
La fonction internationale au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Rapport complémentaire au rapport n° 2018-001
*« Les objectifs et l'organisation de l'action
internationale au ministère de l'éducation nationale et
au ministère de l'enseignement supérieur, de la
recherche et de l'innovation »*

RAPPORT N° 2018-017
Février 2018

Rapport à

madame la ministre de l'enseignement supérieur,
de la recherche et de l'innovation



igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR,
DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

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

La fonction internationale au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

*Rapport complémentaire au rapport n° 2018-001 « **Les objectifs et l'organisation de l'action
internationale au ministère de l'éducation nationale et au ministère de l'enseignement
supérieur, de la recherche et de l'innovation** »*

Février 2018

Jean-Richard CYTERMANN

Bertrand MINAULT

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction.....	1
1. Les caractéristiques de l'action internationale et européennes dans les secteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	1
2. La dimension internationale irrigue l'ensemble des activités de la DGESIP et de la DGRI.....	2
2.1. Les activités purement internationales et européennes	2
2.2. Les activités partiellement internationales ou européennes.....	3
2.3. Les activités concourant indirectement aux objectifs de l'action internationale	4
3. Que signifie le concept « stratégie à l'international » ?.....	5
4. Quels rapports avec le ministère de l'éducation nationale ?	6
5. Quelle organisation au sein du MESRI	8
6. Améliorer la fonction de veille sur l'international.....	10
Annexes.....	13

Introduction

En janvier 2018, l'ambassadeur de France en Espagne, Yves Saint-Geours, et les inspecteurs généraux, Thierry Bossard (IGAENR) et Marc Sherringham (IGEN) ont remis aux deux ministres un rapport sur « Les objectifs et l'organisation de l'action internationale au ministère de l'éducation nationale et au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ». Par lettre du 25 janvier 2018 (annexe 1), le directeur de cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a demandé au chef de service de l'IGAENR, de faire un bilan des activités ayant une dimension européenne ou internationale dans les deux directions, au-delà de la MEIRIES¹ et de proposer des mécanismes permettant d'améliorer la coordination de l'action internationale et européenne au MESRI. Le chef de service de l'IGAENR a décidé d'assurer personnellement cette mission, avec Bertrand Minault, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche. La mission a rencontré (annexe 2) le conseiller international de la ministre, les directeurs généraux et les principaux responsables de la DGESIP et de la DGRI, dont le chef de la MEIRIES, ainsi que le délégué par intérim de la DREIC.

1. Les caractéristiques de l'action internationale et européennes dans les secteurs de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Il paraît nécessaire au préalable de rappeler les caractéristiques de l'action internationale et européenne dans le champ du MESRI, qui est sans doute un des champs ministériels les plus ouverts sur l'international. Ces caractéristiques ont en effet des répercussions à la fois sur les stratégies à mener et sur l'organisation de l'action internationale :

1– Les politiques de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation sont marquées par une tension entre une forte dimension collaborative mais aussi une forte dimension compétitive. La collaboration est naturelle entre les communautés de chercheurs des différents pays et le nombre de co-publications s'accroît régulièrement. La coopération internationale en matière de recherche s'est développée et structurée autour des grands instruments et des grands programmes de la physique des particules, du nucléaire, de l'astronomie et de l'espace. Les programmes ERASMUS sont le symbole de la coopération européenne en matière d'éducation. Elle se traduit également à travers l'existence de laboratoires mixtes internationaux que la France partage avec des partenaires scientifiques du monde entier. Dans le même temps, les universités et les laboratoires français sont en compétition avec ceux d'autres pays pour accéder aux programmes européens, attirer les meilleurs étudiants étrangers ou les meilleurs chercheurs. Les systèmes d'innovation et d'aide à l'innovation sont en concurrence pour attirer ou garder les centres de recherche des entreprises.

2– Les chercheurs et enseignants - chercheurs, leurs responsables de laboratoires ou de diplômes ont naturellement des collaborations internationales. Les collaborations naturelles ou historiques des chercheurs et enseignants - chercheurs posent déjà la question de la définition d'une stratégie à l'international des établissements qui les accueillent et de la plus-value qu'ils

¹ Liste des sigles en annexe 4.

apportent. Cette question du rôle respectif des différents niveaux (ministère, établissements d'enseignement supérieur, organismes de recherches, composantes et unités de recherche) prend une dimension plus aigüe lorsqu'il s'agit de définir le rôle à l'international du ministère et la stratégie qu'il doit mener.

3- L'organisation de la fonction internationale et européenne au MESRI est compliquée par la non concordance entre les découpages gouvernementaux français qui associent enseignement supérieur et recherche tandis que les découpages communautaires les séparent l'enseignement supérieur étant toujours intégré à l'éducation avec un Conseil et une direction générale recouvrant l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur.

Cette tension est inhérente à la politique de l'enseignement supérieur, qui doit maintenir à la fois le lien étroit avec la politique de recherche mais également le lien avec l'éducation nationale dans la logique du continuum bac – 3 / bac + 3. Cette difficulté est une des raisons des tensions MEIRIES / DREIC.

