (PFUE), opération dont la Cour a déjà rendu compte au Parlement. Toutes ont concerné un public français et européen, représentant au total 6 000 participants. Elles ont eu lieu de la mi-juin jusqu'à la mi-décembre, avec un pic de septembre à novembre : 17 manifestations en trois mois, soit plus d'une par semaine.

L'association a été à chaque fois en charge de la totalité des prestations : gestion des inscriptions, accréditation, voyage et transferts, hébergement, location des salles de conférence, technique audio vidéo, interprétariat, accueil, restauration, organisation des soirées. Le budget global de ces conférences s'est élevé à environ 7,3 M€. Mis à part trois manifestations organisées pour le compte du MAEE (dont les Assises de l'Innovation en décembre 2008), l'activité a été réalisée pour le MESR, et le ministère de l'éducation nationale. L'équipe PFUE a compté jusqu'à 20 collaborateurs, dont sept chefs de projet, tous recrutés en CDD.

d.3. Des perspectives limitées

Bien que le ministère ait apprécié la performance d'EGIDE, il ne prévoit pas actuellement d'accroître à l'avenir le nombre de conférences ou séminaires confiés à l'association.

5. Des tentatives de diversification à la portée encore limitée

Partant du postulat que l'élargissement de ses activités pouvait conduire l'opérateur à moins dépendre du ministère et par là même à éviter une remise à flot financière que les résultats dégradés d'EGIDE laissaient entrevoir, le ministère a poussé l'opérateur à diversifier ses partenaires. Cette politique, mise en œuvre de manière dynamique par l'association, ne paraît cependant pas en mesure, à court terme, d'apporter de nouvelles sources de revenus.

a. Un plan stratégique de diversification

Dès la fin 2008, sous la pression du ministère et avec l'arrivée d'un nouveau directeur général, l'opérateur a défini un plan d'action stratégique destiné à accroître ses clients et ses recettes. Sous le titre « EGIDE, une entreprise du XXI^{ème} siècle », la direction a ainsi annoncé la mise en place d'une approche marketing concernant les différents services proposés par EGIDE, jugés mal identifiés, et les différentes cibles de clients, auxquels devaient être proposées des prestations adaptées à leurs demandes. Avec la création d'un service développement⁴, cette nouvelle approche devait accompagner un effort de prospection massif de l'opérateur auprès du MAEE et de ses autres clients.

Les efforts à mener concernent à la fois :

⁴ Comprenant quatre collaborateurs commerciaux et un chargé marketing. Cette équipe de développement a commencé à être opérationnelle à l'été 2009 pour monter en puissance en 2010. La tutelle et le contrôle financier ont donné leur aval à cette réorganisation.

- le MAEE (DGM), mais également les autres directions avec lesquelles EGIDE ne travaillait jusqu'à présent pas ;
- les postes (un nombre limité devait être sélectionné pour leur volume d'affaires potentiel) ;
- les pays étrangers et leurs institutions qui auraient besoin d'un opérateur comme EGIDE pour développer une politique de mobilité sortante ;
- les grandes entreprises du secteur concurrentiel comme TOTAL ;
- le secteur de la recherche avec la création d'une filiale de portage de salariés.

Enfin, EGIDE a mis en place une veille pour répondre aux appels d'offre des collectivités territoriales, qui disposent parfois de crédits pour le financement de la mobilité sortante ou entrante.

b. Des résultats encore limités

Bien que les résultats ne puissent être encore appréciés – les effets sont à moyen terme – ces opérations témoignent du changement de culture de l'opérateur qui, pendant la décennie précédente, avait bénéficié d'un accroissement de missions et d'activité sans qu'il lui soit nécessaire de se mobiliser et qui était de manière générale peu présent sur le terrain, nourrissant ainsi une image négative auprès des postes.

Les résultats sont encore limités. Le MAEE qui semblait réticent à confier à EGIDE de nouvelles missions, parce qu'il souhaitait pousser l'opérateur à être moins dépendant de lui, lui a néanmoins confié plusieurs opérations importantes en juillet 2010.

- La recherche de programmes de bourses des gouvernements étrangers

Alors qu'EGIDE avait quasiment abandonné au CNOUS la prospection d'Etats étrangers pour gérer leur propre programme de mobilité vers la France, l'année 2009 a été l'occasion d'un tournant qui commence à porter ses fruits. Les projets en cours représentent des perspectives de chiffre d'affaires supplémentaire de l'ordre de 0,5 M€ pour EGIDE. Sur la plupart de ces projets, EGIDE a été sollicité par l'ambassade ou a reçu son soutien, ce qui témoigne aussi d'une meilleure communication vers l'extérieur.

- Entreprises du secteur concurrentiel et établissements universitaires et de recherche (portage salarial)

EGIDE a créé en mars 2009 une filiale de portage dénommée EGIDE Latitudes afin de répondre à la demande potentielle des instituts de recherche, laboratoires universitaires et des grandes écoles, amenés à salarier la totalité de leurs chercheurs étrangers et ne souhaitant pas effectuer directement cette gestion de ressources humaines non pérennes.

Mais un an après sa création, les résultats sont quasi inexistantes : seuls sept contrats de portage avaient été signés fin 2009 avec des chercheurs étrangers.

Enfin, sur le segment des entreprises privées, l'augmentation du chiffre d'affaires en lien avec ces mesures reste pour l'instant limitée : 0,13 M€ de rémunération pour 1,11 M€ de fonds gérés sur 2009-2010.

c. Le soutien du ministère à la stratégie de diversification

Pour le ministère, EGIDE « *est positionné comme l'opérateur pivot et privilégié de la mobilité des étudiants chercheurs et invités financés sur ses crédits* ».

La stratégie du ministère à l'égard de son opérateur est clairement de « *l'accompagner dans le développement de sa base clients et la diversification de ses activités sachant que les sommes gérées pour le compte du ministère par EGIDE sont en diminution de façon continue* ».

d. Une activité marginale

Les efforts réalisés n'ont pas permis encore de développer une activité proportionnelle à la baisse du chiffre d'affaires subie sur les programmes du MAEE, bien qu'ils constituent un des piliers de la stratégie de redressement pluriannuelle pour 2010-12. EGIDE peut cependant bénéficier de son intégration à un EPIC qui pourrait permettre de développer des services nouveaux (extension à tous les étudiants étrangers) et des synergies (Cf. infra).

Mais il existe toutefois encore un net décalage entre le modèle économique (rémunération de prestations) résultant du discours de l'opérateur et son cœur de métier qui demeure la réalisation d'une mission de service public pour le compte du ministère. A ce titre, l'opérateur n'étant pas en mesure de générer de manière substantielle des ressources autres, le MAEE ne peut se décharger de sa responsabilité de financement d'EGIDE.

6. Un opérateur réactif

Depuis 2007 et la baisse d'activité en provenance du MAEE, EGIDE a fait accepter au ministère des initiatives tendant à améliorer la gestion des bourses, à en réduire le coût pour l'opérateur et à recréer des marges de manœuvre sur les crédits du ministère.

a. La simplification du dispositif des bourses du gouvernement français

Défini par un arrêté du 27 décembre 1983, le dispositif des bourses accordées par le MAEE est considéré depuis longtemps comme complexe. Il distingue en effet quatre catégories de bourses, propose 15 montants d'allocation différents auxquels s'ajoutent une dizaine de droits et indemnités qui couvrent des prestations très diverses.

Les inconvénients sont nombreux : complexité de la réglementation des bourses du gouvernement français (BGF), mauvaise lisibilité du système pour l'étudiant ou le stagiaire étranger, émiettement du montant des allocations, liquidation des allocations consommatrice de temps, complexe et finalement coûteuse en frais de gestion pour les opérateurs.

Ainsi pour un montant global de 4,4 M€ en 2008, l'ensemble des droits et indemnités représentait, pour les bourses liquidées par EGIDE et le CNOUS, une masse élevée d'actes de gestion.

EGIDE a en conséquence fait des propositions de simplification au MAEE. En les rapprochant des allocations d'entretien, on obtient une augmentation moyenne de 80 € de l'allocation mensuelle pour chaque catégorie de bourses. Au-delà de cette simplification, l'association a proposé le regroupement des niveaux de bourse (études, stages, séjour scientifique de haut niveau, ...) en cinq catégories afin de rendre plus lisible le dispositif pour

les postes et les boursiers et de disposer d'une échelle de montants de bourse réévaluée et cohérente.

La simplification pourrait également dans une ultime étape, non encore validée par le ministère, conduire à annuler la distinction entre les bourses de stage et d'études.

Selon l'opérateur, les économies résultant des simplifications proposées seraient significatives dans un contexte de dégradation de sa situation financière. Elles sont également approuvées de façon très large par les postes.

Sa mise en œuvre reste cependant bloquée en 2010 en raison de désaccords entre le MESR et le MAEE⁵. Or, ce blocage sur la simplification des bourses a un impact négatif, les bourses n'ayant pas été revalorisées depuis 2003.

b. La réduction des frais de transports internationaux

En 2009, EGIDE a mis en œuvre un plan de réduction globale de l'enveloppe de transports, qui représente un montant significatif des crédits du ministère (16,5 M€ en 2008).

Ce plan comprenait une sensibilisation des postes sur la nécessité de programmer à l'avance les voyages afin d'obtenir les meilleurs prix, des propositions d'alternatives (vols avec escales, modifications d'horaires, choix de la compagnie), la recherche systématique du meilleur tarif tout en prenant en compte les desiderata des voyageurs (missions et invitations en particulier, à la demande du MAEE). Ce plan a également bénéficié du contexte favorable de la baisse du prix des billets aériens en raison de la crise économique.

Les résultats ont été satisfaisants puisque les économies réalisées en 2009 par rapport à 2008 se sont élevées à 1,9 M€ avec une baisse moyenne du prix des billets de 13 %. Si le paramètre voyage de l'exercice avait été fondé en 2009 sur le coût réel, les ambassades auraient pu bénéficier d'une enveloppe supplémentaire pour la programmation de BMI de l'ordre de 2,7 M€.

Sur la base de cette expérience, EGIDE a proposé au ministère de revoir le calcul du paramètre voyage pour 2010 en arrêtant des montants estimés sur la base des tendances du marché et des négociations de l'opérateur avec les compagnies aériennes, notamment sur les destinations les plus importantes (Maghreb, Brésil, Chine, Mexique, ...). Le ministère n'a retenu par prudence qu'une partie des propositions de baisse de l'opérateur (70 %) mais a pu néanmoins annoncer en 2010 aux postes une baisse sensible des coûts de voyage et donc une marge d'action supplémentaire dans un contexte contraint par une nouvelle baisse des crédits.

c. Les tentatives d'amélioration du système du paramètre

Le système de paramétrage des coûts mis en place par le ministère a l'avantage principal d'être simple à mettre en œuvre : les postes engagent et programment leurs activités BMI sans devoir se soucier des coûts exacts des différentes composantes de la prise en charge

⁵ Dans une note du 23 octobre 2007, le directeur de la coopération universitaire et scientifique qualifiait la réforme de « difficile » et pointait du doigt l'opposition du MESR « la mise au point d'un nouveau texte a pris du temps, un an environ, et aujourd'hui c'est à nouveau le MESR qui bloque l'étude de ce nouveau régime juridique dont il devrait logiquement être cosignataire ».

des bénéficiaires, qui peut considérablement varier entre la décision de programmer une bourse et sa réalisation effective, notamment sur le plan des déplacements.

Toutefois, il suscite souvent une incompréhension envers les opérateurs, dont EGIDE, soupçonnés d'être chers et de réaliser une marge importante, notamment sur les voyages internationaux. En effet, le paramètre voyage, qui représente la moyenne de l'ensemble des vols effectués entre une destination et la France (y compris ceux effectués en classe affaires ou en surclassement pour les personnalités ou ceux réservés au dernier moment) est bien souvent supérieur au prix du billet que les agents du poste pourraient éventuellement se procurer à l'agence la plus proche.

Dans le contexte budgétaire, le paramètre apparaît comme une contrainte pour les postes puisqu'il ne leur permet pas de faire des économies en procédant eux-mêmes à ces achats de billet, qui leur permettraient de dégager des marges de manœuvre et donc d'accroître le nombre de bourses, de missions ou d'invitations.

En réalité, la gestion au coût réel serait très consommatrice de temps puisqu'elle nécessiterait de nombreux allers-retours entre l'opérateur et le poste.

De surcroît, les résultats de la consommation de 2007 à 2009 des crédits BMI montre que le niveau des crédits consommés est très proche de celui des crédits programmés par les postes. Ceci signifie que les frais réellement exposés par l'opérateur sont, au global, très proches de leur estimation paramétrique (les dépenses supérieures aux paramètres équilibrant celles qui seraient inférieures).

Le système du paramètre apporte donc une vraie simplicité de gestion pour les postes et les opérateurs. Toutefois, l'association admet qu'une transparence plus forte serait nécessaire afin de rassurer les postes sur ce dispositif.

EGIDE après une très forte croissance de son périmètre d'activité et des fonds gérés jusqu'en 2005, notamment pour le compte du MAEE, subit désormais le contrecoup d'une baisse d'activité qui résulte de multiples facteurs. Le principal est la diminution des financements du MAEE dont l'association est fortement dépendante. La baisse des crédits pour les bourses, missions et invitations est accentuée par la liberté de nos ambassades de les réaffecter au titre de leur fongibilité.

Si les prestations se sont améliorées et répondent dans l'ensemble aux demandes et aux attentes du MAEE et de ses postes à l'étranger, il importe de souligner que la tutelle n'a pas su établir un contrat de performance qui aurait permis de donner un cadre stratégique à l'action de l'opérateur, des objectifs et des indicateurs de résultat pour mieux évaluer son action.

La réactivité de l'association pour améliorer son environnement a été reconnue par la tutelle (frais de transport, simplification des bourses, etc.) et constitue un atout à préserver.

