

# 1

## **Le rôle du ministère de la recherche et ses moyens d'action**

---

### **PRÉSENTATION**

---

*Achevant un cycle de contrôles portant sur le ministère de la recherche, les fonds budgétaires qu'il gère ainsi que sur les grands établissements publics (CNRS, INSERM, ...) dont il assume la tutelle, la Cour a souhaité, en s'appuyant sur une vision rétrospective de la politique publique de recherche des vingt dernières années (1982 – 2002), établir un bilan de l'action menée.*

*Elle a observé en premier lieu que l'instabilité chronique de la direction politique et des structures administratives du ministère ainsi que la prolifération de ses instances consultatives n'avaient pu qu'affecter l'efficacité de l'action de pilotage qui lui incombe.*

*En second lieu, alors même que la responsabilité des chercheurs lui échoit depuis qu'ils ont obtenu le statut de fonctionnaire, il a fallu attendre l'automne 2001 pour que soit véritablement abordée la question cruciale du renouvellement du personnel scientifique. De même, il est préoccupant d'observer que manquent les dispositifs assurant efficacement l'orientation vers la recherche des jeunes thésards.*

*Enfin, l'efficacité des fonds ministériels – Fonds national de la science et Fonds de la recherche technologique – qui représentent plus de 400 millions d'euros en 2003 et qui sont destinés à financer des actions dites incitatives, est amoindrie par l'instabilité de leurs objectifs, la centralisation de leur gestion et l'absence d'évaluation réelle de leurs résultats.*

*La Cour estime qu'à l'heure où la priorité est de permettre aux organismes de recherche et aux chercheurs français de prendre une place dans le nouvel espace européen de la recherche, la tête de réseau que doit constituer le ministère de la recherche ne dispose ni de l'autorité*

*politique ni de l'efficacité nécessaire pour agir. La thésaurisation des crédits par les équipes de recherche inquiètes pour leur avenir et la réduction des crédits budgétaires destinés à assécher des réserves jugées disproportionnées au regard de la situation des finances publiques sont le reflet d'une crise de confiance qui ne pourra être surmontée que par l'inscription de l'action dans un nouvel horizon.*

---

L'organisation de la recherche publique en France date du tournant des années cinquante. A l'initiative du Président du Conseil, Pierre Mendès-France, est ouverte en 1955 une réflexion sur un projet global de développement scientifique. Elle débouche au colloque de Caen en novembre 1956 sur des propositions qui inspirent les décisions prises à la naissance de la 5<sup>ème</sup> république. Le général de Gaulle crée un comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST) animé par une délégation générale (DGRST) et un fonds de développement de la recherche scientifique et technique destiné à assurer le financement direct d'actions de recherche. Le succès rencontré par certaines de ces actions conduit à la création d'organismes comme le centre national d'études spatiales (CNES) ou l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM). Dès l'origine, un partage apparaît entre la responsabilité du gouvernement qui donne les impulsions à travers des orientations politiques et des financements additionnels et celle des établissements qui mettent en œuvre les politiques de recherche.

Les réformes engagées à partir de 1981 marquent une nouvelle étape. L'article 10 de la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique du 15 juillet 1982 dispose que « *les choix en matière de programmation et d'orientation des actions de recherche sont arrêtés après une concertation étroite avec la communauté scientifique, d'une part, et les partenaires économiques et sociaux, d'autre part.* » Un conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT), installé auprès du ministre chargé de la recherche et de la technologie, est consulté sur les grands choix scientifiques de la politique du gouvernement. L'article 15 crée un statut spécifique d'établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Quatre nouveaux établissements voient le jour dans les années quatre-vingt, deux EPST, le centre du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF) et l'institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) ainsi que deux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), l'institut français de recherche et d'exploitation de la mer (IFREMER) et le centre international de recherche agricole pour le développement (CIRAD).

Les dépenses nettes du budget du ministère de la recherche se sont élevées en 2002 à 6 Md€, soit 1,77 % du budget de l'Etat contre 1,95 % en 2000, les dotations des organismes représentant près de 90 % de ce budget. Il constitue lui-même 70 % du budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD) qui regroupe la totalité des crédits de recherche civile des ministères. Le BCRD est passé de 5 Md€ en 1983 à 7,3 en 1992 et 8,7 en 2002 mais l'évolution est moins favorable rapportée à la richesse nationale. Si la recherche des administrations représentait 0,68 % du PIB en 1978 et avait atteint 0,92 % en 1993, elle ne représentait plus que 0,77 % du PIB en 2000.

La Cour est intervenue à plusieurs reprises au cours de ces dernières années sur l'organisation de la recherche publique en France. Elle a évoqué dans le rapport public de 1999 les relations du ministère de la recherche avec les principaux EPST et appelé à une meilleure reconnaissance de leur autonomie. Elle constate aujourd'hui qu'il en est résulté une généralisation – à l'exception de l'INSERM – des contrats quadriennaux avec le ministère ainsi qu'une réforme budgétaire devant entrer en application en 2005 et substituer une logique d'objectifs à une logique de moyens. En 2000, la Cour a rendu compte de ses analyses sur l'organisation et le financement de la recherche biomédicale et en 2001, elle s'est prononcée sur la gestion et l'avenir du CNRS. Elle a relevé depuis lors une réorganisation du dispositif français de recherche génomique ainsi que la définition par le CNRS d'orientations stratégiques en accord avec le ministère dans un cadre contractuel.