4- Il y a enfin un « choc des cultures », entre la logique scientifique en matière internationale qui est plutôt de type *bottom up* et la logique diplomatique et européenne qui est plutôt de type *top down*. Il ne peut y avoir d'action internationale pérenne s'il n'y pas à la base des liaisons fortes entre chercheurs. Dans le même temps, la politique scientifique doit prendre en compte les impulsions politiques et diplomatiques en valorisant à cet effet le potentiel scientifique². Le MESRI qui a une tradition, dans son administration, de mixité des cultures entre hauts fonctionnaires, scientifiques et ingénieurs, peut favoriser cette synergie entre les deux cultures, sous réserve de renforcer un peu sa capacité en connaissances des processus diplomatiques ou en faisant appel de manière coordonnée à ceux de la DREIC.

2. La dimension internationale irrigue l'ensemble des activités de la DGESIP et de la DGRI

La mission a pu vérifier, à travers ses entretiens et les documents fournis par les services (annexe 3) que la dimension internationale irriguait l'ensemble des activités de la DGESIP et de la DGRI et qu'à des degrés divers, l'ensemble des services était concernés, bien au-delà de la MEIRIES ou des sujets en interface avec la DREIC. On peut essayer de définir une typologie, sans doute non exhaustive, de ces activités internationales et européennes.

2.1. Les activités purement internationales et européennes

Il s'agit tout d'abord des travaux relatifs à la gestion et à l'élaboration des différents programmes européens. En matière de recherche, ils sont coordonnés par la MEIRIES, avec une très forte participation, quant au contenu des programmes, Le service de la stratégie, recherche et innovation (SSRI) et marginalement du service innovation, transfert de technologie et action régionale (SITTAR), sur les questions d'innovation ou d'interface avec les programmes de cohésion. Ces programmes comportent également, à travers le réseau des points de contact nationaux, un volet d'animation et

² Pour prendre un exemple, la décision annoncée par le Président de la République d'accueillir les chercheurs américains désireux de travailler sur les questions climatiques « peut s'appuyer sur l'existence en France d'une forte communauté scientifique sur le sujet ».

d'appui aux opérateurs. La relation MEIRIES / SSRI sur ces dossiers fonctionne de manière satisfaisante mais comporte néanmoins des marges de progrès substantielles réalisables sous réserve de quelques ajustements dans le mode de travail en commun de ces deux services.

En matière de programmes européens concernant l'enseignement supérieur, on entre dans un domaine partagé entre la DREIC et la MEIRIES, le suivi du programme de Bologne, ayant été, par exemple, clairement transféré côté MESRI.

Il s'agit ensuite de ce que le rapport précité qualifie de travail « para-diplomatique », c'est-à-dire la préparation de réunions internationales et la fourniture de notes de langage indispensables à l'exécutif et aux ministres pour leurs relations diplomatiques et leurs déplacements européens et internationaux³. Ces exercices, importants pour l'image du ministère et des services concernés, supposent une grande réactivité, une bonne coordination des services en liaison avec le conseiller international et une très bonne connaissance des actions internationales entreprises par les organismes et les universités. Ils alimentent parfois les tensions MEIRIES / DREIC, faute de chef de file clair. Dans le domaine de la recherche, ils peuvent également nécessiter une contribution du SSRI, qui participe parfois lui-même à des conférences internationales.

Il s'agit enfin de la coordination des grands programmes de recherche internationaux, en général mis en œuvre par les organismes de recherche, et dont le pilotage est exercé par le service stratégie, recherche innovation de la DGRI.

2.2. Les activités partiellement internationales ou européennes

Comme indiqué auparavant, le secteur de la recherche se traduit par la place importante donnée à la programmation et à la gestion de très grandes infrastructures de recherche. Celles-ci ont souvent un caractère international ou sont gérées par une organisation internationale, à l'exemple du CERN ou d'ITER. La politique spatiale, avec la relation CNES / ESA, est gouvernée dans une logique analogue. Le mode d'action n'est globalement pas différent que l'infrastructure soit purement nationale ou internationale (d'où le qualificatif de partiellement international) mais les enjeux les plus importants budgétairement et sans doute scientifiquement portent sur les infrastructures internationales. La gestion de ces dossiers n'est pas du ressort de la MEIRIES (et n'a pas à l'être) mais du SSRI s'agissant de l'aspect scientifique et du SPFCO (Service de la performance, financement et contractualisation) s'agissant de l'aspect financier. Ces deux services travaillent de concert sur ce sujet et de manière fluide, aux dires de leurs deux responsables.

Le pilotage des opérateurs, qu'il s'agisse des établissements d'enseignement supérieur, mené par le service de contractualisation du financement et de l'immobilier de la DGEIP (SSCFI) ou des organismes de recherche, mené par le SPFCO, débouche sur des contrats avec les opérateurs qui comportent tous un volet international plus ou moins développé suivant les établissements et les organismes. Sans que ce point ait pu être creusé, la mission a le sentiment que les informations, même déclaratives, contenues dans ce volet international, sont sous-exploitées pour développer la connaissance de la politique internationale des opérateurs. Le MESRI a pourtant des opérateurs qui ont toute leur activité à l'étranger (Écoles françaises à l'étranger), une très forte présence à l'étranger pour ceux qui sont spécialisés dans la recherche sur le développement (IRD, CIRAD), une

³ Rapport n° 2018-01, *Les objectifs et l'organisation de l'action internationale au ministère de l'éducation nationale et au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation*, p. 10.

présence à l'étranger revendiquée (CNRS) ou des situations particulières de contact à l'international pour les universités transfrontalières ou ultramarine. Le caractère plus ou moins international de leurs activités peut être un des éléments des spécificités de certains établissements, à valoriser dans le domaine contractuel. La MEIRIES est informé par les services compétents de ce volet international.