II. LA GESTION D'EGIDE

1. La relation financière avec le ministère

a. Présentation

Pour exercer les missions qui lui sont confiées par les administrations mandantes, EGIDE reçoit des fonds imputés sur leurs crédits, non sous forme de subvention mais de rémunération de services rendus. Elle facture les prestations sur la base d'un barème arrêté chaque année par son conseil d'administration, après négociation avec le MAEE, principal des mandants, et suivi par chaque mandant public. Ce barème prend la forme de forfaits par dossier ou mois-bourse (et non d'un pourcentage appliqué sur les dépenses liquidées). Ces frais de gestion constituent les recettes propres de l'association.

La présentation comptable distingue les comptes des mandants, qui reflètent le niveau des activités et des fonds gérés, du compte d'exploitation d'EGIDE, qui caractérise ses résultats propres.

Les fonds gérés sont versés sous la forme d'avances dans le cadre d'appels de fonds.

b. La convention MAEE/ EGIDE

Les relations entre EGIDE et le MAEE sont régies, comme indiqué, par une convention-cadre. Parmi les prestations que doit assurer EGIDE, figure, en premier lieu, la comptabilisation des recettes et des dépenses réalisées pour le compte de l'administration. A ce titre, EGIDE procède au règlement des fournisseurs et rend compte des dépenses. Dans certains cas d'achat en masse favorisant une économie pour l'administration, notamment en matière de voyage ou de logement, un compte d'exploitation spécifique est mis en place, le solde restant imputé à l'administration. Cette dernière disposition semble répondre à la critique faite par la Cour qui avait constaté en 2003 que les ristournes obtenues des compagnies aériennes étaient versées au bénéfice d'EGIDE et non au ministère.

En outre, l'opérateur fournit, outre les restitutions comptables, toutes les informations relatives aux programmes, opérations et bénéficiaires, dans la limite des données collectées par le système de traitement informatique.

Pour faire face aux dépenses relatives aux opérations confiées à l'opérateur, l'article 4 de la convention de 2008 prévoit que l'administration met à sa disposition les crédits et la trésorerie nécessaires.

La Cour a pu vérifier que le système d'avances est nécessaire à EGIDE pour exécuter sa mission vis-à-vis du ministère et que celles-ci apparaissent proportionnées aux besoins de l'opérateur.

c. Les contrôles du ministère

Ces contrôles sont succincts : l'opérateur transmet ou tient à disposition du ministère l'ensemble des pièces justificatives permettant de rendre compte de ses paiements pour son compte. Le ministère n'effectue plus de contrôle par sondage depuis 2008 sur les dépenses effectuées pour son compte par l'opérateur. Chaque poste suit individuellement chacun des boursiers et a de ce fait un retour immédiat, notamment si le boursier ne touche pas sa bourse.

d. Les contrôles effectués sur place et sur pièces

La Cour a pu vérifier que les comptes de l'association sont bien tenus, à partir des documents qui lui ont été présentés : les budgets, les rapports financiers, les rapports du commissaire aux comptes et la balance générale, accompagnés des pièces justificatives (fonds gérés, appels de fonds, états mensuels et annuels, état de réconciliation des comptes, ...) ainsi que les rapports d'activité et autres documents (bourses, ressources humaines, patrimoine, ...).

Le contrôle de la facturation a été opéré par sondages et n'a pas révélé d'anomalies. En ce qui concerne les procédures des bourses, le nouveau système informatique a également apporté de nettes améliorations dans la chaîne et le contrôle des dépenses. Enfin, un certain nombre de paiements effectués par le MAEE pour EGIDE ont pu être vérifiés par sondage, les mandats étant bien accompagnés des pièces justificatives imposées.

2. L'analyse des données de la comptabilité générale

La vérification des comptes de l'association d'EGIDE a été effectuée pour les années 2002 à 2008 dans leur ensemble, les données relatives à l'année 2009 n'ayant pu être fournies en totalité.

Les comptes annuels sont présentés conformément aux dispositions prévues par le règlement n° 99-01 du 16 février 1999 modifié relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations.

a. Le bilan

Les comptes du bilan reflètent la structure de l'activité d'une association effectuant des prestations pour le compte de mandants qui lui fournissent à cet effet des avances importantes.

a.1. L'actif

L'actif d'EGIDE s'élève en 2009 à un montant net de 73,86 M€. Il est représentatif de son activité puisque l'actif circulant représente en fait 85 % du bilan de l'actif en 2009. Il est constitué par les créances, les valeurs mobilières de placement et les disponibilités.

Le total des créances, qui s'élevait à 32,6 M€ en 2005, soit 44,4 % du total de l'actif circulant (73,4 M€) n'en représente plus que 16,7 % fin 2009, soit 10,5 M€ sur 62,8 M€. Ce poste a ainsi diminué de près des deux tiers sur la période 2005 à 2009 au bénéfice des valeurs mobilières de placement, qui ont augmenté de 63 % sur cette même période, passant de 19,8 M€ à 32,4 M€. Cette situation est due à des versements tardifs par le MAEE des avances qu'il a consenties à EGIDE en 2005 et 2006.

Les valeurs mobilières de placement correspondent à un portefeuille détenu en France de SICAV monétaires à hauteur de 20,3 M€ et de certificats de dépôts et bons à moyen terme à hauteur de 14,9 M€ en 2008. C'est de la gestion de ce portefeuille qu'EGIDE tire les revenus financiers importants de ces dernières années (Cf. compte de résultat infra).

a.2. Le passif

Le passif du bilan fait apparaître le poids important des dettes qui s'élevaient à 55,4 M€ en 2009 sur un total de 73,86 M€, représentant ainsi 75 % du total du passif de l'association, alors que le montant des fonds associatifs et des réserves n'en représente que 23,4 % (17,28 M€). Elles correspondent aux avances consenties par les mandants.

Cette tendance s'est accentuée de 2005 à 2009 puisque les fonds associatifs, qui représentaient 25,7 % du total du passif en 2005 (20,48 M€ sur 79,76 M€), ont diminué de 15,6 % sur la période. Les fonds propres s'élevaient à 17,28 M€ fin 2009 après avoir atteint leur plus haut niveau en 2008, 21,54 M€, soit une dégradation de 19,8 %. Ils sont constitués principalement par la réserve indisponible (14,22 M€ en 2009), destinée à garantir la pérennité de l'association. Ils varient par affectation de tout ou partie du résultat de l'exercice.

a.3. Le fonds de roulement

Le rapport du fonds de roulement à l'activité est satisfaisant puisqu'il oscille entre 25 et 40 jours entre 2005 et 2009.

a.4. Une trésorerie importante

L'excédent du fonds de roulement sur le besoin en fonds de roulement a pour conséquence une trésorerie abondante.

EGIDE - Trésorerie 2005 à 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Trésorerie active</i>					
Disponibilités	21 012	13 179	14 399	20 971	19 959
Valeurs mobilières de placement	19 852	28 830	41 505	35 204	32 413
<i>Trésorerie passive</i>					
Concours bancaires et soldes créditeurs	22 485	13 579	13 193	19 038	18 675
TRESORERIE NETTE	18 379	28 430	42 711	37 138	33 697
<i>FR-BFR = T</i>	<i>18 379</i>	<i>28 430</i>	<i>42 711</i>	<i>37 138</i>	<i>33 697</i>

Source : d'après rapports financiers EGIDE /CAC

En réalité, le montant de la trésorerie résulte directement du mécanisme des avances consenties par le MAEE dans le cadre de la convention-cadre, qui correspond à un trimestre d'activité de l'association. Il correspond globalement à un trimestre d'activité.

b. Le compte de résultat : une exploitation déficitaire masquée par d'abondants produits financiers

b.1. Le compte de résultat

EGIDE – Evolution globale du compte de résultat– Exercices 2002 à 2009

En €	2002	2003	2 004 ⁶	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
Total produits	19 101 331	19 368 740	20 690 204	20 311 661	19 115 360	18 434 258	20 596 307	16 535 111
Total charges	18 544 036	18 259 175	19 817 617	20 009 147	18 985 874	18 548 013	19 834 961	20 913 705
Résultat de l'exercice (excédent ou déficit)	557 295	1 109 565	872 587	302 514	129 486	-113 755	761 346	-4 378 594

Source : rapports financiers EGIDE/CAC.

Sur l'ensemble de la période étudiée, les produits sont supérieurs aux charges et le compte de résultat final est positif, à l'exception des années 2007 et 2009.

Si l'association EGIDE a pu dégager jusqu'en 2006 un résultat excédentaire, et même assez important en 2003 (1,109 M€), le résultat de l'exercice ne cesse en vérité de décroître depuis 2005, et devient déficitaire en 2007. En 2009, le déficit du compte de résultat atteint 4,38 M€. L'année 2008 n'a fait que marquer une pause dans cette décroissance. Selon l'association, cette année a été exceptionnellement favorable, sous l'effet conjoint d'une hausse de ses activités événementielles au titre de la PFUE, de produits financiers très élevés d'un remboursement d'impôt, ainsi que d'une activité pour le MAEE plus soutenue que prévue (notamment les invitations et les PHC).

L'analyse des comptes de résultat indique que la dégradation provient essentiellement du compte d'exploitation. De 2005 à 2009, les produits d'exploitation diminuent de 20 % alors que les charges augmentent de 8 %. Le déficit d'exploitation, déjà observé en 2002 (- 0,273 M€), ne cesse de se creuser depuis 2006, passant de - 0,841 M€ à - 4,99 M€ en 2009.

EGIDE – Evolution du résultat d'exploitation – 2002 à 2009

en €	2002	2003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
Produits d'exploitation	17 805 098	18 049 100	19 440 427	19 306 905	17 734 999	16 933 667	17 335 054	15 474 936
Charges d'exploitation	18 078 524	17 454 727	18 502 841	18 946 295	18 576 695	18 000 816	19 424 538	20 467 004
Résultat d'exploitation	-273 426	594 373	937 587	360 610	-841 697	-1 067 148	-2 089 483	-4 992 068

Source : rapports financiers EGIDE/CAC

La diminution du résultat d'exploitation est cependant occultée par un résultat financier excédentaire sur toute la période et particulièrement élevé en 2008 (2,92 M€)⁷.

⁶ Pour l'année 2004, les données fournies intègrent les résultats de l'intégration de l'AFI, induisant une variation toutefois limitée.

⁷ L'importance des produits financiers en 2008 résulte de l'échéance de placements à moyen terme (4 ans) pour la trésorerie à caractère de réserve (qui ont généré 1,56 M€ de produits financiers) ainsi que des produits résultant des avances du MAEE et des divers clients placés sur des supports monétaires court terme (1,36 M€). La crise financière de 2008-2009 a conduit à une baisse des taux (de 4,18 % en juillet 2008 à 0,34 % en février 2010) sur la trésorerie à court terme tandis que la réduction des avances conduisait EGIDE à limiter ses placements à moyen terme.

EGIDE – Evolution du résultat financier – 2002 à 2009

en €	2002	2003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009
Produits financiers	1 046 314	1 068 030	844 140	509 109	1 122 212	1 190 028	2 924 564	729 136
Charges financières	3 917	15	14 210	7 177	4 208	2 409	2 102	15 024
Résultat financier	1 042 397	1 068 015	829 930	501 932	1 118 004	1 187 619	2 922 463	714 112

Source : rapports financiers EGIDE/CAC.

L'exploitation d'EGIDE se dégrade depuis 2006 pour deux raisons principales que la direction déclare avoir identifiées et porté à l'attention du conseil d'administration : le ralentissement de l'activité globale et le caractère déficitaire des activités pour le MAEE.

L'évolution du compte d'exploitation reflète en effet fidèlement l'évolution du niveau d'activité depuis le début des années 2000: une croissance soutenue jusqu'en 2005-2006 (produits d'exploitation : + 8,43 %) suivie d'une chute importante depuis 2006 (produits d'exploitation : - 19,8 %). Dans le même temps, les charges ont augmenté de 12,8 % sur la période 2002 à 2009, avec un pic de 20 M€ en 2005 que l'on retrouve en 2009 (20,9 M€). Les dépenses de personnel représentent près de 13 M€ en 2009, constituant ainsi le poste principal des charges d'exploitation, soit 62 % du total des charges.

b.2. Les causes et l'impact du déficit d'exploitation

La situation d'EGIDE avait déjà été soulignée par la Cour des comptes : un compte d'exploitation structurellement déficitaire et un compte de résultat qui n'est équilibré que par les produits financiers résultant des placements des réserves mais également des avances importantes consenties par les mandants d'EGIDE au premier rang desquels le MAEE.

L'association et sa tutelle avaient en 2004 admis ce principe de gestion, en indiquant que la tarification des prestations ayant tenu compte des produits financiers dans une recherche d'équilibre global, les seuls produits de gestion étaient insuffisants pour couvrir l'ensemble des charges de l'association.

L'association et le MAEE s'étaient cependant engagés à rechercher un équilibre d'exploitation de la gestion courante de l'opérateur, engagement qui n'a pas été tenu.

- La chute de l'activité

Cette évolution est directement liée à la baisse de l'activité d'EGIDE sur la plupart de ces mandats, au premier chef desquels le MAEE : entre 2005 et 2009, les fonds gérés ont chuté de - 20 % sur les BGF dont - 38 % sur les stages qui constituaient en quelque sorte le fond de commerce d'EGIDE. Les missions et invitations, qualifiées de « *variables d'ajustement des postes* » par le représentant du MAEE au sein du CA d'EGIDE chutaient pour leur part de 40 % pendant la même période sous l'effet des contraintes budgétaires. Dans le même temps, les évolutions intervenues sur le statut des chercheurs stagiaires ont conduit à une réduction forte des volumes gérés pour les autres mandants publics parmi lesquels de grands organismes de recherche et donc à une réduction homothétique des produits de gestion (- 90 % entre 2005 et 2009 avec une perte de produit supérieure à 1 M€).

L'importance des produits financiers a retardé les ajustements rendus nécessaires compte tenu de la baisse d'activités.

- Des positions divergentes sur le redressement des comptes

A compter de 2006, l'association a proposé plusieurs mesures, qui constituent encore le socle du plan de redressement 2010-2012, adopté fin 2009 : unification de la gestion des BGF (fin de l'intervention du CNOUS), hausse des tarifs pratiqués avec le MAEE, simplification des BGF à fin d'économie, diversification de ses activités. Les effets se sont révélés limités, les deux premières mesures ne dépendant d'ailleurs pas que du MAEE. De surcroît, leur impact financier n'a été évalué ni par le ministère, ni par EGIDE.