Depuis 2001, la Cour a centré ses contrôles sur le ministère de la recherche, ses responsabilités et ses moyens d'action. Elle a examiné l'organisation de l'administration centrale du ministère, l'exécution de son budget et plus largement du budget civil de recherche et développement technologique, l'utilisation des crédits incitatifs des fonds de la recherche technologique (FRT) et de la science (FNS), la gestion des personnels des EPST, ainsi que l'activité des groupements d'intérêt public (GIP) dans le domaine de la recherche.

Au terme de ces contrôles, la Cour constate que le dispositif central de pilotage de la recherche française souffre d'une instabilité des structures, d'une discontinuité dans l'action et d'une absorption par la gestion au détriment de l'orientation et de l'impulsion stratégiques. Ces constats sont d'autant plus préoccupants que le ministère de la recherche n'est plus le seul lieu de pilotage central de la recherche en France, les institutions européennes l'orientant de façon croissante dans le cadre des programmes cadre de recherche développement (PCRD). Au-delà même de leur participation à ces programmes communautaires, les équipes de recherche doivent désormais inscrire leur action dans une coopération

avec les équipes des autres pays jusqu'à former progressivement un espace européen de la recherche. Or, cette évolution n'a guère été anticipée par le ministère ni par les organismes. Le bilan des premiers appels d'offres du 6<sup>ème</sup> PCRD classe la France loin derrière la Grande Bretagne et l'Allemagne, notamment pour ce qui est de la coordination des projets de recherche. Ces piètres résultats tiennent à une organisation largement défailante d'un point de vue linguistique, administratif et financier. Ils devraient inciter à de rapides mesures de redressement pour que les équipes françaises puissent animer un plus grand nombre de réseaux d'excellence au niveau européen.

Face à ce nouveau contexte, il convient de ne pas se tromper de débat et de ne pas réduire les réflexions des acteurs de la recherche publique aux variations du budget du ministère dont l'impact sur les équipes n'est de surcroît pas immédiat au vu des réserves dont disposent les organismes. Avant d'être une question financière, la question aujourd'hui posée au ministère de la recherche porte sur la stratégie, notamment européenne, sur le renouvellement des chercheurs et personnels administratifs et sur la nature des relations avec les organismes de recherche.

Il devrait donc être remédié à l'instabilité des structures d'un ministère manquant de relais interministériel, au défaut d'anticipation de grandes questions comme celles du renouvellement des personnels et de l'europanisation de la recherche, au caractère parfois tatillon et toujours insuffisamment stratégique de la tutelle des organismes et à la tentation de la gestion directe des actions incitatives.

## **I – L'évolution des structures ministérielles**

Qu'il s'agisse de la direction politique, des structures administratives et des instances consultatives du ministère de la recherche, les dernières décennies ont été marquées par une instabilité et une confusion qui n'ont pu qu'affecter l'efficacité de son action par nature interministérielle.

### **A – L'administration de la recherche**

Vingt-cinq ministres de la recherche se sont succédé depuis 1958, soit une durée moyenne de fonctions inférieure à deux ans. Ce mouvement des hommes s'est accompagné de fréquents changements des structures ministérielles.

Au début de la 5<sup>ème</sup> république, la dimension interministérielle de la recherche est affirmée par l'implication directe du Premier ministre et la désignation auprès de lui d'un ministre délégué. Les impulsions sont données, sous la présidence du Premier ministre, par le comité consultatif de la recherche scientifique et technique, composé de douze scientifiques, dont la délégation générale (DGRST) assure le secrétariat et dont le fonds de développement (FDRST) permet le financement d'actions spécifiques. De cette époque datent les décisions politiques qui ont conduit notamment à la confirmation d'équipes de recherche françaises de réputation internationale dans les domaines génétique, spatial ou nucléaire.

Cette dimension interministérielle s'estompe au début des années soixante-dix, le chef du gouvernement cessant de présider le comité interministériel. En 1981, la nomination d'un ministre d'Etat, ministre de la recherche et de la technologie, marque à nouveau une priorité. Des assises régionales et des journées nationales sont organisées. Leurs conclusions inspireront la loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique du 15 juillet 1982.

La prééminence de la recherche dans le dispositif gouvernemental disparaît en 1983 avec son rattachement au ministère de l'industrie. Depuis cette époque, le ministère n'a guère trouvé de place stable dans l'organisation gouvernementale car le ministre est tantôt autonome, tantôt délégué auprès du ministre de l'industrie ou du ministre de l'éducation nationale.

Pour la première fois en 1986, le ministre est délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ce rattachement doit permettre une meilleure articulation entre les organismes à caractère scientifique et des universités dont la capacité de recherche est appelée à croître. Le rapprochement entre l'enseignement supérieur et la recherche est confirmé entre 1993 et 1997.

L'arrivée en 1997 au ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, d'un nouveau ministre conduit à renouer avec une politique active d'orientation de la recherche publique par des financements ministériels directs.

En 2000 et en 2002, les gouvernements renouent avec la formule du ministre délégué.

Ces changements successifs de rattachement se sont accompagnés de nombreuses variations dans l'organisation des structures administratives de la recherche.

En 1981, la délégation interministérielle créée vingt ans plus tôt s'est transformée en direction générale du nouveau ministère de la recherche. Sa configuration a varié en fonction des rattachements ministériels. En 1997, elle a été scindée en une direction de la recherche et une direction de la technologie.

Cette évolution fréquente des structures n'était pas de nature à faciliter les relations entre la recherche des EPST et la recherche universitaire. Longtemps parent pauvre, celle-ci s'est affirmée au cours des dix dernières années et l'urgence d'une action politique de pilotage s'est imposée. A cet effet, une mission scientifique universitaire (MSU), rattachée à la fois à la direction de la recherche et à celle de l'enseignement supérieur, a été créée puis remplacée en 2003 par une mission scientifique technique et pédagogique (MSTP).