On trouve des éléments d'internationalisation, mais de manière moins systématique, dans d'autres secteurs d'activité, qu'il s'agisse de la vie étudiante (bourses de mobilité, soutien à la CIUP, projet carte européenne de l'étudiant) ou du secteur de l'information scientifique et technique où la politique de recherche de la libre circulation de la production scientifique est définie dans un cadre conforme aux recommandations de la commission européennes. Là encore, la MEIRIES est informée.

2.3. Les activités concourant indirectement aux objectifs de l'action internationale

Dans une logique de concurrence des systèmes d'enseignement supérieur pour attirer les meilleurs étudiants, toute l'amélioration du dispositif de formation français, et donc une part importante du travail du service de la stratégie de la formation et de la vie étudiante, vise à améliorer l'attractivité et la lisibilité à l'international des établissements d'enseignement supérieur, dans la logique du tournant amorcé par le processus de Bologne et la mise en place du LMD. Les modalités d'obtention du doctorat ont été rendues plus conformes aux standards internationaux et la cotutelle de thèse favorisée. Le supplément au diplôme a pris plus d'importance dans l'arrêté de 2014 sur le cadre des formations de master. L'internationalisation des formations est un critère de plus en plus important dans le processus d'accréditation des formations de gestion ou des formations d'ingénieurs. La possibilité offerte par la loi de 2013 d'ouvrir des formations en langue étrangère supprime un obstacle à l'accueil d'étudiants étrangers de pays non francophones. Cette modernisation et cette ouverture croissante à l'international du service de la stratégie des formations est une contribution importante à l'internationalisation de l'enseignement supérieur. Même si la MEIRIES n'en est pas le chef de file, elle est associée en général à ces évolutions.

Un autre élément majeur d'une stratégie à l'international est le développement de mesures d'attractivité pour attirer ou garder en France des chercheurs de haut niveau. Le développement de mesures d'attractivité est un élément fort des Initiatives d'excellence (Idex), de la stratégie de certaines universités intensives de recherche, du CNRS ou de l'Inserm. Elles peuvent comporter des mesures d'ordre législatif ou statutaire (contractuel LRU, dispense de qualification pour les candidats étrangers). Elles doivent contribuer à lever les obstacles à la mobilité et notamment la transférabilité des régimes de retraite, question importante soulevée par la DGRI. Elles mettent principalement en jeu la DGRH et le service de la coordination des stratégies de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elles subissent également les effets des mesures générales de la politique migratoire et son volet « accueil de talents », sur laquelle le MESRI doit peser davantage. La MEIRIES est peu présente sur ces chantiers.

Contribuent également à l'action internationale, toutes les actions qui, d'une manière ou d'une autre, peuvent être rangées dans la rubrique *benchmarking international*. On y retrouve des activités comme la production d'agrégats et d'indicateurs quantitatifs de comparaison internationale sur les étudiants et les dépenses d'éducation et de recherche, la production scientifique et de brevets, la veille sur les classements internationaux. On y retrouve également des aspects plus qualitatifs de comparaisons des politiques publiques, dans le cadre notamment des travaux de l'OCDE. Cette

connaissance des politiques publiques des autres pays a vocation à prendre de plus en plus d'importance, sans que le MESRI soit totalement outillé dans ce domaine. Ces fonctions de *benchmarking* se répartissent entre le SIES sur l'aspect quantitatif⁴, la MEIRIES, le SITTAR et le SSRI sur l'aspect qualitatif⁵. Elles sont aujourd'hui insuffisantes, notamment dans le domaine des classements internationaux.

De cette typologie des actions à impact international, la mission peut tirer quelques conclusions :

– **L'internationalisation des sujets relatifs à l'enseignement supérieur et à la recherche a bien progressé et de ce point de vue la création de la MEIRIES a contribué à cette prise de conscience qui répond bien aux objectifs de la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur, dont l'axe 2 consiste à « développer la dimension européenne et l'internationalisation de l'enseignement supérieur ».**

– **Au vu de la liste établie par la mission, il est clair que la MEIRIES ne porte pas l'ensemble des actions à caractère international de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle n'a d'ailleurs pas vocation à le faire.**

– **En partant de ce constat, il est même clair que la question de l'articulation entre la MEIRIES et la DREIC est au fond une question à faible enjeu sur laquelle on a eu collectivement tort de se focaliser.**

3. Que signifie le concept « stratégie à l'international » ?

Le rapport sur les politiques nationales de recherche et de formation, présenté dans le cadre du PLF 2018 évoque (page 83), l'élaboration d'une stratégie française internationale pour la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur (SIRIES), avec une comitologie associée de groupe de concertation transversal international. La mission n'est pas totalement convaincue par la pertinence de cet exercice stratégique s'ajoutant aux deux exercices de la STRANES et de la SNR (Stratégie nationale de recherche). Les propositions de l'axe 2 de la STRANES sur l'internationalisation de l'enseignement supérieur sont pertinentes⁶ et sont avant tout des mesures transversales, ce qui correspond bien, pour la mission, au rôle que doit jouer le MESRI vis-à-vis des opérateurs. La stratégie nationale de recherche pose d'emblée l'international comme cadre d'action de la recherche française. La logique de la SNR repose sur l'identification de dix défis sociétaux⁷, en cohérence avec le programme européen H2020 dont :

- cinq défis sont par nature internationaux : « gestion sobre des ressources et adaptation au changement climatique », « une énergie propre, sûre et efficace », « sécurité alimentaire et défi

⁴ Mais c'est la DEPP qui détermine la dépense de l'enseignement supérieur et le coût de l'étudiant.