La position d'EGIDE, bien que soutenue par sa tutelle du MAEE, n'a pas recueilli l'approbation du contrôle financier, partisan d'une stricte réduction des charges.

La période sous revue (2005 à 2009) montre, outre une divergence croissante entre l'évolution des charges et celle des produits, des défauts de prévision.

Ainsi, depuis 2006, l'association a établi des budgets dans lesquels le niveau des produits est inférieur celui des charges (- 2,2 % en 2007, - 8,6 % en 2008 et - 6 % en 2009) tandis que les réalisations accroissaient ces déficits : réalisations inférieures pour les produits (- 5 % en 2007, - 16 % en 2009, + 3,9 % en 2008 mais sous l'effet de l'impact de la PFUE) et supérieures pour les charges (+ 6,4 % en 2008 et + 4,6 % en 2009).

A la décharge de l'association, celle-ci est dans l'impossibilité de prévoir le niveau réel de l'activité procurée par son principal mandant en raison du caractère tardif (fin mars de l'année d'exécution) des estimations de la consommation réelle des postes.

Ainsi, comme en 2009, l'association a été prise à contrepied après avoir fondé son budget sur des prévisions optimistes de produits. En revanche, pour 2010, elle estimait en juin que les produits seront nettement supérieurs aux prévisions.

c. Les conditions externes de redressement de l'association

Les anticipations de redressement d'EGIDE sont fondées notamment sur des revendications à l'égard du MAEE qui n'ont été que partiellement satisfaites.

- La remise à niveau de la tarification

EGIDE demande depuis plusieurs années le relèvement substantiel du barème de rémunération avec le MAEE en arguant d'un déficit important. Toutefois, en l'absence de comptabilité analytique, elle n'a pu valablement étayer sa demande. L'analyse de la Cour (Cf. infra) confirme cependant la nécessité de la révision de la tarification.

En 2010, devant l'ampleur des pertes de l'association, une révision en trois étapes a été décidée, qui doit porter le taux moyen de rémunération de 9 % en 2009 à 11 % en 2012. L'impact prévu en reste toutefois très limité de l'ordre de 350 K€ annuels, bien inférieur aux déficits constatés.

- Le recentrage de la gestion des boursiers sur EGIDE

C'est une revendication traditionnelle de l'opérateur qui souhaite être l'unique gestionnaire du programme de bourses du MAEE, partagé depuis les origines avec le CNOUS. En dépit des assurances du ministère, aucune avancée n'avait été accomplie en ce

domaine jusque début 2010. La loi créant l'EPIC Campus France prévoit désormais l'unification de la gestion des BGF avant la fin 2011. L'impact – positif à multiples titres - doit cependant en être encore évalué sur le plan financier.

- La simplification des BGF

Cette mesure de bon sens n'a pas pu aboutir depuis trois ans. Son impact réel sur les résultats n'a pas été évalué par EGIDE.

L'impact des mesures externes de redressement n'a pas été évalué et ne dispense pas l'association, compte tenu du niveau de déficit atteint de rechercher des économies internes à court terme.

Enfin, EGIDE doit être absorbée dans le nouvel EPIC au 1^{er} janvier 2011. Une des clés de la relance de la viabilité du projet est la capacité du nouvel établissement à créer par ses synergies entre EGIDE et les autres entités, une offre solvable et répondant aux besoins d'un public élargi (étudiants autofinancés, ...) (voir Infra).

a. Les mesures internes : le plan de redressement 2010-2012

La dégradation importante des comptes en 2009 a conduit le conseil d'administration d'EGIDE à adopter un plan de redressement sur les trois prochaines années s'appuyant sur le développement d'activités, l'amélioration de la productivité et le renforcement de la relation client.

EFFET ATTENDU DU PLAN DE REDRESSEMENT DE L'EXPLOITATION

(K€)	2010	2011	2012
Recettes	16 190	16 660	17 315
Charges	18 120	17 525	17 285
Résultat d'exploitation	-1 930	-865	30

Une révision – modérée – de la rémunération de ses prestations sur l'ensemble de ses clients doit être renégociée par EGIDE même si elle est déjà acquise.

Un élément important d'incertitude est la capacité de l'association à redresser ses produits en 2010-2012, compte tenu de la nouvelle baisse sensible des crédits BMI prévue (- 13,6 % en 2010), du même ordre que celle de 2009 (- 14,2 %). Un autre point de faiblesse est la capacité à diversifier ses clients dont, il a été vu, qu'en dépit d'efforts méritoires, elle n'avait qu'un impact limité à ce jour : EGIDE escompte ainsi un retour positif à hauteur de 0,6 à 1 M€ dès 2010 qui semble encore optimiste.

L'amélioration de la productivité et la maîtrise des ressources humaines sont fondées sur l'optimisation de l'organisation interne, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, une renégociation du temps de travail. L'impact attendu est une baisse sensible des dépenses de personnel en 2010, à 11 121 K€ contre 12.969 K€, soit - 14,3 %. Si l'on exclut les dépenses exceptionnelles en 2009 pour ruptures négociées de CDI, la baisse attendue est de l'ordre de 8,3 %. En présumant que la baisse des charges de personnel est

parallèle à celle des charges globales, elle atteindrait 17 % sur la période 2009-2012. Bien que ceci demeure implicite, ce plan sous-tend un véritable plan social, engagé en lien avec la fusion.

Le plan de redressement 2010-2012 est fondé sur des objectifs très volontaristes, notamment en matière de réduction des charges de personnel et de diversification de ces activités. Sur le premier point, l'examen de la gestion des ressources humaines montre l'écart entre le chemin accompli et celui qui reste à parcourir.

3. La gestion des ressources humaines

EGIDE comptait 196 ETP au 1^{er} septembre 2010.

a. Des effectifs en baisse pour un coût stable et une productivité déclinante

Les effectifs d'EGIDE ont connu une diminution significative, passant de 230,3 ETP en 2002 à 199,7 en 2007 avec toutefois une remontée sur 2008 (211,9) liée à l'organisation de la PFUE et à nouveau une baisse depuis 2009-2010. Cette baisse est plus prononcée si l'on tient compte du fait qu'EGIDE a absorbé pendant cette période deux associations : l'APAPE en 1999 (63 salariés) et l'AFI en 2005 (huit salariés).

Sur les 63 salariés de l'APAPE, 36 correspondaient à des accompagnateurs/interprètes salariés qui ne sont plus que huit en 2009, EGIDE ayant recours désormais à des prestations externalisées. De 2002 à 2010, les effectifs ont donc décliné, à structure constante, de 41 postes, soit de -18 % dont -7 % entre 2005 et 2010.

EGIDE a par ailleurs, en prévision de la fusion avec Campus France et d'éventuelles redondances de postes, réduit de manière plus sensible le nombre de CDI : ceux-ci sont passés de 202,2 en 2005 à 179,7 en 2009 soit une baisse de 11,6 % sur les cinq dernières années.

Cette baisse a été accomplie, pour la période plus récente 2008/2009, grâce à la rupture conventionnelle de contrats de travail. Vingt salariés ont ainsi souhaité bénéficier de cette disposition.

EGIDE ne dispose pas d'indicateurs globaux de productivité sur son personnel, compte tenu, selon elle, de la difficulté de quantifier la charge de travail relative aux différents types de missions de l'association. La chute du volume de dossiers traités par EGIDE ne s'est pas accompagnée d'une réduction équivalente des effectifs.

Rapproché du nombre de dossiers traité, la chute de productivité en quatre ans est de - 22,5 % (-10,6 % en trois ans). Mais les actions nouvelles et l'amélioration de la qualité des prestations ont été absorbées sans évolution des effectifs, ce qui relativise le constat précédent.

La masse salariale a été stabilisée sur la période 2005 à 2009 passant, à structure constante, de 12,38 M€ à 12,12 M€ (hors dépenses exceptionnelles pour rupture négociée de contrat), soit - 2,1 %. Cette légère diminution des charges de personnel est toutefois

insuffisante pour redresser la situation financière de l'association au vu des résultats et de l'activité en 2009 ou des efforts annoncés pour 2010.

b. Les mesures prises dans le cadre de la stratégie de redressement 2010-2012

EGIDE a mis en œuvre dans le cadre de son plan de redressement 2010-2012 un ensemble de mesures qui visent à réduire la masse salariale et augmenter la productivité. Elles portent sur trois axes : gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, renégociation du temps de travail, optimisation de l'organisation.

La renégociation du temps de travail vise à réduire l'absentéisme structurel et le coût des heures supplémentaires et complémentaires lié à une durée de temps travail hebdomadaire faible : 33h20 sans aménagement annuel du temps de travail alors que l'activité de l'association est très saisonnière notamment sur ce qui concerne les bourses d'études. L'aménagement annuel du temps de travail pourrait économiser à terme 60 % des heures supplémentaires et réduire ainsi les charges relatives au personnel d'environ 350 000 €.

Ces différentes sources d'économie ne prendront leur plein effet qu'en 2011, selon l'association, alors que leur plein impact a déjà été pris en compte dans le budget 2010. Enfin EGIDE a réduit en 2010 son recours aux appuis temporaires, CDD, heures supplémentaires et complémentaires, afin d'en diminuer le coût.

Ces mesures apparaissent toutefois insuffisantes pour expliquer la réduction des charges de personnel anticipées par l'association dans son budget. Sur l'exercice 2010, la prévision budgétaire pour les dépenses de personnel est de 11,12 M€, soit une baisse de 14,3 % par rapport à l'exécution 2009 et de 8,3 % hors indemnités de rupture conventionnelle. D'ores et déjà, il paraît difficile que l'association atteigne en 2010 ses prévisions budgétaires en matière de masse salariale.

Pour atteindre la baisse importante de la masse salariale prévue dans le plan de redressement, des réductions d'effectifs de l'ordre de 35 ETP paraissent inévitables.

c. L'effet incertain de la fusion au sein de l'EPIC sur les postes redondants

La création de l'EPIC doit en principe entraîner des économies importantes de postes sur les fonctions support qui, pour partie, se recouvrent suivant les opérateurs.

EGIDE, compte tenu de sa taille, de son ancienneté et des efforts consentis ces dernières années, notamment sur les systèmes d'information tournés vers les clients et les bénéficiaires, est toutefois clairement positionnée pour constituer la charnière des services supports de l'EPIC.

L'association dispose d'applications informatiques dans les domaines métiers de gestion, métiers comptable, ressources humaines (logiciel de temps/logiciel de paye) qui doivent lui permettre d'absorber les métiers des organismes qui seront fusionnés au sein de Campus France comme les activités nouvelles, y compris en se positionnant comme prestataire de service pour le successeur de FCI, France Expertise internationale (FEI).

L'enjeu le plus important portera sur la capacité à optimiser les effectifs à l'occasion de l'absorption des activités internationales du CNOUS d'ici la fin 2011 en améliorant la productivité.

d. Les antennes régionales d'EGIDE

Les délégations régionales d'EGIDE, qui comptent 30 ETP en juin 2010, ont pour rôle l'accueil et le traitement des boursiers affectés dans les régions de France.

Leur coût global (masse salariale + fonctionnement) étant de 2,1 M€ par an, la question posée clairement est celle de leur redondance avec les services régionaux des CROUS.

Si leur intérêt pour EGIDE est actuellement indéniable (elles accueillent environ 40 % des boursiers), la perspective de récupération par l'EPIC Campus France de la gestion des BGF actuellement effectuée par le CNOUS, devra intégrer l'accueil actuellement assuré par les CROUS et la redondance des délégations régionales d'EGIDE.

En définitive, les efforts volontaristes annoncés par EGIDE ne paraissent pas offrir une perspective réaliste pour le rétablissement et l'équilibre financier du futur EPIC. Les mesures d'ordre externe (simplification des bourses, augmentation des tarifs, diversification des clients, etc.) sont en effet trop modestes ou non évaluées. Les mesures d'ordre interne ne paraissent pas en rapport avec la réduction prévue des charges.

Bien que la situation créée par l'intégration dans un nouvel EPIC et l'absorption des activités internationales du CNOUS offre des opportunités - encore non chiffrées - de synergies et d'économies, une réduction globale des effectifs semble inévitable, faute de quoi les déficits d'exploitation persisteront. La question du maillage régional du futur EPIC doit être abordée dans cet esprit.

4. Une approche analytique des comptes de l'opérateur

EGIDE ne disposant pas d'une comptabilité analytique, il lui est difficile de rendre compte de ses coûts et de la rentabilité de ses activités. Sa tutelle ne lui a d'ailleurs pas demandé au cours de ces dernières années de remédier à cet état de fait alors même qu'il s'agissait d'un pré-requis pour la compréhension de l'économie générale de l'association, des difficultés financières rencontrées et des moyens d'y faire face.

Ainsi, l'affirmation selon laquelle le MAEE sous-payait les prestations rendues par l'association et les revendications de cette dernière pour une augmentation du barème de rémunération ne reposaient que sur une évaluation très sommaire de sa situation financière.

La Cour ayant souhaité mieux éclairer l'économie générale de l'opérateur, la contribution de chaque activité à son résultat d'exploitation et les facteurs de dégradation de celui-ci, un exercice d'affectation des charges et des produits sur les grandes catégories d'activité a été conduit avec l'opérateur pour la période 2005-2009. Il donne des éclairages sur les raisons de son déficit d'exploitation, même si son caractère rétroactif doit conduire à en nuancer l'interprétation.

Des tendances assez nettes se dégagent ainsi:

- l'activité pour le compte du MAEE engendre un déficit important chez l'opérateur
- ce déficit est partiellement compensé par les résultats positifs auprès des autres mandants

- certaines activités sont structurellement déficitaires, ce qui pose la question de leur pérennité et/ou de leur mode de facturation

a. Le déficit croissant de l'activité avec le MAEE n'est que partiellement compensé par les résultats sur les autres mandants

Comme le montre le tableau suivant, le déficit d'exploitation des missions accomplies par EGIDE pour le MAEE est important et croissant depuis cinq ans. Il s'élève à 0,53 M€ en 2005, 1,97 M€ en 2008⁸ et 3,13 M€ en 2009.