Les quarante dernières années ont donc vu le passage d'une mission interministérielle à une direction générale d'un ministère de la recherche puis à deux directions parmi les douze directions du ministère de l'éducation nationale. La visibilité et l'autonomie que lui procurait sa position interministérielle initiale n'ont pu qu'en être affectées.

Cette évolution peut expliquer le sort réservé au budget civil de la recherche et du développement technologique (BCRD) qui regroupe l'ensemble des chapitres budgétaires « recherche » du budget civil de l'Etat pour un montant total de 9 Md€ En effet, cet agrégat budgétaire, matérialisé par un document annexé au projet de loi de finances intitulé « Etat de la recherche et du développement technologique », n'a qu'une fonction d'information et ne permet pas au ministère de la recherche de jouer le rôle de coordination que prévoient pourtant les textes. Central au moment de la prévision, le ministère de la recherche est absent de l'exécution budgétaire du BCRD et n'est informé qu'a posteriori des mouvements de crédits affectant cet agrégat. Dès lors, il n'est en aucune manière en situation de peser sur la mise en œuvre des politiques de recherche relevant des autres administrations, d'autant plus que le BCRD ne représente en fait qu'un peu plus d'un quart de l'effort de l'Etat en faveur de la recherche. Imprécis dans ses frontières, éclaté dans son exécution, incapable de coordonner les politiques, la Cour s'interroge sur le bien fondé du maintien en l'état du BCRD, dont une remise en cause profonde semble devoir s'imposer à l'occasion de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF).

## B – Les conseils scientifiques

L'instabilité des structures ministérielles s'est accompagnée d'une prolifération des instances de conseil scientifique que le ministère de la recherche explique par son besoin d'expertise scientifique et par l'importance de la demande économique et sociale dans la définition et le suivi des politiques de recherche.

*Le comité consultatif* de douze scientifiques mis en place au début de la 5<sup>ème</sup> république a été remplacé en 1982 par *un conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT)* placé auprès du ministre de la recherche et présidé par lui. Représentant l'ensemble des personnels et des partenaires de la recherche, il comprend quarante membres nommés pour une durée de trois ans renouvelable une fois et doit rendre chaque année un avis sur la politique scientifique du gouvernement.

Créé en 1988, le conseil destiné à faire des suggestions au ministre sur les choix en matière de *très grands équipements* a cessé d'exister faute de renouvellement de ses membres.

A la fin des années quatre-vingt-dix, mais en venant s'ajouter au CSRT, une nouvelle génération de conseils a été installée. Il a été créé notamment, par décret du 20 octobre 1998, *le conseil national de la science (CNS)* qui a pour objet d'éclairer les choix du gouvernement sur la recherche et la technologie. Nommés pour une durée de quatre ans renouvelable une fois, ses membres, pour un tiers des scientifiques étrangers, devaient se réunir au moins deux fois par an à l'initiative du ministre. Deux de ses membres en ont démissionné en octobre 1999 à l'annonce de l'abandon sans concertation du projet de synchrotron Soleil sur le site d'Orsay. Depuis, le conseil n'a été réuni qu'à une seule reprise en juin 2000.

Egalement créé en 1998, *le comité consultatif du développement technologique*, placé auprès du directeur de la technologie et présidé par lui, contribue à l'élaboration des orientations et à la définition des moyens propres à transformer les résultats de la recherche publique en procédés industriels. Nommés pour une durée de deux ans renouvelable une fois, ses membres ont mis au point une charte de la propriété intellectuelle.

A côté de ces conseils pluridisciplinaires émettant des avis sur la politique scientifique du gouvernement, ont été créés depuis peu des *comités de coordination* thématiques dont les membres, nommés pour une durée de deux ans, représentent les scientifiques et les organismes. Pour expliquer leur création, le ministre de la recherche affirmait en 1999 que la France dispose de beaucoup d'organismes de recherche, « de trop sans doute » et qu'il est donc nécessaire d'agir avec prudence.

Ainsi, l'organisation des conseils du gouvernement sur la recherche scientifique apparaît-elle éclatée et stratifiée. En témoigne la description du rôle de chacun dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2002 (« jaune budgétaire ») : « *Les grandes orientations de la politique nationale de la recherche sont décidées en comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST), préparé par le ministère de la recherche sur avis du conseil national de la science (CNS), soumises à l'avis du conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT) et débattues au parlement et dans ses commissions, principalement à l'occasion de la préparation de la loi de finances.* ».

En fait, la création des nouvelles instances de conseil mises en place entre 1998 et 2000 ne s'est pas accompagnée d'une redéfinition du dispositif d'ensemble de conseil du gouvernement en matière de recherche scientifique. C'est ce constat qui est sans doute à l'origine du jugement exprimé par la commission des finances de l'Assemblée nationale dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2000, lorsqu'elle notait : « *La multiplicité des instances qui ont à connaître des décisions concernant la recherche sème la confusion.* » Une telle confusion est regrettable au moment où chacun s'accorde à reconnaître la nécessité d'une réorganisation dans un environnement profondément modifié par l'apparition d'acteurs nouveaux.

La grande instabilité des structures ministérielles peut expliquer les insuffisances que la Cour a relevées dans l'emploi par le ministère de ses moyens d'action. Dans le système français, ceux-ci sont principalement au nombre de trois : la gestion des personnels, la tutelle des organismes, l'octroi de financements incitatifs.