⁵ Auquel il faut ajouter l'IGAENR qui produit généralement des éléments de comparaison internationale dans ses rapports.

⁶ Les cinq propositions sont : investir pour attirer les talents étrangers, développer, diversifier et assurer la qualité des formations internationalisées, renforcer la mobilité des étudiants et des personnels, élever le niveau des étudiants en langues étrangères et favoriser le développement interculturel, mieux organiser les actions de coopération internationales, notamment au niveau européen.

⁷ La stratégie nationale de recherche prévoit aussi cinq actions dont une intitulée « hommes et cultures », qui insistent sur l'importance de la connaissance des langues, cultures et civilisations étrangères, domaines dans lequel le potentiel de recherche français est important mais sans doute insuffisamment valorisé, notamment dans un rôle d'appui aux politiques publiques régaliennes.

démographique », « société de l'information et de la communication », « sociétés innovantes, intégratives et adaptatives » ;

- deux défis sont de dimension spécifiquement européenne : « une ambition spatiale pour l'Europe » et « liberté et sécurité de l'Europe, de ses citoyens et de ses résidents ».

Les deux stratégies ont donc naturellement une composante internationale forte et le rôle du MESRI et notamment de la MEIRIES ne consiste pas tant à élaborer un document stratégique à l'international mais plutôt à définir les outils et mesures permettant de faciliter la mise en œuvre des aspects internationaux des stratégies de recherche et d'enseignement supérieur.

Comme dit précédemment, il s'agit avant tout de mesures transversales et il serait illusoire de vouloir définir, au niveau ministériel, une stratégie cible à l'international vis-à-vis des pays prioritaires. De fait, ce sont à la fois la nature des thèmes de recherche ou des formations enseignées, la logique des collaborations scientifiques ou des réseaux d'échanges d'étudiants, voire l'historique des relations interuniversitaires, qui déterminent les cibles à l'international des établissements et des organismes, même si des inflexions peuvent bien sûr être apportées en fonction de priorités diplomatiques ou de stratégies scientifiques émergentes. L'énumération des pays prioritaires (page 84), telle qu'elle apparaît dans le rapport sur les politiques nationales de recherche et de formation, montre bien l'inanité d'une telle démarche de ciblage. On y retrouve en effet tous les pays à fort potentiel de recherche et d'innovation, les principaux pays émergents et quelques pays comme ceux d'Asie Centrale.

Ces constatations impliquent sans doute (cf. 5.) de revoir le centre de gravité des activités de la MEIRIES.

4. Quels rapports avec le ministère de l'éducation nationale ?

Comme indiqué précédemment, même si le débat s'est beaucoup focalisé sur le sujet, la question autour de l'articulation DREIC / MEIRIES ne représente pas aux yeux de la mission un enjeu essentiel en terme d'internationalisation de l'enseignement supérieur et de la recherche. Comme l'a écrit le rapport n° 2018-001, le compromis de 2014, tel qu'il s'est traduit dans les textes d'organisation, aurait pu fonctionner si on avait défini des processus de travail et une répartition rationnelle des dossiers avec désignation de chefs de file au lieu de privilégier des querelles de territoire. **A contrario la démarche prise par le nouveau conseiller aux relations internationales de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, d'attribuer sur chaque dossier, un chef de file et non plus de les envoyer simultanément aux deux parties, qui est une démarche de bon sens, jointe à une réunion hebdomadaire avec la DREIC et la MEIRIES, a permis d'apaiser les tensions et montre la voie qui aurait dû être suivie.**

Sur le fond, l'interface DREIC / MEIRIES, dans les rapports avec le MAE notamment, n'est pas fondamentalement différente des interfaces DAJ / DGESIP ou DGRI dans l'écriture des textes statutaires et les rapports avec le Conseil d'État ou de l'interface DAF / GGESIP / DGRI, dans les rapports avec la direction du budget du ministère des finances comme avec les opérateurs. Des modes de fonctionnement intelligents ont pu être trouvés entre les directions métier et les directions concernées, notamment parce que les différents responsables ont eu une réelle volonté de collaboration.

Le rapport précité note l'insatisfaction générale sur le compromis de 2014, notamment parce que les processus de travail entre les deux structures n'ont absolument pas été formalisés⁸. À partir de ce constat, deux hypothèses peuvent être faites :

- Les difficultés peuvent être surmontées, notamment avec un nouveau délégué à la DREIC, qui comprend les problématiques de la recherche, et sous réserve d'application des recommandations figurant ci-dessous, hypothèse qui aurait plutôt la préférence de la mission, vu la relative faiblesse des enjeux.
- Il est pris acte d'une certaine incompatibilité⁹ et on organise de manière intelligente la partition et les coopérations qui devront subsister.