En intégrant les résultats de l'activité interprètes-accompagnateurs⁹, les résultats sont encore plus dégradés : ils atteignent - 1,34 M€ en 2005, - 2,67 M€ en 2008 et - 3,82 M€ en 2009.

Le taux de couverture des charges par les produits entre 2005 et 2009 est de 86,7 % et de seulement 82,4 % en intégrant les résultats de l'activité interprètes-accompagnateurs.

En revanche, jusqu'en 2008, les activités pour des mandants extérieurs – bien que minoritaires puisque représentant moins de 30 % de l'activité d'EGIDE – ont eu une contribution nette positive au résultat d'exploitation de l'association (1,2 M€ en 2005 à 0,4 M€ en 2008).

En 2009, la chute globale de l'activité et des fonds gérés toutes catégories confondues (115 M€ contre 134 M€ soit - 14,2 %) a entraîné une dégradation très forte du résultat tant sur les activités menées pour le MAEE (- 3,13 M€ contre - 1,97 M€ en 2008) que sur celles menées pour des mandants extérieurs (- 0,86 M€ contre + 0,4 M€). La raison principale en est évidemment le maintien des charges à un niveau sensiblement équivalent à celui de l'année précédente.

L'analyse conduit à plusieurs autres constatations :

⁸ PFUE comprise.

⁹ En effet, c'est à la demande du ministère qu'EGIDE a récupéré les interprètes salariés de l'ex-APAPE et doit, en application de la convention cadre, disposer d'un corps interne d'interprètes.

Contributions aux résultats d'exploitation des activités d'EGIDE

(K€)	2005	2005	2006	2006	2007	2007	2008	2008	2009	2009
	Produits	Résultat expl.								
Bourses d'études	2.509	-394	2.633	-510	2.535	-71	2.367	-70	2.158	-448
Bourses de stages	2.042	-3	1.722	-425	1.601	-477	1.502	-461	1.244	-725
Eiffel	1.135	160	1.308	315	1.295	-88	1.226	-106	1.239	-311
Missions	846	-236	710	-366	771	-348	746	-316	656	-607
Invitations	1.562	20	1.303	-299	1.305	-379	1.576	-38	1.095	-725
PHC	817	152	892	165	733	53	938	182	824	-100
Autres	337	-229	461	76	511	97	202	-17	273	-213
Total MAEE	9.253	-530	8.730	-1.044	8.797	-1.212	8.559	-828	7.490	-3.128
PFUE							1.096	-1.143		
DOM-TOM	682	-141	666	-231	661	-211	687	-186	735	-244
Autres clients	3.757	1.188	3.240	766	2.794	393	2.794	394	2.263	-858
Activités annexes	5.613	-155	4.792	-332	4.721	-35	4.193	-326	4.920	676
Total	19.336	360	17.734	-841	16.933	-1.067	17.335	-2.089	15.414	-3.558

Activités annexes d'EGIDE

(K€)	2005		2006		2007		2008		2009	
	Produits	Résultat expl.								
Interprètes-accompagnateurs	1.664	-810	1.474	-928	1.483	-693	1.253	-703	1.015	-693
Protection sociale	1.362	408	1.337	119	1.330	505	1321	511	1.151	324
Activités socioculturelles	829	70	755	47	746	-100	703	-68	629	19
Résidences	1.101	-48	673	-79	504	-39	540	209	756	367
Autres produits ¹⁰	656		553		657		377		1.369	

(Source : EGIDE)

¹⁰ La colonne « autres produits » reprend les écritures liés aux arrêtés de compte et principalement aux éléments suivants : production immobilisée, reprises d'amortissement et de provisions, transferts de charges d'exploitation.

b. Un taux de couverture des charges par les produits insuffisant pour certaines activités

Le tableau suivant présente le taux de couverture des charges par les produits pour chaque catégorie de mission avec le MAEE. L'année 2009, très spécifique, est écartée pour les analyses faites ci-dessous.

(%)	2005	2006	2007	2008	2009
Bourses d'études	86	84	97	97	83
Bourses de stages	100	82	77	76	63
Eiffel	116	132	94	92	80
Missions	78	66	69	70	52
Invitations	101	81	77	98	60
<i>Invitations avec interprètes</i>	<i>75,5</i>	<i>69,4</i>	<i>72,2</i>	<i>79</i>	<i>59,8</i>
PHC	123	123	108	124	89
Autres	60	120	123	92	56
Total	94,6	89,3	87,9	91,1	70,5
<i>Total avec résultat interprètes</i>	<i>89</i>	<i>83,2</i>	<i>84,3</i>	<i>86,5</i>	<i>69</i>

Ce tableau confirme que le niveau et les modalités de rémunération d'EGIDE est largement inadapté à la couverture des charges exposées par l'opérateur. Le système de rémunération de l'opérateur n'a pratiquement pas évolué depuis 2002, seule une actualisation étant accordée chaque année d'un niveau proche de l'inflation.

L'opérateur n'a pu convaincre jusque 2010 sa tutelle de procéder à un relèvement significatif des tarifs et estime ne plus pouvoir réduire ses charges sans remettre en cause la qualité des prestations assurées aux boursiers et personnalités.

Plusieurs éléments complètent la situation:

- des tarifs structurellement insuffisants
- des charges mal maîtrisées
- un niveau de prestations déconnecté de la rémunération
- des charges non couvertes

c. Des tarifs insuffisants

c.1. Les principes de la rémunération d'EGIDE

La rémunération des prestations d'EGIDE avec le MAEE et les autres ministères résulte de l'application d'un barème de forfaits pour chaque type d'acte réalisé.

Ainsi, la rémunération pour une bourse d'études ou de stage résulte de l'application de deux forfaits, l'un en une fois pour la constitution et l'ouverture du dossier, l'autre de frais de gestion mensuel répété en fonction de la durée de la bourse ou du stage. Les tarifs de gestion et d'interprétariat accompagnement ainsi que les cotisations aux activités sociaux-culturelles et aux régimes de protection sociale sont également prévus dans le barème.

Ces tarifs sont arrêtés à la fin de chaque année pour l'exercice suivant par le conseil d'administration de l'opérateur. Ils font l'objet d'un avenant annuel à l'accord cadre avec le MAEE avant le début de l'exercice. Le niveau des augmentations consenties par le ministère pour les tarifs d'EGIDE par exercice depuis 2005 est resté très modéré, compris entre 1,8 et 3,0 %.

c.2. Les résultats suivant les diverses missions d'EGIDE

L'insuffisance de rémunération dépend du type de mission.

Les missions et les invitations (en intégrant les prestations d'interprétariat et d'accompagnement) sont celles pour lesquelles les déficits relatifs sont les plus importants pour EGIDE. Le taux de couverture n'est que de :

- 71 % pour l'activité Missions (2005 à 2008) ;
- 74 % pour l'activité Invitations.

Ceci est explicable notamment par le fait que les missions dont EGIDE a la responsabilité sont celles de courte durée¹¹, donc avec une durée d'amortissement très courte des frais engagés. Les exigences sont plus élevées que pour les boursiers. Or, la rémunération est censée couvrir les seuls frais de gestion du dossier, à hauteur de 100,52 € (2008), niveau faible comparativement aux opérations réalisées.

Pour l'activité Invités, la prise en charge est également complexe et permanente pendant la durée du séjour sur une durée courte. Pour cette activité, c'est essentiellement la gestion des interprètes accompagnateurs qui déséquilibre le compte d'exploitation d'EGIDE.

c.3. L'activité bourses d'études et de stages

Sur ces deux missions, EGIDE est en déficit mais dans des proportions moindres que pour les missions et invitations : 91 % pour les bourses d'études, 83 % pour les bourses de stages.

Les bourses de stages nécessitent un investissement plus important que les bourses d'études. En effet, ces dernières sont calées sur l'année universitaire et une fois le dossier ouvert, les dépenses engagées chaque mois pour la liquidation des allocations sont minimales et aisément couvertes par les frais de gestion mensuels qui permettent également d'amortir les coûts d'entrée de la bourse. En revanche, les bourses de stage sont plus diverses, donc moins normalisées dans leur gestion. Les stages sont d'une

¹¹ Sept à huit jours en règle générale, les missions de moyenne et longue durée étant l'apanage de FCI.

durée plus courte moins favorable à l'amortissement des frais engagés. Ainsi, en moyenne, les stages durent un mois contre sept à neuf mois pour les bourses d'études. Enfin, les besoins des stagiaires en matière d'hébergement sont spécifiques, donc plus complexes à traiter : ils n'ont pas d'accès possible aux résidences universitaires.

Or, les modalités de rémunération ne sont pas sensiblement différentes puisqu'elles comportent des frais équivalents d'ouverture de dossier (135,72 €) et des frais de gestion mensuels variant entre 85,88 € et 144,16 € pour les stages et de 112,31 € pour les études.

Les résultats précédents confirment des tarifs structurellement insuffisants (ou des modalités de rémunération inadaptées) pour les activités missions et invitations ainsi que dans une moindre mesure pour les bourses de stage et d'études qui constituent la grande majorité des activités d'EGIDE pour le MAEE.

c.4. Un décalage très net avec les autres opérateurs

EGIDE rend au MAEE des services très spécifiques qui ne pourraient, sans doute pas, être assurés par un opérateur privé. Il est donc difficile de trouver des points de comparaison dans le secteur privé.

L'application du barème sur l'ensemble des fonds gérés (boursiers, hors missions et invitations) donne un taux moyen de rémunération, calculé a posteriori, qui a peu évolué entre 2005 et 2009 et s'établit à environ 9 % :

TAUX DE REMUNERATION D'EGIDE

(M€)	2005	2006	2007	2008	2009
Rémunération	5,86	5,92	5,82	5,49	4,88
Fonds gérés	66,9	69,0	65,6	62,26	53,66
Taux moyen	8,8%	8,6%	8,9%	8,8%	9,1%

En revanche, il est possible de prendre en compte comme référence la rémunération supérieure que le ministère accorde à FCI - même s'il s'agit de prestations différentes - soit 12,5 %.

Le CNOUS accepte des niveaux de rémunération très différents de ceux d'EGIDE, qui recouvrent des frais de gestion mensuels pour certains types de programmes¹² tandis que d'autres ne se voient prélevés aucun frais. En moyenne, la rémunération du CNOUS était de l'ordre de 3,8 % des fonds gérés en 2009. Mais cet organisme bénéficie par ailleurs de subventions du MESR et ne reflète donc pas dans sa rémunération la totalité de ses coûts.

¹² Programmes stages Maroc, programme cofinancé Argentine Saint-Exupéry, ... 50 €/mois stages Français langue étrangère 35 €/mois.

d. Des charges mal maîtrisées

Le tableau des activités annexes d'EGIDE fournit des éléments appuyant ce constat.

- l'activité de gestion des interprètes accompagnateurs est un centre de pertes élevées pour EGIDE

EGIDE fonctionne avec des interprètes salariés et des interprètes extérieurs payés sur honoraires. Les premiers ont été intégrés à l'occasion de la fusion avec l'APAPE en 2000 et ne connaissent, selon l'association qu'un taux d'occupation de 37 %. Ils sont facturés par forfait selon des niveaux de rémunération prévus dans la convention-cadre avec le ministère. Les interprètes sur honoraires sont facturés au niveau de leur coût, en principe donc sans perte pour EGIDE.

Après application des coûts de structure, les déficits sont considérables (représentant 110 % du déficit d'exploitation d'EGIDE en 2006 et encore 34 % en 2008). Or, il s'agit d'une activité sur mesure mise en œuvre par EGIDE à la demande des postes ou du ministère pour accompagner des personnalités que la France souhaite accueillir de façon privilégiée.

CHARGES DES INTERPRETES D'EGIDE

(K€)	2005	2006	2007	2008	2009
CA annuel	1 664	1 474	1 483	1 253	1 015
Masse salariale	870	893	682	611	522
Honoraires	926	848	958	880	758
Résultat d'exploitation après application des autres charges	-810	-928	-693	-703	-693
Pertes en % du CA	48,7	63,0	46,7	56,0	68,0

Source : EGIDE.

L'addition de la masse salariale et des honoraires, avant même application des autres charges et charges de structure, est déjà supérieure aux produits d'exploitation d'EGIDE.

- l'activité événementielle présente un bilan plus nuancé

Cette activité exercée à titre accessoire par EGIDE à la demande du ministère depuis le début des années 2000. Elle a connu un fort développement en 2008 avec la PFUE pour laquelle EGIDE a été fortement sollicitée.

Elle a engendré en 2008 un déficit élevé au regard des produits retirés. Cette année est particulièrement exemplaire puisque pour 1,10 M€ de produits constatés, EGIDE a subi une perte de 1,14 M€, soit près de 55 % du déficit d'exploitation de l'exercice. L'association ne reconnaît qu'un déficit de l'ordre de 500 K€.

Une partie des difficultés vient de la complexité des opérations et des changements apportés tout au long de leur préparation. Il est vraisemblable qu'un

prestataire extérieur aurait imposé à l'administration des surcoûts bien supérieurs à ceux affichés par EGIDE. Il n'en reste pas moins que l'opération PFUE s'est révélée négative pour l'opérateur qui avait été retenu pour la qualité de ses prestations mais également pour la rapidité de mise en œuvre qu'autorisait pour les départements ministériels considérés (principalement le MESR) le non recours au code des marchés publics.

On peut s'interroger, devant ces résultats, sur le modèle économique mis en œuvre par EGIDE pour l'organisation de ces manifestations. Il repose en réalité sur l'application du barème de rémunération prévu par la convention-cadre de 2003, actualisée en 2008, qui prévoit des forfaits de journée-homme. Il est sans doute inadapté à la réalité de la prestation rendue. De surcroît, EGIDE faisait appel jusqu'en 2008 à un prestataire extérieur, une agence événementielle, pour l'aider à réaliser ses événements. Le coût de cette prestation n'était pas négligeable, de l'ordre de 200 à 250 000 €. Cela témoigne d'ailleurs de la nature concurrentielle de cette activité.