## **II – La politique de l'emploi scientifique**

Les performances de la recherche scientifique sont étroitement liées à la qualité des ressources humaines auxquelles elle fait appel et en premier lieu à celle de ses chercheurs, même s'il est vrai que certains domaines de la science sont de plus en plus dépendants d'équipements techniques. En 2000, les neuf EPST – CEMAGREF, CNRS, INED,

INRA, INRIA, INSERM, INRETS, IRD, LCPC – comprenaient un effectif total (etp) de 41 732 agents<sup>1</sup>.

Les choix de recrutement et de cursus professionnel sont les premiers à orienter l'appareil public de recherche. C'est encore plus vrai depuis 1983 avec ce qu'on a coutume d'appeler la « fonctionnarisation » des chercheurs. Depuis cette date, les métiers de la recherche sont exercés dans les EPST par des fonctionnaires organisés par corps. Selon les statuts des organismes, les principales décisions les concernant ne relèvent pas de la direction générale mais de la communauté des scientifiques dont le comité national de la recherche scientifique au CNRS est le meilleur exemple. L'évaluation des chercheurs est assurée par leurs pairs à travers les sections du comité national. Pour les recrutements, la section compétente siège en jury d'admissibilité et la direction générale nomme les jurys d'admission.

Même dans cette organisation où l'autonomie des chercheurs est grande, les choix de renouvellement des personnels de la recherche relèvent directement du gouvernement parce qu'ils engagent l'avenir de la communauté nationale et mobilisent, à travers les créations d'emploi, d'importants moyens financiers. La recherche publique française ayant fortement recruté dans les années soixante et soixante-dix, à l'inverse des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, les chercheurs publics français sont aujourd'hui parmi les plus âgés du monde avec un âge moyen de 47 ans. Entre 2005 et 2012, environ 50 % des chercheurs actuellement en poste quitteront leurs fonctions. Dans le même temps, la désaffection des étudiants pour les études scientifiques met à l'épreuve la capacité de la France à renouveler les professionnels de la recherche. Plus que jamais, une politique d'ensemble de l'emploi scientifique paraît s'imposer, depuis la formation initiale jusqu'aux parcours professionnels.

Si le recrutement comme l'évaluation des chercheurs dépendent des communautés scientifiques, la gestion courante relève, elle, des directions des organismes. Quant aux responsabilités propres du ministère de la recherche, elles sont d'une triple nature : coordination des politiques de personnel menées par les organismes, définition et adaptation du cadre juridique, anticipation du renouvellement des effectifs. Mais les investigations menées par la Cour l'ont conduite à constater que l'organisation administrative du ministère ne permettait pas leur bon exercice.

---

1) Dans les effectifs réels, sont comptabilisés, outre les agents titulaires, des agents contractuels qui ont renoncé à la titularisation et des agents recrutés sur contrats à durée déterminée (CDD) pour lesquels des emplois de titulaires sont gagés.

La direction de la recherche comprend certes une sous direction qui traite des questions relatives à l'emploi scientifique, c'est à dire celles relatives aux perspectives démographiques et de renouvellement des personnels. Mais les questions statutaires sont, elles, prises en charge par les directions des personnels du ministère de l'éducation nationale dans des conditions analogues à celles prévues pour les personnels enseignants et administratifs des premier et second degrés comme du supérieur. Les directions de la recherche et de la technologie jouent dès lors un rôle de courroie de transmission entre les organismes sous leur tutelle et les directions fonctionnelles du ministère de l'éducation nationale. Le ministère de la recherche reconnaît que *« ce fonctionnement devient très difficile lorsque les directions de la recherche et de la technologie n'ont pas d'interlocuteur unique et qu'elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour assurer la maîtrise d'ouvrage des dossiers. C'est particulièrement le cas dans le domaine de l'emploi scientifique et la gestion des personnels statutaires de la recherche (...). Le regroupement dans une structure unique et identifiable, des compétences en matière de maîtrise d'œuvre aujourd'hui dispersées dans trois directions s'agissant des corps de chercheurs et d'ITA, aurait rendu le traitement des dossiers plus facile. »*

Ce constat peut expliquer que le ministère de la recherche ait tardé à se saisir de la question pourtant cruciale du renouvellement du potentiel scientifique. Alors que les données démographiques étaient disponibles, il a fallu attendre le comité interministériel du 15 juillet 1998 pour que le ministre de la recherche prenne l'initiative de demander aux EPST la définition d'une stratégie pluriannuelle de recrutement, le développement de l'accueil de chercheurs étrangers et la mise en place d'incitations à la mobilité. Deux ans plus tard, les priorités définies par le CIRST de juin 1999 pour les sciences de la vie et les sciences de l'information ont reçu une traduction en termes de moyens humains et financiers. Enfin, le conseil des ministres du 24 octobre 2001 a adopté un plan décennal de gestion prévisionnelle et pluriannuelle de l'emploi scientifique : 1000 créations d'emplois dans les EPST dont la moitié d'emplois chercheurs ont été annoncées pour la période 2001 à 2004. Cinq cents créations ont été effectivement inscrites aux budgets 2001 et 2002. Le plan a été ensuite abandonné.

Ces interventions tardives et pour partie inabouties n'ont pas été de surcroît l'occasion d'un débat sur l'environnement, notamment juridique et économique, de l'emploi scientifique. Cet environnement présente en effet de fortes singularités par rapport à la plupart des pays étrangers. Les personnels de la recherche sont recrutés par concours de la fonction publique. L'entrée des docteurs de l'université dans les EPST se trouve dès lors conditionnée par le nombre de postes ouverts chaque année aux

concours, même si les personnels non titulaires n'ont pas totalement disparu. Si les statuts des fonctionnaires contribuent à donner une sécurité et une liberté d'esprit aux chercheurs et permettent des recrutements de qualité tant que l'université produit un nombre élevé de docteurs, la désaffection actuellement constatée pour les études scientifiques pourrait changer la donne. La Cour avait déjà appelé l'attention sur ce point en soulignant que des moyens devaient être dégagés pour orienter vers la recherche des jeunes thésards qui seront en tout état de cause sollicités sur le marché du travail dans l'Europe tout entière.