Ces considérants amènent la mission à formuler huit recommandations :

- La DREIC n'a pas de politique propre en matière d'enseignement supérieur et de recherche et vient en appui aux directions métiers DGESIP / DGRI, notamment dans les contacts avec le MAE, le SGAE ou la RP ;
- dans cette logique, la mission s'interroge sur la présence d'un conseiller scientifique à la DREIC, dont la tendance peut être d'avoir une politique propre. S'il y a besoin d'un conseiller, chargé du lien avec les directions métiers, il doit être choisi en commun par la DREIC et les directions DGESIP et DGRI et assister aux réunions de la MEIRIES.
- Lorsque la DREIC rencontre les opérateurs ou leurs conférences, c'est en présence de représentants de la DGESIP et les courriers sont, de préférence cosignés.
- La doctrine sur les « universités franco-... » pour lesquelles des divergences semblent exister entre DREIC et DGESIP doit être précisée. Si la DREIC a vocation à apporter son appui et son expertise au lancement de ces opérations, s'agissant souvent de consortiums d'opérateurs, elles ont vocation à être suivies par la MEIRIES, y compris l'université franco-allemande, ce qui implique pour 2019 un transfert des crédits ;
- dans l'hypothèse d'un transfert de la gestion des crédits de l'université franco-allemande à la DGESIP, la mission s'interroge également sur le maintien, compte tenu de la faiblesse des sommes restantes, de lignes de crédits relevant de la DREIC sur les programmes 150 et 172, qui sont réparties en une poussière d'actions, dont la mission peine à penser qu'elles sont des leviers de l'action internationale. On notera que les autres directions du secrétariat général, n'ont pas en principe de gestion de crédits sur les programmes 150 et 172.
- S'agissant d'ERASMUS, qui relèvent au niveau des montants mis en jeu¹⁰ (cf. annexe 5), autant de l'éducation nationale que de l'enseignement supérieur, il est logique que sa

⁸ Le rapport du chef de service de l'IGAENR n° 2016-099, *Réflexions sur le rapprochement DGESIP / DGRI*, de décembre 2016, fait la recommandation suivante :

« – Préciser, de manière détaillée, dans les domaines des relations internationales et européennes, les champs respectifs d'intervention de la DREIC et de la MEIRIES, service commun DGESIP / DGRI avec le principe que la DGESIP et la DGRI sont les interlocuteurs privilégiés, voire exclusifs des opérateurs. »

⁹ Les réticences vis à vis de la DREIC sont, au vu des entretiens réalisés par la mission, fortes dans l'encadrement DGESIP / DGRI.

¹⁰ Si on se réfère au règlement communautaire du programme, dans son volet financier (article 18), les montants consacrés à l'enseignement supérieur et à l'enseignement scolaire (somme des deux rubriques enseignement scolaire et

gestion, même en cas de partition reste à la DREIC, reconnue autorité administrative par la Commission européenne. Il faut en revanche que la DGESIP soit associée (participation de la MEIRIES au pré-conseil d'administration, mandat donné par la DGESIP au représentant de la DREIC au conseil d'administration de l'Agence), possibilité d'avoir un observateur de la DGESIP au conseil d'administration de l'Agence. Si le programme est maintenu après 2020, il faudra penser à réviser dès 2019 les statuts du groupement pour donner au MESRI une place dans le conseil d'administration de l'Agence. Le problème se pose différent pour Campus France où DREIC, DGESIP et DGRI sont représentées au conseil d'administration.

- La même logique pousserait, même dans l'hypothèse de partition, à laisser à la DREIC la coordination de la préparation des Conseil éducation, dans la mesure où ils peuvent concerner à la fois les champs du scolaire et de l'enseignement supérieur. Cependant, la MEIRIES devrait être étroitement associée à la préparation des points enseignement supérieur des conseils. Des solutions analogues devraient être trouvées pour le Programme national de réforme (PNR). Une petite cellule diplomatique, au service des deux ministères dans les rapports avec les postes pourrait également rester à la DREIC
- Il faut enfin progresser dans la formalisation des processus. Les réunions régulières qui existent avec le conseiller international du MESRI ou avec les conférences doivent faire l'objet de compte rendus ou de relevé de décision. Un groupe de travail sous l'autorité du secrétariat général, avec la participation des deux adjoints au DGESIP et au DGRI, devrait procéder à la formalisation de ces procédures et à la désignation des chefs de files sur les différents dossiers. Ce groupe pourrait également se prononcer sur les ajustements en matière d'effectifs suivant les différentes hypothèses (partition ou pas).

5. Quelle organisation au sein du MESRI

Comme évoqué précédemment (cf. 2.), de nombreux services concourent à l'action internationale du ministère, en dehors de la MEIRIES elle-même. **Cela n'aurait pas de sens de vouloir regrouper toutes les actions mentionnées dans une seule structure, dans la mesure où ces actions internationales sont intégrées dans les compétences et les activités des différents services.** Il faut en revanche organiser la fluidité de l'information, surtout si on s'oriente, ce qui serait souhaitable, vers une programmation des différentes actions à entreprendre en termes d'amélioration de l'attractivité vis-à-vis des étudiants ou des chercheurs.

Dans la mesure où certaines actions concerneraient visiblement plusieurs acteurs (dossier des universités européennes), il faut aussi améliorer l'aptitude de l'encadrement à travailler en mode projet, avec désignation systématique de chefs de file. Tout ceci relève en fait d'ajustements dans le mode de management des deux directions et notamment dans ce qu'elles ont en commun. Il est apparu clairement à la mission qu'il faudrait procéder à quelques ajustements dans les relations

enseignement et formation professionnelle initiale) sont très proches (cf. annexe 5). Même si cette répartition est censée être proche dans l'ensemble des pays, la situation française est un peu différente puisqu'il ressort du rapport d'activité 2016 de l'Agence Erasmus France, une part sensiblement plus importante (64 %) pour l'enseignement supérieur. Celle de l'enseignement scolaire, sous ces deux composantes, est néanmoins suffisamment compétence pour justifier le statu quo en terme de pilotage de l'Agence, d'autant plus que la Commission reconnaît la DREIC comme autorité administrative du programme.

entre MEIRIES et SSRI, en matière de participation à l'élaboration et au suivi des programmes européens¹¹.