Il serait opportun pour EGIDE de :

- mettre fin à l'activité salariée d'interprète-accompagnateur et ne travailler qu'à la commande ;
- revoir ses tarifs à la hausse pour les interprètes accompagnateurs sur honoraires, dès lors que le ministère souhaite continuer à privilégier les hôtes dont il confie la charge à EGIDE ;
- mieux évaluer les incidences de son activité événementielle, dans le cadre de la mise en place d'une comptabilité analytique.

e. La qualité des prestations

Le barème de rémunération, établi sans changement depuis début des années 2000, n'a pu prendre en compte toute la diversité et parfois la complexité accrue des activités menées au bénéfice des BMI, qui constitue un des éléments déterminants de la stratégie de l'opérateur. Cet accroissement de qualité ou de service a été reconnu par le MAEE

f. Les charges non prises en compte

C'est notamment le cas en matière d'évolution des systèmes d'information. Pour une large part, celles-ci répondent à une demande du ministère, soit pour améliorer la qualité des services rendus aux bénéficiaires (services internet pour les boursiers), soit pour améliorer le rendu d'information statistique et de gestion au MAEE. L'ensemble de ces investissements ont été entièrement financés par l'opérateur. Ils ont donc été pris en charge dans le cadre du barème par EGIDE.

Il n'est pas possible d'isoler précisément les investissements informatiques directement liés à la production d'analyses statistiques. Toutefois, le coût global de la refonte du système informatique s'est élevé à 3,18 M€, coût entièrement financé par EGIDE sur ses fonds propres et sans remboursement du MAEE.

De même, le coût du développement des services en ligne et de leur maintenance sur la période 2004 à 2009 s'est élevé à 1,3 M€, entièrement financés par l'association.

Ces investissements auraient vraisemblablement dû faire l'objet en tout ou partie d'une prise en charge par le MAEE. Ceci aurait été facilité dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens, qui aurait permis de valider l'accord de la tutelle sur les investissements projetés et sur la répartition des sources de financement.

g. Les autres mandants

L'approche analytique montre que :

- l'activité pour le compte des collectivités d'outre-mer est structurellement déficitaire, les produits ne couvrant les charges qu'au plus à 80 % ;
- l'activité pour le compte des mandants extérieurs (autres ministères, établissements publics, entreprises privés) est devenue très déficitaire en 2009 (- 858 K€) en raison de la baisse importante des produits sur cette activité et de la création d'un service développement (cinq salariés pour 275 K€ de charges) destiné à accroître à l'avenir les mandats hors MAEE.

Les résultats de l'analyse effectuée montrent que le déficit des activités pour le MAEE a effectivement été comblé par les excédents obtenus sur les autres mandants. Les niveaux de rémunération sont vraisemblablement inadaptés pour la plupart des activités confiées à EGIDE. L'amélioration constante de la qualité des prestations s'est faite sans prise en compte dans le barème non plus que les investissements importants réalisés pour le ministère. Dans ces conditions, il est manifeste que le modèle économique d'EGIDE n'est plus soutenable dans un contexte de réduction rapide des fonds gérés et que des mesures doivent être mises en œuvre par le MAEE qui passent notamment par :

- **un relèvement sensible des tarifs de gestion sur les activités les plus déficitaires avec un réexamen des prestations offertes ;**
- **la compensation par le ministère des investissements réalisés pour son compte.**

III. EGIDE DANS LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL

EGIDE est l'opérateur du ministère pour les missions et invitations mais il partage l'activité de gestion des bourses avec le CNOUS, établissement public sous tutelle du MESR.

Cette dualité d'opérateurs étant considérée comme préjudiciable aux intérêts français, la création de l'EPIC Campus France et le rattachement des activités internationales du CNOUS a pour but d'y mettre un terme.

Cette réforme ne pourra cependant produire ses fruits que si les oppositions entre les deux ministères de tutelle sont surmontées et le pilotage de la mise en œuvre du nouvel opérateur renforcé.

1. La dualité d'opérateurs pour une même mission

a. Une répartition historique et complexe du champ d'intervention des deux opérateurs

Le MAEE répartit la gestion de ses bourses entre le CNOUS et EGIDE suivant des critères historiques d'une complexité certaine.

EGIDE était en effet traditionnellement l'opérateur dédié du ministère de la coopération tandis que le MAEE avait pour interlocuteur le CNOUS pour la gestion de ses bourses d'études. La fusion des deux ministères n'a malheureusement pas été saisie pour entreprendre une rationalisation.

La répartition actuelle demeure donc historico-géographique, distinguant les ex-pays dits du « champ », notamment les pays d'Afrique francophone et du Maghreb, qui relèvent d'EGIDE, et ceux dits hors champ qui font appel au CNOUS.

Elle croise également une logique fonctionnelle : les bourses de stage sont gérées par EGIDE, sauf pour ce qui concerne les stages de français ou pédagogiques de courte durée, qui reviennent au CNOUS.

Enfin, rendant encore plus complexe ce système, les bourses des étudiants inscrits dans les établissements ne relevant pas des ministères chargés de l'enseignement supérieur et de la culture (notamment grandes écoles) relèvent d'EGIDE, y compris dans les pays hors champ.

Le tableau ci-dessous résume la répartition entre les deux opérateurs :

Nature de la bourse	Formation suivie	Pays de l'ex-hors champ (environ 145 pays)	Pays de l'ex-champ (environ 30 pays)
Etudes	Dans un établissement relevant du MESR ou des ministères de la jeunesse et des sports et de la culture	CNOUS	EGIDE
	Dans un autre établissement	EGIDE	
Stage	Stages généraux	EGIDE	EGIDE
	Stages de français ou pédagogiques de courte durée	CNOUS	

Cette répartition est un facteur de complexité pour les postes, amenés à travailler avec deux organismes différents aux procédures et prestations distinctes pour la gestion des différentes catégories de bourses d'études, et pour les gouvernements étrangers s'ils désirent recourir aux services d'institutions françaises pour la gestion de leurs programmes de bourses vers notre pays. En revanche, tous les postes travaillent avec EGIDE pour les missions d'experts et les invitations de personnalités.

b. Une frontière mouvante et des zones de concurrence

Si les postes sont censés respecter la répartition posée ci-dessus et rappelée par les instructions annuelles, des entorses aux critères ont été relevées à plusieurs reprises, souvent au détriment d'EGIDE. Ainsi dans un pays d'Afrique centrale, le poste a confié la quasi totalité des BGF au CNOUS alors qu'il s'agit pourtant d'un pays du champ, sur lequel EGIDE dispose, selon la répartition en vigueur, d'une compétence exclusive. La perte pour EGIDE s'est montée en 2009 à 110 K€ de rémunération.

En matière de bourses de gouvernements étrangers, la concurrence a été frontale. Ces bourses concernaient initialement essentiellement des Etats africains, présumés dans le champ d'EGIDE. En 1997, elles représentaient près de 9 % de l'activité d'EGIDE avec 9,4 M€ de fonds gérés. La décade a été très sensible (4,2 M€ en 1998, 0,9 M€ en 2001 et 0,3 M€ en 2009)¹³.

Le CNOUS a directement démarché des gouvernements ou institutions étrangères, autrefois clients d'EGIDE. Cette concurrence perdue aujourd'hui : il peut arriver que les deux opérateurs démarchent en même temps des gouvernements ou institutions étrangères afin de gérer leur programme de mobilité sortante, se retrouvant

¹³ Pour le MAEE, ainsi que l'écrivait le 23 octobre 2007, le directeur de coopération scientifique et universitaire « la disparition des mandats de gestion des bourses des gouvernements étrangers (résulte d'une) politique de concurrence éhontée et déloyale faite par le CNOUS qui, du fait de son financement sur fonds publics, n'a pas de coût de fonctionnement et peut consentir des conditions inaccessibles à EGIDE ».

de fait en concurrence. Il en a été ainsi, au Chili en 2009, où les deux opérateurs ont démarché le ministère de l'éducation chilien.

En revanche, certains Etats peuvent être rebutés par la complexité des procédures françaises dès lors qu'il s'agit de respecter les compétences de chaque opérateur. L'Arabie Saoudite a ainsi opté pour une gestion par sa propre ambassade de son programme de boursiers après s'être vu proposer par le MAEE une prise en charge éclatée entre le CNOUS et EGIDE.

c. Le maintien d'une gestion duale des BGF comporte des inconvénients clairs

Les inconvénients de la dualité sont nombreux :

- Manque de lisibilité et de pugnacité de l'offre française par rapport à la concurrence internationale et européenne
- Manque d'efficacité dans l'objectif de capter les futures élites internationales
- Confusion dans l'esprit des étudiants étrangers et de leurs gouvernements
- Manque d'optimisation de moyens pour le ministère
- Deux systèmes indépendants de gestion logistique des bourses et des coûts additionnés
- Investissements redondants (sites internet, brochures, ...)
- Absence d'unicité du service et d'égalité de traitement : prestations différentes pour les étudiants, conduisant à des formules de bourses différentes selon les opérateurs (« bourses à deux vitesses »)
- Activité déficitaire pour les deux opérateurs
- Difficulté pour moderniser les modalités de gestion des bourses dans la mesure où il y a deux opérateurs à mettre en phase
- Difficulté des postes à se repérer dans les critères de répartition entre les deux opérateurs
- Difficulté pour le MAEE à disposer de restitutions statistiques homogènes et unifiées
- Difficulté confirmée pour le MAEE à piloter les deux opérateurs
- Concurrence notamment vis-à-vis des gouvernements étrangers pour la gestion des programmes vers la France.

d. Des modes de rémunération très différents

Du fait de son statut d'EPA qui lui permet de bénéficier d'une subvention, le CNOUS propose des conditions de rémunération plus avantageuses qu'EGIDE qui, sans subvention, doit couvrir intégralement ses coûts avec les rémunérations que lui versent ses mandants.

Le CNOUS revient donc moins cher au MAEE qu'EGIDE. En 2009, le montant des frais de gestion facturés au MAEE atteignait 940 K€, soit 3,8 % des fonds gérés alors qu'EGIDE affiche des taux de rémunération moyens de 9 % des montants gérés.

L'activité de gestion des bourses du gouvernement français et des bourses des gouvernements étrangers est une activité qui n'est plus marginale dans les missions du CNOUS puisqu'elle occupe désormais près de 40 % de ses effectifs. Pour EGIDE, c'est une activité essentielle qui représente une part importante de son chiffre d'affaires, environ un tiers et occupe la moitié de ses effectifs.

Les deux opérateurs ont donc été maintenus dans une situation de concurrence anormale vis-à-vis du gouvernement français puisque la rémunération des prestations du CNOUS est artificiellement baissée du fait des subventions qu'il reçoit du MESR qui couvre notamment ses charges de personnel. Le MAEE n'est donc pas en position d'identifier les coûts complets de l'intervention du CNOUS à son bénéfice et de les

comparer à ceux d'EGIDE. Cette situation a été dénoncée de longue date par EGIDE et, a conduit le MAEE à réaliser un audit comparatif en 2008.

e. La difficulté à comparer les coûts de gestion des deux organismes

Début 2008, un rapport a été demandé par les directeurs de cabinet des ministères des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur à l'inspection générale des affaires étrangères et à celle de l'éducation nationale et de la recherche sur la gestion des bourses du gouvernement français¹⁴.

La mission a reconnu, en préambule, la difficulté à connaître les coûts de gestion de chacun des deux opérateurs. Chaque opérateur a, à sa demande, procédé à un exercice de comptabilité analytique sur l'année 2007, en imputant à l'activité BGF les coûts directs de celle-ci et une quote-part des coûts communs. Il a été demandé au CNOUS l'intégration du coût des fonctionnaires mis à sa disposition et à celle des CROUS.

Au final, selon le rapport, le total des charges directes et indirectes de gestion de l'activité BGF s'élevaient à 7,3 M€ pour EGIDE et 2,5 M€ pour le réseau des œuvres pour un nombre de bourses gérées quasi-égal en 2007 : 9 848 pour EGIDE, 9 326 pour le CNOUS.

Rapportées au coût pour le MAEE (égal aux rémunérations directes versées par le MAEE, de 5,4 M€ pour EGIDE et de 1,0 M€ pour le CNOUS plus les produits annexes notamment financiers réalisés sur les avances du ministère, soit au total 6,6 M€ pour EGIDE et 3,0 M€ pour le CNOUS, les inspecteurs réintégrant pour ce dernier le coût des agents subventionnés pour le neutraliser), ces données mettaient en valeur :

- le coût nettement plus faible pour le ministère des prestations rendues par le CNOUS
- des coûts de gestion très supérieurs pour EGIDE, que l'on raisonne en boursiers (EGIDE est 2,7 fois plus cher) ou en mois-bourses (EGIDE est 3,5 fois plus cher)
- un excédent d'exploitation pour le CNOUS et un déficit sensible pour EGIDE sur la gestion des BGF.

- Les précautions d'analyse

La mission d'inspection avait nuancé son constat et pris soin de mettre en évidence que de nombreux éléments relativisaient, en effet, les comparaisons :

- une plus grande part de gestion standardisée de bourses pour le CNOUS (bourses de FLE, bourses de couverture sociale, ...) nécessitant une gestion plus légère et moins consommatrice d'ETP ;
- des bourses de stage en plus grand nombre chez EGIDE, impliquant des prestations plus étendues et un traitement plus lourd ;
- des bourses de plus courte durée chez EGIDE, donc à coût de traitement mensuel en moyenne plus élevés (puisque la durée d'amortissement des coûts initiaux est plus faible) ;
- l'hétérogénéité des populations concernées pour chaque opérateur.

¹⁴ « La gestion des bourses du gouvernement français » de MM. KOROLITSKI et DEJEAN DE LA BATIE.

Ces éléments relevés par la mission ont toutefois des impacts difficiles à mesurer.