Il y a lieu en outre de s'interroger sur les conséquences pour les chercheurs de leur statut de fonctionnaire. Par nature en effet, la formule statutaire les inscrit dans une perspective de carrière de quarante années alors que l'activité de recherche évolue avec les âges de la vie : temps de formation, temps de création, temps d'animation et de gestion d'équipes. S'il est souhaitable qu'un grand nombre de chercheurs puisse tirer profit de l'investissement consenti par la nation pour les former « à et par la recherche » dans les EPST et dans les universités, il n'est pas établi qu'il soit de bonne gestion de prévoir que tous doivent ensuite exercer leur travail de recherche dans les EPST. Au moment où la perspective de renouvellement du potentiel scientifique permet d'envisager une plus grande diversité des formes d'emploi (statutaire, contractuel, post-doctorant), la Cour estime souhaitable que le Parlement et la communauté scientifique débattent d'une gestion équilibrée des différentes formes d'emploi qui rendrait l'appareil public de recherche capable notamment d'accueillir un plus grand nombre de jeunes chercheurs.

Enfin, les possibilités de mobilité offertes aux chercheurs, soit à l'intérieur des établissements qui les ont recrutés, soit vers l'extérieur (universités, autres établissements français et étrangers, entreprises, ...) sont, à l'heure actuelle, encore limitées. Peu nombreux sont ceux qui y ont recours. Le ministère de la recherche s'est certes préoccupé ces dernières années de modifier le cours des choses. Dès 1998, des postes ont été réservés dans les universités à des chercheurs venus des EPST tandis que des chercheurs universitaires étaient accueillis en délégation dans ces organismes. De même, dans le contrat stratégique 2002 - 2005 signé par le CNRS, 10 % des postes sont réservés à ce type d'accueil. Dans le même esprit, une loi du 12 juillet 1999 a mis en place des mesures pour favoriser la création d'entreprises innovantes par les chercheurs. Mais l'exigence de mobilité prend plus de force encore dans la perspective d'un espace européen de la recherche qui appelle une intensification des échanges et du travail en commun. Selon la Cour, un tel effort devrait donc être généralisé et accentué.

### **III – La tutelle des établissements**

Selon l'article 15 de la loi du 15 juillet 1982, « les EPST sont des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière (...). Il sont créés par décret après consultation du conseil supérieur de la recherche et de la technologie. Ce décret définit le département ministériel exerçant la tutelle. »

L'exercice de la tutelle est généralement confié par les décrets constitutifs des organismes au ministère de la recherche, mais aussi parfois conjointement à un autre ministère : agriculture, santé, coopération. Cette tutelle, contrepartie de l'autonomie reconnue aux établissements, ne se confond pas avec un pouvoir hiérarchique.

A l'occasion de ses contrôles, la Cour a été conduite à s'intéresser aux conditions d'élaboration des budgets et des contrats pluriannuels des EPST. Elle a également pu constater qu'à défaut d'une approche globale de ces contrats, les créations de structures de coopération entre EPST se sont multipliées. Enfin la Cour a relevé le caractère parcellaire de l'évaluation des organismes, ce qui est de nature à affaiblir la capacité d'orientation et de contrôle du ministère de la recherche.

#### **A – Budgets et contrats pluriannuels**

Les modalités d'exercice de la tutelle par le ministère de la recherche ne respectent pas suffisamment l'autonomie des établissements et de leurs dirigeants. Sans doute, le ministère de la recherche doit-il être à même d'exercer sa fonction de pilotage et de coordination en intervenant dans la négociation budgétaire, mais tout se passe comme s'il entendait gérer lui-même cette procédure et l'allocation des ressources. La discussion budgétaire est directement conduite par le ministère chargé de la recherche qui négocie avec le ministère du budget les arbitrages entre dépenses d'équipement et de fonctionnement, créations et suppressions d'emplois, avec des résultats qui peuvent être parfois assez éloignés des attentes des établissements. L'approche retenue privilégie les démarches dites de « reconduction » budgétaire qui laissent aux dirigeants des établissements des marges de manœuvre très réduites. Cette pratique de la tutelle est également peu satisfaisante dans le domaine du contrôle de gestion ou de la politique des ressources humaines où il n'existe pas de partage clair des responsabilités entre les établissements et les ministères.

Depuis une dizaine d'années, le ministère de la recherche s'est engagé dans un nouveau type de relations qui tend à substituer à

l'unilatéralité de la tutelle administrative une démarche de type contractuel. Cette démarche a été présentée à l'origine comme le complément nécessaire au pilotage de la recherche par les canaux usuels que sont les mandats donnés aux présidents et directeurs généraux des organismes et les orientations arrêtées par les conseils d'administration. Interrogé à ce sujet par la Cour, le ministère de la recherche a précisé que cette contractualisation permettait « *dans le cadre de l'autonomie des établissements, d'assurer une visibilité à leur programmation et de définir de grandes lignes d'action qui structurent le travail des équipes (...) et de traiter de manière transversale des enjeux communs à plusieurs établissements* ».