L'amélioration de la fluidité entre les différents services du MESRI qui concourent à l'international passe par des mesures assez simples, qui relèvent du management des directions et des relations cabinet direction, et non de changement d'organigramme. Il serait ainsi possible d'avoir une programmation trimestrielle ou semestrielle des principaux dossiers ou échéances à l'international avec désignation d'un chef de file et établissements de tableaux de bord. Il pourrait avoir un CODIR trimestriel commun aux deux directions et consacrés à l'international. Les réunions DREIC / MEIRIES avec le cabinet et les conférences devraient déboucher sur des relevés de décision systématiques.

La MEIRIES serait ainsi recentrée notamment sur les questions suivantes :

- suivi des programmes communautaires de recherche, et définition de la stratégie, y compris en terme de *lobbying* sur les moyens d'être plus efficaces à l'Europe ;
- responsabilité d'un suivi de l'ensemble des mesures permettant d'améliorer l'attractivité, même si elles sont pilotées par d'autres services ou directions ;
- coordination de l'établissement d'une cartographie des principales actions des opérateurs à l'international et veille sur l'international ;
- coordination du « para-diplomatique » au sein du MESRI, en lien ou non avec la DREIC, suivant les hypothèses retenues.

Le rapport 2018-001 pose la question, même en l'absence de partition, de la visibilité de l'action internationale du MESRI et propose d'intégrer la MEIRIES¹² dans le service chargé de la coordination stratégique commun aux deux directions. Sauf à pouvoir créer une structure autonome ayant rang de service ou de délégation, ce dont la mission doute, cette solution paraît pertinente à la mission. **Le service deviendrait ainsi : service des affaires internationales et européennes et de la coordination stratégique**¹³. On peut objecter que l'intégration de cette activité dans une structure non dédiée à l'international a des inconvénients. Mais elle présenterait l'avantage d'intégrer la MEIRIES dans un service dont l'essence même et la pratique sont le suivi de dossiers transversaux dont certains comportent d'ailleurs des problématiques internationales fortes. Par ailleurs, la MEIRIES retrouverait dans cette structure d'autres entités ou problématiques qui concourent à l'action internationale : le SIES, les questions d'IST et d'*open access* et le département de la stratégie des RH qui traite de questions d'attractivité.

¹¹ Ont été évoqués : la possibilité d'avoir des plages de réunion qui permettent qu'un représentant du SSRI, assiste aux réunions de la MEIRIES et vice-versa et surtout un partage de la représentation pour les programmes européens entre représentants aux comités de programme (SSRI) et représentants PCN (MEIRIES).

¹² En la gardant sous forme de mission ou en la transformant en sous-direction.

¹³ On pourrait, si on voulait un parallélisme des formes, remplacer le service par une délégation, sachant que les termes « délégué » ou délégation, sont plutôt polysémiques en termes d'organisation administrative et n'apportent pas forcément une visibilité supplémentaire par rapport à une fonction de chef de service.

6. Améliorer la fonction de veille sur l'international

Une action efficace à l'international suppose une fonction de veille efficace sur deux aspects : la connaissance des principales actions internationales menées par les opérateurs et la connaissance des politiques publiques d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation menées par les principaux pays partenaires.

La connaissance, même synthétique, des actions internationales de nos opérateurs est indispensable notamment pour alimenter tous les exercices « para-diplomatiques » de déplacements ministériels, de conseils internationaux. La connaissance des politiques publiques menées à l'étranger est utile pour l'élaboration de nos propres politiques publiques¹⁴ et aura tendance à l'être de manière croissante. L'opinion de la mission, et que l'on retrouve dans d'autres rapports de l'IGAENR, celui sur les classements internationaux ou celui sur la fonction statistique, est que cette fonction de veille est, quoi qu'en léger progrès, embryonnaire et dispersée et qu'un ministère ne peut pas se prétendre stratège s'il ne dispose pas d'une fonction de veille et de prospective élaborée.

S'agissant de la connaissance des actions à l'international, il est illusoire de vouloir connaître dans le détail l'ensemble des activités de chaque établissement ou de chaque organisme, mais il semble à la mission, sous réserve de vérification, que des sources possibles ne sont pas exploitées suffisamment. Il y a certainement des informations pertinentes dans les volets internationaux des contrats des établissements d'enseignement supérieur et des organismes, dans les rapports d'activité des organismes, dans les évaluations du HCERES, dans les dossiers Idex pour lesquels l'attractivité à l'international était un élément fort, dans les informations détenues par les conférences, notamment CGE et CDEFI, actives à l'international. L'organisation d'une base documentaire devrait être étudiée.