Tout au plus peut-on relever qu'en 2009, un tiers des mois-bourses (13 340) gérés par le CNOUS (40 880) l'étaient effectivement pour des bourses de couverture sociale qui, selon EGIDE, n'emportent qu'une charge de travail limitée pour l'opérateur.

Même en retenant, d'une part, l'impact d'un mode d'évaluation des masses salariales qui serait moins favorable au CNOUS et, d'autre part, une moindre activité au titre de la gestion des bourses de couverture sociale, on obtient toujours un coût par mois-bourse significativement supérieur chez EGIDE, soit de l'ordre de + 65 %.

La différence des prestations est également un élément de nuance. C'est particulièrement sensible dans le domaine de l'hébergement puisque EGIDE trouve une solution pour tous les étudiants qui souhaitent une aide pour se loger, sans se limiter et de loin aux résidences universitaires. C'est également le cas pour les bourses d'excellence Eiffel pour lesquels EGIDE assure aussi l'appel à candidatures et la gestion du processus de sélection des boursiers.

Les données du rapport semblent donc donner un net avantage au CNOUS en termes de coûts par rapport à EGIDE. La plus grande complexité des bourses gérées par EGIDE, l'importance des bourses de couverture sociale au CNOUS, de gestion standardisée, la nature différente des prestations rendues par chaque opérateur à ses publics, la difficulté de quantifier précisément les effectifs notamment du CNOUS ne permettent cependant pas de déterminer de manière plus précise le rapport des coûts entre les deux opérateurs.

Une autre approche est possible par la comparaison des coûts sur des populations homogènes qui conduit à relativiser les différences entre opérateurs.

f. La comparaison pour des populations homogènes sur l'ensemble des frais facturés

Pour l'année 2009, hors programmes centraux spécifiques Eiffel et PHC (gérés par EGIDE), la facturation au MAEE par les deux organismes se montait à :

- 33,647 M€ pour 6 634 BGF (EGIDE)
- 24,624 M€ pour 7 182 BGF (CNOUS)

- Le poids de l'hébergement

Pour obtenir des comparaisons fines, il est possible de restreindre le champ d'étude à des catégories homogènes de boursiers étudiants, d'une part, aux seuls boursiers entièrement pris en charge par le gouvernement français, d'autre part, à la seule catégorie des étudiants boursiers, entièrement pris en charge par le ministère (non cofinancés par un gouvernement étranger).

a - Dans le premier cas, le nombre de boursiers devient :

- 6 255 pour EGIDE pour un montant de 33,485 M€
- 4 088 pour le CNOUS pour un montant de 19,722 M€

Le coût moyen par boursier est dès lors de 5 379 € pour EGIDE et de 4 824 € pour le CNOUS, soit un surcoût de 11,5 % pour EGIDE (sur l'ensemble des frais facturés au MAEE y compris sur les frais de gestion).

Une large partie de ce surcoût est lié à l'hébergement, comme cela apparaît nettement en restreignant l'échantillon.

b - dans le second cas, le nombre de BGF est strictement équivalent pour les deux opérateurs : 2 535 pour le CNOUS et 2 533 pour EGIDE pour un coût global pour le ministère de 33,8 M€ dont 15,6 M€ pour le CNOUS et 18,2 M€ pour EGIDE. La répartition des coûts facturés est alors la suivante :

	Bourses	Mois/ Bourses	Allocation Entretien (M€)	Frais Formation Livres (M€)	Logement (M€)	Protection sociale (M€)	Activités culturelles (M€)	Voyages (M€)	Frais gestion (M€)	Total (M€)
CNOUS	2 535	13 879	10,6	2,15	0,4	0,5	0,56	1,09	0,2	15,6
EGIDE	2 533	13 553	9	2,4	2,85	0,17	0,25	1,74	1,87	18,2
Différence			+1,6	-0,25	-2,45	+0,33	+0,31	-0,65	-1,67	-2,6

Source : MAEE.

Le tableau montre que l'essentiel du surcoût d'EGIDE par rapport au CNOUS (2,6 M€) découle du surcoût de l'hébergement pour les boursiers gérés par EGIDE (2,45 M€).

Le CNOUS bénéficie en effet d'un avantage important sur EGIDE en ayant accès à un nombre de places plus important dans les résidences universitaires gérées par les CROUS. Ainsi, selon les documents fournis par le CNOUS, au 1^{er} janvier 2009 :

- 6 181 étudiants étrangers boursiers gérés par le CNOUS étaient logés par les CROUS (dont 4 085 boursiers du gouvernement français, cofinancés ou non, 2 096 boursiers de gouvernements étrangers)
- 512 étudiants boursiers gérés par EGIDE étaient logés par des CROUS.

De fait, si, pour la catégorie des étudiants boursiers non cofinancés, EGIDE avait le même quota de places dans les résidences universitaires des CROUS, la facture pour le MAEE en serait réduite d'au moins 2,45 M€. Les coûts globaux facturés par chaque opérateur au MAEE seraient alors équivalents (alors même que les frais de gestion sont plus élevés pour EGIDE).

Aucune raison ne semble justifier un tel écart entre les BGF pris en charge par le CNOUS et EGIDE. Le CNOUS privilégie, de fait, les boursiers des gouvernements étrangers par rapport à ceux du gouvernement français (actuellement gérés par EGIDE, demain par Campus France), accroissant ainsi la charge pour ce dernier (et donc réduisant sa marge de manœuvre pour de nouvelles bourses).

- Une rémunération complémentaire déguisée

Les activités « culturelles » et « protection sociale » font partie des activités que les deux opérateurs doivent mettre en œuvre conformément à l'accord qui les lie au MAEE.

Pour le CNOUS, les frais d'accueil facturés au ministère sont, en réalité, une forme de rémunération complémentaire de son activité. Ils ne correspondent pas à seulement à une prestation identifiée sont utilisés pour améliorer les dispositifs d'accueil des étudiants étrangers, hors boursiers, notamment dans les CROUS. De surcroît, le CNOUS est plus coûteux qu'EGIDE sur ces deux activités : sur l'échantillon homogène de boursiers étudiants défini précédemment, l'écart est de 0,6 M€; en extrapolant à la totalité des boursiers (études, stages), il atteint environ 1,5 M€.

S'il est positif que le CNOUS subventionne les CROUS avec les excédents faits sur le MAEE pour améliorer l'accueil des étudiants étrangers, c'est au ministère qu'il reviendrait normalement de décider l'usage qu'il doit faire des crédits dont il dispose, en les affectant par exemple, à des bourses supplémentaires.

En conclusion pour les étudiants entièrement pris en charge (sans cofinancements), le coût global pour le MAEE est très proche voire favorable à EGIDE à capacité d'hébergement dans les CROUS égales et à frais d'accueil équivalents. Une priorité aux BGF dans les résidences universitaires pourrait être prévue pour le futur EPIC.

Il convient toutefois de rappeler, que, pour les deux opérateurs, l'activité de gestion des BGF est déficitaire, ce qui se traduit pour EGIDE par un déficit d'exploitation comblé par un prélèvement sur les réserves et pour le CNOUS par une subvention d'équilibre du MAEE.

g. L'activité BGE du CNOUS s'est développée au détriment de sa rentabilité

Le CNOUS a développé avec beaucoup de succès l'activité d'accueil des boursiers étrangers sur programmes financés par leur gouvernement puisqu'en 2010, les fonds gérés sont significativement supérieurs à ceux confiés par le MAEE.

Evolution des dépenses (en €)				
Financier	2006	2007	2008	2009
Gouvernements étrangers	27 477 001	30 315 696	34 908 331	40 171 424
<i>Pour mémoire, en 2004, 17 M €</i>				
BGF en %	59,11	55,68	48,83	43,26
BGE en %	40,89	44,32	51,17	56,74
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Source : CNOUS.

Le nombre de pays concernés est de l'ordre de 70.

Nombre de conventions et nombre de pays concernés

<u>BGE et BGE-BGF</u>	2006	2007	2008	2009
Nombre de contrats*	112	133	145	151
Nombre de pays (Nationalité des boursiers)	82	84	76	68
Nombre de mandants étrangers	64	73	79	82
Nombre de mandants français	26	26	26	25

* tous contrats en vigueur, les autres lignes = contrats actifs en avril 2010

Source : CNOUS.

- Un mode de rémunération désavantageux

Le mode de rémunération du CNOUS sur ces conventions est simple : 50 € mensuels sont facturés quel que soit le type de convention. Les frais de gestion facturés aux pays étrangers n'ont pas évolué depuis 10 ans.

Ce mode de rémunération, attractif pour les gouvernements étrangers explique vraisemblablement, outre un démarchage dynamique, la croissance du volume de BGE gérés par le CNOUS.

h. Une activité qui présente un déficit pour les deux opérateurs

Ce déficit est accru par les conditions de leur concurrence.

Suivant les informations fournies par le CNOUS (voir annexe 1), les charges et les produits¹⁵ afférents à l'activité BGF et BGE sont les suivantes (exercice 2009) :

Charges en personnel CROUS et CNOUS	4 704 000
Charges en fonctionnement CNOUS et CROUS	2 270 000
Rémunération MAEE	940 000
Rémunération gouvernements étrangers	2 930 000
Résultat (1)	-3 104 000
Rémunération accueil CNOUS et CROUS	1 486 000
Résultat (2)	-1618 000

Plus précisément, le déficit se répartirait en 1 151 000 € sur l'activité BGE et 467 000 € pour l'activité BGF (ou seulement 1 953 000 € si l'on n'inclut pas en recette

¹⁵ Hors subvention du MESR.

la facturation excédentaire de l'accueil effectuée par le CNOUS sur les fonds confiés par le MAEE).

La subvention du MESR comble le déficit ainsi observé tant sur les BGE que sur les BGF. Elle crée aussi un avantage concurrentiel indu vis-à-vis d'EGIDE qui ne peut facturer au même prix ses prestations aux gouvernements étrangers et qui a donc, vraisemblablement en partie de ce fait, perdu en quelques années la totalité de sa clientèle.

EGIDE est dans l'incapacité de se placer sur ce marché concurrentiel, de s'y développer et de compenser la baisse de l'activité avec le MAEE.

Dans la perspective de la reprise des activités internationales du CNOUS par Campus France, il conviendra que les niveaux de rémunération soient de nature à faire de la gestion des BGE une activité qui s'équilibre, susceptible de favoriser la mobilité internationale vers la France.

i. Le suivi par les ministères est à renforcer

Les tutelles n'ont pas effectué elles-mêmes les constats précédents. Le MAEE a ainsi indiqué que « *bien qu'ayant parfois constaté certaines différences dans le montant de certains postes de dépense, (il) n'a pas été amené à effectuer des comparaisons affinées qui permettraient de présenter des conclusions particulières* ». Il n'est donc pas à même de mesurer la performance de ses opérateurs, de chercher les moyens propres à l'accroître et à optimiser ses crédits.

Sur ces points encore, les deux ministères devraient se rapprocher et dépasser leurs enjeux institutionnels propres. Le MAEE a notamment fait valoir sa difficulté à demander des informations au CNOUS ou à contrôler l'activité de celui-ci et les facturations qui lui sont faites dans la mesure où il n'en assure pas la tutelle.

L'existence et la concurrence entre les deux opérateurs s'est révélée préjudiciable aux intérêts français. La mobilisation de chaque ministère derrière « son » opérateur a prévalu sur l'exercice homogène de la tutelle par l'Etat et la vision des enjeux globaux pour la politique de mobilité internationale. En définitive, la gestion des bourses se révèle toujours déficitaire tant pour le CNOUS que pour EGIDE tandis que cette dernière subit un coût d'hébergement très important pour les boursiers dont la gestion lui est confiée.

2. **Une rationalisation du secteur longtemps retardée**

L'historique de la constitution d'un opérateur unique de la mobilité a été marqué par les oppositions entre le MAEE et le MESR sur les questions du périmètre et de la tutelle du futur opérateur unique de la mobilité internationale.

Le principe de regroupement, qui dépasse le seul sujet de la gestion logistique des bourses, a fait l'objet de deux visions différentes des ministères concernés qui ont retardé sa mise en œuvre.

a. Les interventions de la Cour des comptes

Elles ont été nombreuses par le passé portant à la fois sur la nécessité de revoir le statut des opérateurs et notamment d'EGIDE, ainsi que sur leur regroupement éventuel. Dans un référé en 2004, la Cour avait notamment jugé *« sage, opportun et cohérent de renoncer au statut associatif des opérateurs et de lui substituer, (...) pour EGIDE, celui, mieux adapté d'établissement public à caractère industriel et commercial doté d'un agent comptable public »*.

De même, dans son relevé de constatations provisoires sur EGIDE, elle *s'interrogeait sur les raisons pour « lesquelles n'a pas pu aboutir une solution d'unification au sein d'EGIDE des activités de ces deux organismes, que justifierait la nature strictement identique des prestations offerte, (...), s'agissant de mettre en oeuvre une politique active dans un secteur où les positions françaises sont jugées insuffisantes, EGIDE n'a pas été retenu comme opérateur principal »*.

Dans son référé du 23 juin 2005 sur le GIP EduFrance et l'accueil des étudiants étrangers en France, la Cour constatait que *« sur cet enjeu essentiel de la politique d'accueil des étudiants étrangers et de leur orientation, la création du GIP EduFrance avait conduit à superposer cette structure à un dispositif déjà complexe », « les aspects matériels de l'accueil des étudiants étrangers étant pris en charge par plusieurs organismes dont les deux plus importants le CNOUS et EGIDE ont des liens importants avec les pouvoirs publics »*. Les recommandations de la Cour ont donné lieu à des préconisations différentes des deux ministères précités qui, portées à la connaissance de la Cour, l'ont conduite à indiquer que *« l'absence d'accord entre les deux ministères devra inévitablement déboucher sur une négociation ou un arbitrage rendu à un niveau interministériel »*.

b. Des positions divergentes sur le regroupement des opérateurs

Il aura fallu six années pour qu'un problème clairement posé reçoive une solution du fait de l'opposition des deux ministères concernés.