Mais comme pour la tutelle classique, ce sont les modalités de la procédure contractuelle qui conduisent à s'interroger sur son efficacité. La Cour avait d'ailleurs relevé en 1999 les insuffisances de la première génération des contrats, faute d'engagements financiers, de calendriers de réforme ou d'indicateurs de suivi. La procédure de contractualisation engagée en 1993 a été réformée par le CIRST du 15 juillet 1998 et par la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, les contrats d'objectifs devenant des contrats d'objectifs et de moyens d'une durée de quatre ans. Ces nouveaux contrats se voulaient plus précis dans leurs objectifs, plus lisibles quant aux moyens mis en œuvre et mieux évalués. Sur la période 2000-2002, tous les organismes de recherche sauf l'INSERM ont signé un tel contrat. La seconde vague de contractualisation a permis un dialogue plus fécond avec les EPST sans pour autant atteindre un résultat pleinement satisfaisant.

Selon la Cour, le renouvellement prochain des contrats quadriennaux devrait être l'occasion de tirer les enseignements des deux premières générations de contrat et de donner une plus grande cohérence et efficacité à la politique contractuelle. Or, il faut souligner que sur ce point le ministère de la recherche n'a pas une position très affirmée. Ainsi, en 2001, dans le cadre du débat budgétaire, il indiquait que ces contrats « *donnent aux établissements les moyens d'atteindre ces objectifs en leur assurant une réelle visibilité pluriannuelle en termes (...) de crédits* ». En 2002, il indiquait à l'inverse que « *contrairement aux contrats passés avec les établissements d'enseignement supérieur, [les contrats] ne comprennent pas d'engagements sur les moyens ; la négociation (...) se fait annuellement dans le cadre de la discussion de la loi de finances* ».

Qu'il s'agisse de la définition des champs de compétence, de l'allocation des moyens financiers pluriannuels ou de l'incitation à mettre en œuvre des stratégies d'alliance ou de réseaux européens, les enjeux pour la recherche sont si lourds que la négociation des prochains contrats

devrait être conduite avec une vision politique et financière d'ensemble permettant d'arbitrer sur les priorités de chacun des établissements et de procéder si nécessaire à des ajustements de frontières entre eux. C'est cette absence de vision d'ensemble qui a conduit dans un passé récent à la multiplication des structures de coopérations entre les organismes.

## **B – Groupements d'intérêt public et autres structures fédératives**

A l'initiative du ministère de la recherche, les années récentes ont vu la création de GIP ou de structures fédératives, pour faire face à l'apparition de nouvelles problématiques de recherche. Par ces moyens, le ministère peut tenter de remédier aux lacunes des organismes de recherche dans un domaine que des considérations de santé publique (sida, prion) ou de concurrence internationale (génomique) rendent prioritaire.

Le groupement d'intérêt public permet de faire collaborer entre eux les organismes de recherche ainsi que les secteurs public et privé pendant une durée limitée sur un objet déterminé. L'interdiction de recrutement de personnel propre atteste un souci de légèreté et de réactivité. La plupart du temps on attend du GIP qu'il joue plus un rôle de catalyseur par la mise en réseau et le travail en commun qu'un rôle direct de recherche scientifique.

Mais la viabilité de ces coopérations est fonction de la volonté des partenaires de s'y impliquer et de leur capacité à respecter leurs engagements conventionnels. Les enquêtes effectuées par la Cour ont révélé qu'il était difficile de faire travailler ensemble les partenaires contre leur gré, comme le montrent certains exemples dans les domaines de la géographie (GIP RECLUS) et de l'hydrographie (GIP Hydrosystèmes). L'expérience montre que le ministère de la recherche ne peut obtenir de véritables résultats qu'à la condition de créer dans les organismes les postes que ceux-ci mettront ensuite à disposition du GIP. Ainsi créée à son initiative, l'agence nationale de la recherche sur le SIDA (ANRS) a été principalement financée par le ministère de la recherche, les mises à disposition de personnels par l'INSERM et le CNRS correspondant pour les trois-quarts d'entre elles à des créations de postes consenties par le ministère sur le budget de ces organismes. L'orientation de la recherche par la création d'un GIP est donc liée à la capacité de conviction du ministère par rapport aux organismes, capacité d'autant plus forte qu'il dégage des moyens nouveaux.

La situation des structures dites fédératives est différente mais pose des problématiques assez semblables. Les premières structures fédératives sont apparues au CNRS au début des années 1990 pour associer des équipes de recherche situées sur plusieurs sites autour d'un thème commun et pour répondre au coût croissant des plateaux techniques nécessaires à la recherche.

Les instituts fédératifs de recherche (IFR) ne sont juridiquement qu'un contrat mais s'apparentent souvent à une structure distincte des laboratoires qui s'y rattachent, notamment parce qu'ils perçoivent des ressources propres. En effet, les IFR ont pu obtenir des financements tant des organismes de recherche et du ministère, que d'autres partenaires publics et privés. Au-delà de la mise en commun d'outils technologiques, il s'agit donc bien de la création d'une structure scientifique à laquelle des moyens propres sont attribués pour développer des projets communs. Ces structures viennent s'inscrire dans un paysage scientifique déjà complexe et renforcent l'autonomie des unités de recherche par rapport à leur organisme de rattachement. La faiblesse relative des moyens apportés par ces établissements à leurs propres équipes et la part croissante des financements directs reçus par les IFR donnent en effet un rôle déterminant aux directeurs d'IFR.

La création répétée de structures nouvelles conduit aussi à s'interroger sur la capacité d'adaptation des EPST. Pour l'expliquer, le ministère estime que « face à un enjeu qui appelle une réponse rapide et des moyens importants (...), il ne peut se tourner vers un des grands établissements de recherche existants sans risquer de rompre les équilibres au sein des communautés scientifiques concernées ». Il en conclut que « ce n'est pas tant le manque de réactivité des organismes qui est en cause, que le morcellement du paysage institutionnel ».

Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le dire, il paraît en effet paradoxal de répondre au morcellement du paysage institutionnel par la multiplication d'organismes nouveaux alors que c'est une responsabilité première du ministère que de remédier à ses conséquences néfastes. Mais pour l'exercer, il est nécessaire de pouvoir s'appuyer sur des procédures permanentes et efficaces d'évaluation des organismes.

## **C – L'évaluation des organismes de recherche**

L'évaluation devait jouer un rôle déterminant dans le dynamisme et la qualité de la recherche. Comme l'indique l'article 6 de la loi du 15 juillet 1982 « *l'appréciation de la qualité de la recherche repose sur des procédures d'appréciation périodique portant à la fois sur les personnels,*

*les équipes, les programmes et les résultats* ». Cette évaluation peut prendre trois formes. La première, relevant de la communauté scientifique et du jugement par les pairs, est destinée à promouvoir ou sanctionner les chercheurs. La seconde, plus politique, est celle du système de recherche dans son ensemble et relève principalement du Parlement. Enfin, la troisième forme d'évaluation est celle qui concerne les établissements de recherche.

Cette évaluation est apparue au début des années quatre-vingt au moyen d'audits et de rapports commandés à des experts. Il faut attendre la loi du 23 décembre 1985 relative à la recherche et au développement technologique pour que l'évaluation des organismes soit reconnue comme une priorité, et la création en 1989 du Conseil national d'évaluation de la recherche (le CNER) pour qu'un organisme public soit spécialement dédié à cette problématique. Doté de garanties d'indépendance à la fois par le mode de nomination de ses membres et par une ligne budgétaire particulière, le CNER est chargé de l'évaluation périodique et systématique des opérateurs financés sur le budget civil de la recherche et du développement. La Cour a pu constater la qualité de ses travaux et propositions, notamment sur les organismes œuvrant en matière de recherche pour le développement, sur les méthodes d'évaluation et sur les pôles régionaux de recherche.

Mais elle a pu aussi relever la difficulté pour le ministère de la recherche de tirer parti de ces audits extérieurs, difficulté que l'on retrouve dans le suivi de la stratégie et de la gestion des organismes. Que ce soit pour les organismes ou pour leurs structures de coopération, la mission d'évaluation qui fait partie de l'exercice de la tutelle n'est que partiellement assurée. Alors que la contractualisation aurait pu être un facteur de progrès en fixant les modalités d'une juste appréciation de la stratégie et de la gestion des organismes, ainsi que de l'évaluation des équipes et de leur capacité d'innovation, elle ne l'a été que très marginalement faute d'avoir prévu une quantification des objectifs et un examen périodique des résultats au moyen d'indicateurs. Une évolution dans ce sens, qui peut être constatée notamment dans les contrats quadriennaux des universités, apparaît dans les contrats les plus récents et la Cour ne peut que s'en féliciter. Cet effort capital pour la stratégie nationale de recherche devrait être intensifié dans l'avenir.

#### **IV – Les financements incitatifs**

Le ministère de la recherche a depuis l'origine estimé que le recours à des actions incitatives directes devait contribuer à l'orientation

de la recherche. La Cour a constaté que les actions incitatives soulevaient un débat de principe qui peut expliquer la discontinuité qui les caractérise et un mode de gestion centralisé qui rend difficile leur évaluation et leur transformation en actions pérennes.

## A – Un débat de principe

Les financements incitatifs s'opposent aux financements récurrents des établissements publics de recherche. Mis à la disposition de leurs laboratoires pour couvrir les dépenses nécessaires aux activités de recherche, les crédits récurrents ne sont pas « fléchés », c'est à dire destinés à financer une thématique de recherche particulière.

A l'inverse, les financements incitatifs visent à orienter les travaux des laboratoires existants vers des priorités thématiques définies par le ministère. Ces crédits, alloués dans le cadre d'appels à projets, visent aussi bien la structuration d'équipes de recherche (exemple du programme génomique), la promotion du travail interdisciplinaire ou inter organismes (exemples du programme cognitique et des instituts fédératifs de recherche) ou le soutien aux jeunes chercheurs. Créées pour une durée de deux ou quatre ans, les actions concertées incitatives doivent normalement être prises en charge ensuite par les structures de recherche pérennes dans le cadre normal des missions qui leur incombent et dans leurs champs disciplinaires respectifs.

Ce mode d'intervention n'est pas nouveau dans son principe puisqu'il est utilisé en France depuis les années 60. Dès sa création en 1959, le fonds de développement de la recherche scientifique et technique (FDRST) a eu pour vocation de « *développer, coordonner et animer des actions concertées ou urgentes dans le domaine de la recherche fondamentale ou appliquée* ». Leur succès en matière de recherche spatiale, d'exploration des océans et de biologie moléculaire servit de référence pour justifier de nouvelles actions de même type : programme Biotechnologie en 1982, actions concertées en faveur des sciences du vivant en 1993 et plus récemment, en 1999, création du Fonds national de la science (FNS). Cette politique s'est traduite par une forte progression des crédits incitatifs qui sont passés de 35 M€ par an en moyenne entre 1995 et 1998 à 73.5 M€ en 1999 et plus de 400 M€ en 2003. Elle s'appuie aujourd'hui sur deux fonds. Le Fonds de la recherche et de la technologie (FRT), qui a succédé au fonds créé en 1959 (FDRST), vise à stimuler la recherche en amont des entreprises ainsi que le partenariat entre acteurs publics et privés. Le FNS a quant à lui pour objet d'orienter l'activité de recherche fondamentale des organismes publics et des organismes privés sans but lucratif autour de thématiques nouvelles, dans des domaines

identifiés comme stratégiques, en favorisant financièrement la coopération entre unités de recherche.