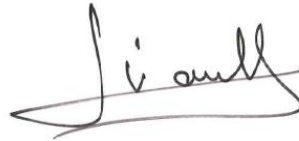
S'agissant de la connaissance des politiques publiques menées par les autres pays, beaucoup de choses sont également à inventer, sachant que l'information disponible est plutôt en dehors du ministère et qu'il faut donc travailler avec l'extérieur. Cette absence de connaissances sur l'international s'est révélée au moment des jurys Idex. Le jury demandait aux porteurs de projet à quel modèle d'université à l'étranger ils se référaient, type de données que le ministère est peu habitué à manier. Cette connaissance des politiques publiques à l'étranger passe par exemple par l'investissement dans les travaux de l'OCDE, la connaissance de ceux de l'EUA ou de ceux menés par les chercheurs du domaine (LIEPP, OST), l'appel aux dossiers de veille scientifique de l'Institut français d'éducation (IFE), le travail avec France Stratégie. Elle suppose de pouvoir solliciter le réseau des conseillers culturels, scientifiques, voire économiques des ambassades ou bénéficier des remontées des bureaux du CNRS à l'étranger.

¹⁴ Même si nos réformes sont souvent franco-françaises, les réformes des dix dernières années ont parfois une inspiration d'exemples internationaux : développement d'agences de financement et d'évaluation, financement à la performance, initiative d'excellence, alignement des standards internationaux en matière de doctorat.

Actuellement la veille sur l'international est éclatée entre le SSRI, et des personnes isolées au sein de la DGESIP. La constitution d'une équipe plus étoffée de veille à l'international, capable de faire du *benchmarking* et qui trouverait logiquement sa place dans la MEIRIES est une hypothèse à étudier. Cette structure intégrerait une veille sur les classements internationaux conformément aux recommandations du rapport IGF / IGAENR n° 2017-036 sur la prise en compte des classements internationaux dans les politiques de site¹⁵



Jean-Richard CYTERMANN



Bertrand MINAULT

¹⁵ Ce rapport comporte notamment (page 102) la proposition suivante : « Le MENESR doit renforcer et organiser les ressources et compétences autour d'une cellule classements et promouvoir la culture du parangonnage au service du pilotage stratégique des établissements et des sites.

Annexes

Annexe 1 :	Lettre de saisine.....	15
Annexe 2 :	Liste des personnes rencontrées.....	16
Annexe 3 :	prise en compte de la dimension internationale par les services du MESRI....	17
Annexe 4 :	Liste des sigles.....	18
Annexe 5 :	Enveloppe financière du programme Erasmus.....	20

Lettre de saisine



MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION

Paris, le 25 janvier 2017

Le Directeur de cabinet

Note à l'attention de

Monsieur Jean-Richard CYTERMANN
Chef de service l'inspection générale de l'Administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Objet : Mission complémentaire sur l'international au MESRI

Au-delà de la DREIC et de la MEIRIES, dont l'interaction a fait l'objet du rapport remis aux deux ministres, d'autres secteurs de la DGESIP et de la DGRI, traitent, régulièrement ou occasionnellement, de dossiers ayant une dimension internationale. Ces différentes modalités d'intervention ne font l'objet d'aucun inventaire et il n'existe pas de véritable mécanisme de coordination. Je vous demande, d'ici le 19 février, de faire un bilan récapitulatif de ces interventions et de me proposer des mécanismes permettant d'améliorer la coordination de l'action internationale et européenne au MESRI.

Vous pourrez vous appuyer pour cette mission sur les services de la DGESIP, de la DGRI et du secrétariat général

Philippe BAPTISTE

Annexes : personnes à voir
Conseiller international Ministre
Alain Beretz, Brigitte Plateau et leurs chefs de service
Hervé Tillie (DREIC)
Denis Despreaux (MEIRIES)

24 rue Descartes Paris 75005

Liste des personnes rencontrées

Cabinet

- Philippe Baptiste, directeur de cabinet
- Nicolas Castoldi, directeur adjoint de cabinet
- Yedidia Levy-Zauberman, chef de cabinet, conseiller diplomatique

Direction générale de la recherche et de l'innovation

- Pierre Valla, adjoint au directeur général
- Élisabeth Verges, cheffe du service stratégie, recherche et innovation
- Patrick Monfray, adjoint à la cheffe de service SSRI
- Thierry Bergeonneau, chef du service performance, financement et contractualisation avec les organismes de recherche

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

- Frédéric Forest, chef de service, adjoint à la directrice générale
- Jean Bouvier d'Ivoire, chargé de mission, mission expertise et conseil auprès des établissements
- Prunelle Charvet, responsable de la veille et des études documentaires, pôle de coordination des affaires générales

Services communs DGESIP - DGRI

- Alain Abecassis, chef de service de la coordination des stratégies de l'ESR
- Denis Depreaux, chef de mission Europe et international pour la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur
- Béatrice Noël, cheffe du département des stratégies des ressources humaines, de la parité et de la lutte contre les discriminations

Secrétariat général - Délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération

- Hervé Tilly, sous-directeur des affaires européennes et multilatérales, délégué par intérim