Le MAEE préconisait le regroupement des opérateurs de la mobilité internationale au sein d'un opérateur unique reprenant la gestion de la totalité du programme des BGF et incluant donc les activités internationales du CNOUS. Il a annoncé en mai 2006 la création d'un opérateur unifié, CampusFrance, qui devait reprendre les missions jusqu'ici exercées par EGIDE et EduFrance - constitué en 1998 entre l'Etat et 180 établissements d'enseignement supérieur, en vue essentiellement d'assurer la promotion auprès des étrangers de l'offre française d'enseignement supérieur - ainsi que celles assurées par la sous-direction des affaires internationales du CNOUS, notamment en matière de gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers.

Cette agence devait, selon le MAEE, prendre la forme d'un EPIC placé sous la double tutelle de ce ministère et de celui de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Pour sa part, le ministère de l'enseignement supérieur ne souhaitait pas d'intégration ou de fusion incluant notamment la sous-direction internationale du CNOUS et préconisait donc la formule plus souple du GIP, jugée plus participative et permettant d'associer les représentants des universités et des grandes écoles.

Un arbitrage interministériel informel, intervenu en novembre 2006, tranchera en faveur de la formule du GIP.

Campus France a donc été créé début 2007 sous forme d'un GIP par transformation de l'ancien GIP EduFrance et avec l'adhésion d'EGIDE et du CNOUS.

Bien que le groupement ait eu pour objet « *de préfigurer l'intégration de ses activités avec celles, d'une part de l'association EGIDE et, d'autre part, du CNOUS, pour la partie qui concerne les étudiants étrangers, autour d'un champ de missions nouveau, dans le cadre juridique adéquat et dans le respect des équilibres financiers de ces opérateurs* », les travaux en ce sens ne pourront être menés à bien en raison de blocages persistants, le MESR refusant d'envisager l'hypothèse d'une fusion en un opérateur unique qui le conduisait à perdre une partie de son activité internationale, la gestion des BGF, au profit de la future structure.

Dans le cadre de la RGPP, le MAEE s'est efforcé de relancer la solution de l'opérateur unique. Les décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril et du 11 juin 2008 ont semblé aller dans son sens en indiquant que serait mis en œuvre le « *regroupement de l'ensemble des dimensions de l'influence culturelle à l'étranger au sein de trois opérateurs : l'agence pour l'enseignement du français à l'étranger, Cultures France et un nouvel opérateur en charge de la mobilité internationale* » et que ce dernier regrouperait les « *fonctions de promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationales françaises à l'étranger et de valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur français actuellement assurés par plusieurs intervenants* ».

Par lettre du 2 octobre 2008, les trois ministres concernés (Enseignement supérieur et recherche, Affaires étrangères et européennes, Immigration, intégration, Identité nationale et développement solidaire) ont demandé un rapport sur la préfiguration de l'opérateur mobilité internationale. Dans la lettre de mission, ils indiquaient bien que l'objectif du regroupement était d'aboutir « *à la création d'un opérateur unique de la mobilité étudiante en France (qui) englobera ainsi les missions actuelles de EGIDE, Campus France, FCI et la sous direction internationale du CNOUS* ».

Le rapport n'a pu que constater à nouveau les divergences entre les deux ministères et les réticences importantes du MESR à voir le CNOUS perdre une partie de ses activités et subir des transferts de moyens vers le nouvel opérateur unique.

Remis fin 2008, le rapport proposait d'exclure le CNOUS temporairement du périmètre du futur EPIC, au moins pour trois ans.

Les débats des cinq dernières années témoignent de la difficulté à définir le périmètre d'un opérateur unique de la mobilité internationale. Les débats entre le MESR et le MAEE se sont polarisés sur le regroupement éventuel de la gestion logistique des bourses au sein du futur opérateur et sur la tutelle de celui-ci. Les enjeux institutionnels semblent avoir dominé les enjeux de fond jusqu'à ces derniers mois.

3. Les perspectives d'unification de la gestion des boursiers du gouvernement français (BGF)

L'unification de la gestion des BGF et des BGE doit permettre de disposer d'un opérateur unique, seul interlocuteur des postes, des bénéficiaires, des universités et des Etats étrangers. La rationalisation de la gestion doit conduire à une efficacité accrue dans la gestion des moyens consacrés à la mobilité internationale. Il est essentiel que les ministères de tutelle élaborent un contrat d'objectif qui au-delà de la période de mise en

œuvre du nouvel opérateur définisse la stratégie française et les objectifs de l'opérateur tout en garantissant les moyens sur lesquels il peut compter pour se développer.

a. Les perspectives d'un opérateur intégré de la mobilité

La création de l'EPIC Campus France apporte un élément nouveau dans le paysage institutionnel. La nouvelle agence va regrouper deux opérateurs de taille modeste et sur des métiers spécialisés dans l'objectif de créer un instrument de taille critique qui développe à partir de ces métiers de base des complémentarités et des synergies permettant à la France de se positionner sur les marchés mondiaux de la formation des élites et de la diffusion de l'expertise.

- Un marché mondial en forte croissance

Les marchés du savoir et de la formation sont en expansion forte avec comme cible montante les élites des pays émergents. Ce sont des marchés concurrentiels mais où l'intérêt national est fortement engagé. L'assistance aux étudiants – en dehors du cercle des boursiers qui ne représentent que moins de 8 % des étudiants étrangers en 2009 – est un enjeu essentiel.

Le MAEE fait valoir, dans ses analyses, des données fortes :

- le marché de l'expertise internationale, dopé par une croissance sans précédents des pays émergents, devrait générer selon le rapport TENZER (2009) un chiffre d'affaires de 500 Md\$ dans les dix ans à venir ;

- selon la Conférence des grandes écoles, entre 2000 et 2015, la population étudiante mondiale doublera, atteignant 200 millions, dont les deux tiers viendront des pays émergents et la moitié de Chine et d'Inde. La mobilité étudiante étrangère vers la France a déjà progressé de 75 % en 10 ans, atteignant 270 000 étudiants en 2010 ;

- les classements internationaux, au premier rang desquels celui de Shanghai, ont redistribué les hiérarchies au sein du monde universitaire et de la recherche.

La DGM mène des chantiers importants en 2010 afin d'élaborer le cadre stratégique de l'expertise française à l'international, de la formation professionnelle, de la recherche et de l'innovation. L'objectif est de servir de feuille de route pour le Département, ses postes et l'EPIC Campus France et notamment la formation professionnelle pour laquelle il existe une forte demande des pays émergents. Le MAEE souhaite « *aboutir à une meilleure présence de l'offre française à l'international, associant établissements et entreprises* ».

- Les synergies potentielles

Le GIP Campus France remplit déjà une mission de service public de promotion de l'enseignement supérieur français. Il y a, pour le ministère, une logique forte à son articulation avec EGIDE, opérateur logistique de l'accueil, dès lors que l'on cible un public beaucoup plus large que celui des boursiers, les étudiants non boursiers qui recherchent des conditions d'accueil et d'insertion optimales en France et que peuvent rebuter les difficultés liées à l'hébergement, l'obtention de titres de séjour et les

formalités administratives, les transports, tous besoins pour lesquels EGIDE dispose d'une compétence reconnue.

Les programmes de sélection et d'accueil d'étudiants sont en augmentation et, en 2009, constituaient 17 % des recettes de Campus France. Des discussions sont en cours avec les conférences françaises et les ministères concernés sur la Chine pour proposer un paquet sélection des étudiants/identification des établissements d'accueil/logistique d'accueil et de séjour (Cf. infra).

Entre EGIDE et FCI, il existe également des synergies et même si les deux opérateurs ne doivent pas fusionner, il importe d'en tenir compte par la suite. Elles portent sur la logistique de déplacements d'experts français à l'étranger. FCI sous-traite depuis mai 2010 les voyages des experts techniques et de leur famille qui partent en expatriation (environ 100 experts par an). FCI pourrait ultérieurement sous-traiter à EGIDE la gestion d'environ 1 000 experts de court terme.

De surcroît, EGIDE bénéficierait de la délégation éventuelle à France Expertise Internationale de la gestion des experts techniques internationaux de longue durée que le MAEE assure encore, notamment dans les secteurs régaliens. Cela représente environ 1 000 ETP par an gérés en propre par le ministère sur toute la chaîne administrative de la sélection des candidats jusqu'au retour en fin de mission. Le volume de fonds gérés est de 94,7 M€.

- Les nouvelles offres développées par EGIDE depuis 2010, en prévision de la fusion

Dans la perspective de la fusion avec le GIP Campus France, EGIDE a développé des offres de services groupés. Elles visent à offrir des prestations à des publics dépassant le cadre des boursiers ou améliorant les offres existantes à l'égard de ces derniers. Elles ciblent l'accueil, d'hébergement, la délivrance des visas et permis de séjour,... Campus France doit en assurer la promotion dans tous les salons organisés ou publications et messages.

La principale offre vise le public des étudiants dits « autofinancés » (non boursiers), cible privilégiée compte tenu de l'importance du marché, de la demande d'assistance des étudiants et de leurs familles, notamment dans certains grands pays émergents (Chine).

La Chine est de toute évidence un pays avec un potentiel de développement important pour EGIDE, en particulier pour les étudiants autofinancés. Des efforts particuliers ont été faits depuis fin 2008 pour établir un lien privilégié avec ce pays, dans le but de devenir l'opérateur naturel de l'ambassade de France en Chine pour tous les programmes de mobilité, quels qu'en soit le financement. Des accords ont été signés, avec l'aide du poste, avec les deux principales agences de recrutement d'étudiants. Quelques dizaines d'étudiants sont attendus à la rentrée 2010-2011, avec un potentiel de quelques centaines l'année suivante.

EGIDE est également en discussions avec plusieurs universités ou écoles françaises qui envisagent de nous sous-traiter tout ou partie de l'accueil et de l'hébergement de leurs étudiants chinois (Polytechnique, CNAM, Lyon 1). Le poste a par ailleurs retenu EGIDE pour la gestion du nouveau programme de recherche conjoint Cai Yuanpei. Des contacts sont également en cours avec l'Ambassade de Chine en France pour récupérer la gestion des boursiers du gouvernement chinois, actuellement gérés par le CNOUS.

EGIDE a déjà eu une expérience en la matière au début des années 2000 sous la forme d'un partenariat avec EduFrance qui laisse penser qu'un marché existe réellement. De 2000 à 2006, l'association a géré l'accueil d'étudiants autofinancés pour le compte d'EduFrance. Le GIP avait en effet mis en place à partir de 2000 en Chine une offre de prestations d'assistance à la recherche d'inscription dans les universités et d'accueil et d'assistance en France. Cette partie logistique a été confiée contractuellement à EGIDE (accueil des étudiants, démarches pour la carte de séjour, recherche d'un hébergement). L'activité a cessé en 2005/2006, EduFrance ayant modifié sa stratégie et abandonné la vente de prestations auprès du grand public étranger. En 2002, les fonds gérés atteignaient 3,6 M€.

b. La gestion du réseau des anciens boursiers et experts

Alors que les moyens dépensés sont importants, la constitution et l'animation d'un réseau des anciens boursiers font aujourd'hui toujours défaut. Ce doit être l'une des premières tâches du futur EPIC, comme le prévoit la loi du 27 juillet 2010.

Les postes interrogés ont fait état à la Cour, de dispositifs très épars et non coordonnés : fichier Excel de suivi des anciens boursiers, annuaires en constitution au Brésil, base de données depuis 2008 en Israël, contacts informels pour les postes d'Amérique centrale, rien en Tunisie et en Autriche, ... Dans certains pays des associations se sont constituées (Japon), certains boursiers sont inscrits dans les réseaux d'anciens élèves de leurs écoles (ENA, ...). En définitive, il n'y a pas de suivi global des anciens boursiers au niveau du MAEE.

Cette mission rejoint la problématique plus large de la gestion des experts ou des candidats potentiels à des missions d'expertise qui concernent tout à la fois FCI et EGIDE, qui disposent de fichiers de chercheurs, de doctorants, d'experts permettant, comme le souligne le ministère, des diffusions rapides, larges ou ciblées des appels à proposition. Ces outils et bases de données doivent être développés afin de permettre aux futurs EPIC de se positionner avec efficacité sur le marché des appels d'offres multilatéraux.

c. L'ancrage de l'EPIC Campus France dans le monde universitaire français

Comme le reconnaît le MAEE, cet ancrage institutionnel est une condition de sa réussite. La double tutelle et la mise en place d'un conseil d'orientation, prévues par la loi de juillet 2010, doivent permettre d'en faciliter la mise en place.

4. Un pilotage à renforcer pour le nouvel opérateur

Le rapprochement d'EGIDE avec Campus France, puis avec le CNOUS, doit s'opérer rapidement désormais. Or, les 18 mois écoulés depuis le CMPP de juin 2008 se caractérisent par l'insuffisance d'orientations données aux opérateurs et par un défaut de pilotage par le MAEE, qui s'explique en partie seulement par l'absence de certitude sur le cadre général de la réforme. La situation immobilière du futur EPIC non réglée à ce jour illustre cette situation.

a. Une stratégie et un pilotage longtemps incertains du MAEE

- Des orientations générales insuffisantes

Dès les décisions du CMPP annoncées en juin 2008, les opérateurs ont pris l'initiative de constituer à leur niveau un groupe de travail sur les sujets techniques (personnel, services transversaux, comptabilité, informatique, ...).

Ils ont également sollicité le MAEE, à plusieurs reprises jusqu'au début 2010, mais sans résultat, pour obtenir des orientations générales du ministère sur le futur EPIC (stratégie, missions, ...)¹⁶.

- Le retard à la mise en place d'un préfigurateur

Le rapport de préfaisabilité remis en décembre 2008 indiquait que la complexité des procédures de dissolution des opérateurs actuels, la reprise de l'existant et les prémices du nouvel opérateur (locaux, définition de l'organigramme) impliquaient qu'une équipe de direction soit désignée le plus en amont possible, au plus tard avant l'été 2009.

Rien ne sera fait avant mars 2010. Ce n'est que le 26 mars que le ministre des affaires étrangères et européennes a désigné un préfigurateur.