Prise en compte de la dimension internationale par les services du MESRI

Types d'activités	Services pilote	Services associés
Activités purement internationales ou européennes		
<i>POLITIQUES EUROPÉENNES</i>	DREIC - MEIRIES	
Préparation des conseils Éducation	DREIC	MEIRIES
Préparation des conseils compétitivité	MEIRIES	SITTAR - SSRI
Élaboration et gestion des programmes-cadre	MEIRIES - SSRI	SITTAR
Relations SGAE – RP	DREIC	MEIRIES
Espace Européen de la recherche (ERA)	SSRI	
Pilotage JPI, JPE , article 185	SSRI	
<i>ACTIVITES PARADIPLOMATIQUES</i>	DREIC - MEIRIES	SSRI
Préparations réunions internationales	DREIC - MEIRIES	SSRI - SIES
Préparation des déplacements ministériels		
PARTENARIATS SCIENTIFIQUES INTERNATIONAUX		
<i>Belmont Forum</i>	SSRI	
Objectifs 2030 du développement durable	SSRI	
Programme international <i>Futur Earth</i>	SSRI	
Coopération agronomique (CRAI, CG-IAR)	SSRI	
Activités partiellement internationales et européennes		
Très grands équipements de recherche	SSRI - SPFCO	
Suivi des opérateurs de recherche	SSRI - SPFCO	MEIRIES
Suivi des établissements d'enseignement supérieur	SSCFI	DREIC - MEIRIES
Vie étudiante	SSFVE	
Information scientifique et technique	DIST	
Activités concourant indirectement aux objectifs de l'action internationale		
Internationalisation des formations	SSFVE	MEIRIES
Développement de l'attractivité	DGRH	DSRHPLD
Benchmarking international	SIES	SPTS - SDDC

Liste des sigles

CGE	conférence des grandes écoles
CDEFI	conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieur
CERN	organisation européenne pour la recherche nucléaire
CG-IAR	groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CIRAD	centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIUP	cité internationale universitaire de Paris
CNES	centre national d'études spatiales
CNRS	centre national de la recherche scientifique
CRAI	commission de la recherche agricole internationale
DAJ	direction des affaires juridiques
DEPP	direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance
DGESIP	direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DGRH	direction générale des ressources humaines
DGRI	direction générale de la recherche et de l'innovation
DIST	département de l'information scientifique et technique
DREIC	délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération
DRHPLD	département des stratégies des ressources humaines, de la parité et de la lutte contre les discriminations
EJP	programme commun européen
ERA	espace européen de la recherche
ESA	agence spatiale européenne
EUA	association des université européennes
IFE	institut français de l'�ducation
ITER	réacteur thermonucléaire expérimental international
IRD	institut de recherche pour le développement
IST	information scientifique et technologique
JPI	initiative de programmation commune
LIEPP	Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques
LMD	licences master doctorat
LRU	loi relative aux libertés et responsabilités des universités
MEAE	ministère de l'Europe et des affaires étrangères
MEIRIES	mission Europe et international pour la recherche, l'innovation et l'enseignement supérieur
MESRI	ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
OCDE	organisation de coopération et de développement économique
OST	observatoire des sciences et des techniques
PNP	programme national de réforme

RP	représentation permanente
SCSESR	service de la coordination des stratégies de l'enseignement supérieur et de la recherche
SDCC	sous-direction du dialogue contractuel
SGAE	secrétariat général pour les affaires européennes
SIES	sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques
SITTAR	service innovation, transfert de technologie et action régionale
SNR	stratégie nationale de recherche
SPFCO	service performance, financement et contractualisation avec les organismes de recherche
SPTS	sous-direction pilotage stratégique et territoires
SSCFI	service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier
SSFVE	service de la stratégie des formations et de la vie étudiante
SSRI	service stratégie, recherche et innovation
STRANES	stratégie nationale de l'enseignement supérieur

Enveloppe financière du programme Erasmus

a) Extrait de l'article 18 du règlement financier¹

« 1. L'enveloppe financière pour l'exécution du programme à compter du 1^{er} janvier 2014, est établie à 14 774 524 000 EUR à prix courants.

Les crédits annuels sont autorisés par le Parlement européen et le Conseil dans la limite du cadre financier pluriannuel.

2. Le montant visé au paragraphe 1 est affecté aux actions du programme comme suit, avec une marge de flexibilité n'excédant pas 5 % de chacun des montants affectés:

a) 77,5 % à l'éducation et à la formation, dont les dotations minimales suivantes sont consacrées :

i) 43 % à l'enseignement supérieur, ce qui représente 33,3 % du budget total ;

ii) 22 % à l'enseignement et à la formation professionnels, ce qui représente 17 % du budget total ;

iii) 15 % à l'enseignement scolaire, ce qui représente 11,6 % du budget total ;

iv) 5 % à l'éducation et la formation des adultes, ce qui représente 3,9 % du budget total ;

b) 10 % à la jeunesse ;

c) 3,5 % au mécanisme de garantie de prêts aux étudiants ;

d) 1,9 % à Jean Monnet ;

e) 1,8 % au sport, dont pas plus de 10 % à l'activité visée à l'article 17, paragraphe 1, point b) ;

f) 3,4 % en tant que subventions de fonctionnement aux agences nationales ; et

g) 1,9 % pour couvrir les frais administratifs.

3. Au moins 63 % des dotations visées au paragraphe 2, points a) et b) sont alloués à la mobilité à des fins d'éducation et de formation des individus, au moins 28 % à la coopération en matière d'innovation et à l'échange de bonnes pratiques et 4,2 % au soutien à la réforme des politiques. »

b) Ventilation 2016 des dépenses de l'agence Erasmus+ France par secteurs²

Secteurs	Mobilités	Partenariats	Total M€	Total %
Enseignement supérieur	58,8 M€	3,5 M€	62,3 M€	64,5 %
Enseignement	4,2 M€	14,7 M€	18,9 M€	19,6 %

¹ Article 18 du règlement (UE) n° 1288/2013 du parlement européen et du conseil du 11 décembre 2013 établissant "Erasmus +": le programme de l'Union pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport et abrogeant les décisions n° 1719/2006/CE, n° 1720/2006/CE et n° 1298/2008/CE

² Source : rapport d'activité 2016, Agence Erasmus+ France.