Sa mission est restée succincte : établir le cadre juridique de l'agence, proposer un organigramme, définir les statuts des personnels et le modèle économique de l'EPIC, ses locaux son patrimoine. La lettre de mission du ministre n'indiquait pas non plus les buts du nouvel EPIC et la stratégie suivie par le ministère.

- Un calendrier incertain

Interrogé sur le planning des opérations et l'état d'avancement de celui-ci, le ministère a répondu que le rétro-planning des opérations de fusion et notamment les délais légaux figuraient dans le rapport de préfaisabilité de décembre 2008. Mais les opérateurs n'ont pas eu communication de ce rapport. Aucun rétro-planning ne s'y trouve d'ailleurs. De surcroît, suivant le MAEE, aucun débat n'a eu lieu entre les trois ministères sur les suites de ce rapport de préfaisabilité.

Les équipes dirigeantes et le personnel des trois entités fusionnées sont restés jusqu'à ces derniers mois dans l'incertitude sur la stratégie dans laquelle s'inscrit la création du nouvel opérateur et sur les orientations qui auraient dû leur être fixées pour guider leurs travaux. Ce n'est que début mars 2010 que des réunions ont été organisées avec le ministère pour piloter la fusion. Pour EGIDE, c'est depuis 2006 que l'opérateur vit ainsi dans la perspective d'une disparition annoncée, sous des modalités toujours différentes.

¹⁶ Les responsables des opérateurs reviendront à la charge auprès du ministre le 11 mars 2009 afin que « vous puissiez nous faire part de la vision que vous avez du rôle et des missions envisagées pour le nouvel opérateur dans le cadre plus général de la réorganisation du ministère des affaires étrangères et européennes ».

b. Un modèle économique et financier non encore étudié

S'agissant du modèle économique du futur opérateur, le ministère reconnaît qu'une réflexion doit être menée sur l'équilibre financier du futur opérateur et sur son modèle économique mais qu'il est maintenant certain que le modèle économique du nouvel opérateur n'est pas viable à terme et doit être revu.

En mai 2010, aucun élément n'avait été apporté sur le mode de financement de la future agence ni sur l'enjeu financier particulier posé par EGIDE et la dégradation profonde de son compte d'exploitation. Cette mission a été confiée au préfigurateur.

c. Les incertitudes pesant sur le choix des locaux du futur EPIC

La création d'un nouvel EPIC pose la question de ses futurs locaux. Ceux-ci devraient regrouper les entités fusionnées, voire le nouvel Institut français, dans le cadre d'un projet de « Maison des opérateurs », annoncé par le ministre des affaires étrangères et européennes mais dont la mise en œuvre reste confuse.

- Des entités en situation provisoire

L'association EGIDE est propriétaire de son siège et n'a pas eu, jusqu'à présent, à se préoccuper d'une implantation immobilière puisque, modernisé à la fin des années quatre-vingts, ce site reste adapté à ses besoins propres. Les locaux d'EGIDE occupent environ 4 800 m² pour 180 agents environ au siège.

A l'exception d'EGIDE, les trois autres entités sont dans une situation provisoire :

- Campus France est actuellement locataire rue Ferrus dans le 14^{ème} jusqu'en 2012 ;

- Cultures France a regroupé l'ensemble de ses personnels et services dans une seule implantation, avenue de Villars, mais elle est depuis fin 2009 en fin de bail et en contentieux avec son propriétaire ;

- FCI, autrefois hébergée par le ministère des affaires étrangères, rue Monsieur, a dû quitter cette localisation en raison de la vente par l'État de l'immeuble occupé et se reloger par ses propres moyens, près du ministère, rue Saint-Charles.

Sans qu'il soit besoin de reprendre dans le détail la genèse des différents projets, il est manifeste que le ministère n'a pas su fixer de ligne claire pour l'organisation géographique des futurs EPIC, que les responsables d'EGIDE n'ont été que très récemment associés et qu'à quelques mois de la création de l'EPIC Campus France, aucune solution définitive n'est encore arrêtée alors que la plus évidente reste un regroupement autour du siège actuel d'EGIDE.

- Des projets successifs

Dans un premier temps, un projet de regroupement de Campus France et de FCI à proximité d'EGIDE - qui rassemblait 75 % des effectifs de l'EPIC sans sa version incluant FCI - a été privilégié. En juin 2008, le conseil d'administration de FCI a donné

mandat à son directeur général d'étudier une relocalisation totale ou partielle dans les locaux d'ÉGIDE, à défaut à proximité immédiate.

L'opportunité s'est présentée d'une mise en vente d'un immeuble de bureau à proximité immédiate d'ÉGIDE, d'environ 2 000 m². L'association a saisi sa tutelle et obtenu un feu vert pour élaborer un pré-dossier. Une réunion extraordinaire du CA, le 23 septembre, a donné lieu à la décision d'élaborer un dossier pour acquisition éventuelle fin 2008 ou début 2009, l'hypothèse de base étant que les réserves financières d'ÉGIDE (10 M€ à l'époque) permettaient le montage financier. L'ensemble formé par les locaux de l'association et du nouvel immeuble devait permettre le regroupement des agents du futur opérateur de la mobilité (ceux d'EGIDE et une quarantaine environ pour chacun des deux autres opérateurs).

Toutefois, FCI a obtenu, dans l'intervalle, l'accord de la tutelle pour rechercher une localisation plus proche du ministère.

Dès la fin 2008, l'enjeu change d'ampleur. Il n'est plus simplement le regroupement des trois entités constituant l'AFEMI mais devient celui de la création d'une « Maison des opérateurs » du MAEE, comprenant l'AFEMI et Cultures France. Une déclaration du ministre des affaires étrangères et européennes en mars 2009, entérine le principe de l'implantation de plusieurs opérateurs du MAEE sur un même site. Cette décision est présentée comme une « orientation stratégique » au sens de la RGPP. L'objectif est de « donner une vitrine et une adresse unique à notre politique d'influence » et de mutualiser certaines fonctions logistiques.

Pour le MAEE, « c'est un enjeu de rationalisation qui s'inscrit bien dans les orientations de la politique immobilière de l'Etat, justifiant l'engagement conjoint du ministère du budget et du Département sur ce projet ».

La gestion du dossier semble toutefois mal maîtrisée. Les opérateurs ne sont pas informés des décisions prises et la conduite du projet est directement menée par le MAEE, alors même que ce sont des entités juridiquement autonomes qui auront à assumer les conséquences juridiques, financières et sociales résultant de l'acquisition.

Des immeubles sont sélectionnés par le MAEE en lien avec France Domaine sans que soient connus des opérateurs le cahier des charges relatif à la nouvelle implantation immobilière, le nombre des opérateurs concernés, le nombre d'agents cibles (une fois les regroupements opérés et d'éventuelles mutualisations opérées). Or ce dernier point est crucial : en effet, si les effectifs actuels des opérateurs sont connus, ceux à moyen terme peuvent considérablement évoluer sous l'effet :

- des rationalisations d'effectifs qui joueraient à la baisse ;
- des éventuels transferts ultérieurs de responsabilités : à Cultures France (gestion des services culturels¹⁷), au nouvel EPIC de la mobilité (gestion de tous les boursiers étudiants donc effectifs CNOUS).

Le schéma prévisionnel du montage juridique et financier de l'opération n'est pas non plus présenté à EGIDE. Son Président a regretté qu'aucune réunion de travail sur ses éléments essentiels au montage du dossier n'ait été organisée par le MAEE avec

¹⁷ 55 ETP transférables du MAEE à Cultures France.

les opérateurs. Ce n'est qu'en avril 2010 que se tiendra la première réunion d'un comité de pilotage sur ce projet, les associant.

A l'automne 2009, le MAEE a retenu la SOVAFIM, société foncière appartenant à l'Etat, filiale de France Domaine, pour le montage juridique et financier de l'opération « Maison des opérateurs ». Si les hypothèses ne sont pas encore complètement arrêtées, il est envisagé que la SOVAFIM procède à l'achat d'un immeuble, par l'intermédiaire d'une filiale. Les opérateurs, selon leur situation patrimoniale, soit apporteraient leur capital (trésorerie, vente d'immeubles), soit paieraient un loyer à cette société. L'intention est de mener l'opération à bien sans accroître le coût immobilier actuel pour les opérateurs. Il est confirmé à EGIDE que sa participation financière constitue un élément indispensable de ce montage (sachant que l'association est la seule des entités à disposer d'un patrimoine).

Or, les capacités d'EGIDE sont limitées : ses disponibilités s'élèvent à 25,7 M€ (trésorerie disponible pour 10,7 M€ en 2009 et vente de l'immeuble du siège : 15 M€) pour des charges estimées à 8,1 M€ (travaux, notaire, ...). Dans ces conditions, l'apport réel de l'association se monte à 17,6 M€, somme entamée par les mauvais résultats 2009, comparée à une acquisition dont le coût suivant les immeubles visités oscille entre 30 et 50 M€.

Dans le contexte économique très dégradé d'EGIDE, une nouvelle charge serait quasi-impossible à assumer.

A moins de quatre mois de l'intégration des opérateurs, EGIDE a proposé à nouveau, au ministère d'accueillir dans ses locaux les agents de FCI et de Campus France au prix d'une densification qu'elle estime possible des locaux qu'elle occupe. En tout état de cause, il devient urgent de regrouper les agents concernés, ce qui est une condition d'une fusion réussie.

Le ministère interrogé indique avoir hésité entre deux stratégies, l'une consistant à regrouper rapidement les quatre opérateurs pour les obliger à « effectuer des choix structurants » (organisation, rationalisation des effectifs), la seconde retenant la maison des opérateurs comme objectif de moyen terme (2014) laissant l'opérateur de la mobilité prendre son rythme de croisière, développer synergies et activités nouvelles avant de la regrouper avec Cultures France, voire l'AEFE. Cette option serait la plus probable aujourd'hui compte tenu du peu de temps restant jusque la fusion.

A quelques mois de la création de l'EPIC Campus France, la localisation de la future agence n'est pas déterminée. En l'absence de projet de relocalisation des agents de l'opérateur en un lieu unique, une incertitude pèse sur le bon démarrage de la nouvelle structure. S'il n'apparaît pas possible de se prononcer sur l'opportunité de la création d'une « maison des opérateurs », il est possible de relever que son coût semble très supérieur à celui d'une simple opération de rationalisation des implantations des opérateurs, centrée autour du siège social actuel d'EGIDE.

A trois mois de la fusion, le pilotage de la réforme doit être renforcé. EGIDE et ses personnels sont de fait depuis des années dans l'attente concernant leur futur. La responsabilité des tutelles est à cet égard importante.

La question du siège du futur EPIC, qui est pendante depuis deux ans, doit recevoir une réponse rapide, opérationnelle et la moins coûteuse possible.

L'équilibre économique du futur EPIC doit être apprécié en prenant en compte notamment la situation financière d'EGIDE qui en constituera le cœur et les mesures que le MAEE doit prendre rapidement en sa faveur. L'impact économique global des synergies attendues des trois entités qui composeront l'EPIC Campus France doit commencer à être évalué et pourrait faire l'objet d'un premier bilan d'ici fin 2012. Il doit prendre en compte la possibilité pour Campus France d'être prestataire logistique pour d'autres publics (experts de FCI). A cet égard, la sous-traitance par le MAEE de la gestion des assistants techniques pourrait ouvrir un champ d'activité bienvenu pour compenser la baisse des crédits de bourses, missions et invitations.

La négociation rapide d'un contrat de performance est essentielle pour présenter les orientations et la stratégie de l'Etat, les objectifs fixés en lien avec l'opérateur, les résultats attendus, les moyens garantis pour les atteindre ainsi que les indicateurs retenus pour évaluer son action et conforter l'opérateur dans ses activités de service public et dans le développement de celles relevant du secteur concurrentiel.

Enfin, l'histoire récente des relations entre le MESR et MAEE pose la question du bon exercice de la co-tutelle, qui doit accompagner la mise en œuvre efficace de la réforme, faute de quoi le nouvel EPIC se trouverait rapidement paralysé. Les conditions de l'intégration des activités internationales du CNOUS et d'une bonne intelligence de fonctionnement entre le futur EPIC et le réseau des œuvres universitaires ainsi que les modalités du transfert des moyens qui leur étaient affectés par le MESR afin d'assurer l'équilibre du nouvel ensemble doivent être réglées avec précision d'ici la fin 2011.

NATURE	SPÉCIFICATIONS	MONTANT (K€)	MÉTHODOLOGIE
⇒ FRAIS DE PERSONNEL (CNOUS + CROUS)			
• administratif CNOUS		1 265 545 €	(financement État)
• administratif CROUS		2 773 000 €	(financement État)
• sur ressources propres		674 303 €	évaluation au réel
• sur subventions MAE + AEFE			idem
	SOUS-TOTAL	4 712 848 €	emplois gagés + contractuels + vacataires + fonctionnaires
⇒ FRAIS DE FONCTIONNEMENT (CNOUS + CROUS)			
• propres à la SDAI du CNOUS		1 512 845 €	
• retraitements charges locatives		78 902 €	évaluation au réel
• (ils sont opérés au prorata du nombre de bureaux occupés par la SDAI / CNOUS) fournitures diverses		29 581 €	idem
• frais administratifs (réception)		10 966 €	
• propres aux SAGBE des CROUS		634 000 €	
	SOUS-TOTAL	2 266 294 €	
	TOTAL CHARGES	6 979 142 €	
⇒ TOTAL DES PRODUITS			
frais de gestion		3 871 897 €	évaluation au réel
frais d'accueil		1 486 849 €	évaluation au réel
	TOTAL PRODUITS	5 358 746 €	
	Résultat de l'activité internationale :	-1 620 396 €	

GLOSSAIRE

AFEMI	Association française pour l'expertise et la mobilité internationale
AFI	Association pour les foyers internationaux
APAPE	Association pour l'accueil des personnalités étrangères
BGE	Boursiers des gouvernements étrangers
BGF	Boursiers des gouvernements français
BMI	Bourses, missions invitations
CNOUS	Centre national des œuvres universitaires et sociales
DGM	Direction générale de la mondialisation, des partenariats et du développement
FCJ	France coopération internationale