Le recours à des actions incitatives directes est justifié par une double ambition : favoriser la réorientation des thèmes de recherche, redistribuer les chances entre les équipes de recherche, au profit notamment de jeunes équipes. Cette ambition est souvent critiquée pour les effets pervers que de telles actions prioritaires peuvent comporter si elles ne sont que les reflets de la mode du jour.

Ce débat de principe est prolongé par les constatations faites par la Cour en ce qui concerne l'évolution des financements incitatifs au cours de ces dernières années.

## **B – L'évolution discontinue des fonds incitatifs**

Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix le ministère a relancé à plusieurs reprises une politique de financements incitatifs. Le cap d'une priorité pour les sciences du vivant a été maintenu mais la politique a fortement fluctué dans ses montants. En 1985, l'essentiel du FRT (62 %) a été consacré aux « programmes mobilisateurs » sur les biotechnologies. Un an plus tard, les crédits du FRT étaient réduits de moitié et toutes les actions lancées auparavant s'en trouvaient inéluctablement affectées. A partir de 1988 et jusqu'en 1993, le niveau de dotation du FRT est à nouveau en forte croissance. La réorientation s'accroît autour de deux grands axes : la recherche biomédicale (SIDA, génomique) et la recherche industrielle. Mais, en 1993, les actions incitatives pilotées par le ministère disparaissent à nouveau, à l'exception du SIDA et des GIP génomiques qui sont relancés dès 1995. Le comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST) du 3 octobre 1996 invite les établissements de recherche à développer eux-mêmes des actions incitatives internes pouvant aller jusqu'à représenter 20 % des crédits de fonctionnement des laboratoires. En conséquence de ce choix politique, la dotation totale du FRT diminue et se concentre sur les acteurs privés en vertu du principe, rappelé par le ministère de la recherche à la Cour dans une communication de janvier 1997, que « *le FRT ne peut plus se concevoir comme un instrument de pilotage de la recherche publique* ».

Deux ans plus tard, un choix radicalement différent est à nouveau opéré par le CIRST du 1<sup>er</sup> juin 1999. Face à la dispersion des moyens des EPST, il estime qu'une coordination doit être assurée par des actions concertées incitatives « *destinées à développer des recherches dans des secteurs prioritaires et pour lesquels l'appareil de recherche est mal*

*adapté* ». Il précise également qu'elles seront gérées à travers deux fonds nationaux : le Fonds de la recherche technologique (FRT) et le Fonds national de la science (FNS).

Dans le cadre de ces nouvelles orientations, des infléchissements substantiels interviennent. Le FRT est en effet réorienté vers le soutien à la création d'entreprises innovantes, les actions principalement conduites à travers des réseaux de recherche technologique (RRT) associant laboratoires publics et privés. Dans la même logique de mise en commun, le FRT finance d'autres actions, comme les « incubateurs » d'entreprises ou le concours national de création d'entreprises innovantes.

Quant au FNS, destiné, depuis sa création, à financer des recherches de base sur des thématiques prioritaires, il est géré par la direction de la recherche. C'est au sein de ses départements scientifiques que sont conçus les programmes ou les actions concertées incitatives (ACI) qui sont les déclinaisons précises des priorités politiques arrêtées lors des CIRST. Le FNS sert également à financer certaines structures de recherche, et notamment les différents groupements d'intérêt public créés dans le domaine de la génomique (Centre national de séquençage, centre national de génotypage).

Marquée par la fluctuation des motivations, des modes d'intervention et des moyens financiers, la politique incitative du ministère de la recherche se caractérise depuis vingt ans par une grande instabilité. Plus encore, la Cour a constaté que ces fonds incitatifs tendent à constituer des moyens de gestion centralisée du ministère et se transforment de facto en guichet supplémentaire pour les organismes publics.

## **C – Un mode de gestion centralisé et sans évaluation**

Alors qu'à l'origine la DGRST distinguait clairement ce qui devait relever de la politique de coordination des organismes et ce qui relevait de la politique d'incitation directe par le ministère, l'articulation entre fonds incitatifs et organismes de recherche a, au fil du temps, perdu de sa clarté. Au lieu d'intervenir auprès des établissements en charge pour les inciter à prendre en compte une thématique, à ses yeux négligée ou oubliée, le ministère a en effet choisi de la financer directement. Ceci peut expliquer les réserves fréquentes exprimées par les responsables des EPST. Mais, plus fondamentalement, l'interrogation porte sur les capacités relatives du ministère et des organismes en matière d'animation des communautés impliquées dans les programmes, de suivi de la production scientifique, de valorisation et de transfert de résultats.

Au-delà de la question de la gestion des aides, c'est aussi celle de leurs destinataires, de l'évaluation de leurs effets et de leur transformation en actions pérennes qui est posée.

En ce qui concerne les destinataires, force est de constater que malgré les critiques qu'ils leur adressent, ce sont les équipes des EPST qui sont les principaux bénéficiaires de ces aides. Structurelle dans le FNS compte tenu de sa mission, la part des organismes publics de recherche, et particulièrement des établissements d'enseignement, dans l'obtention des financements du FRT est croissante : alors qu'elle était d'à peine 4 M€ en 1996, elle représentait plus de 44 M€ en 2000, soit 35 % du total. Cette évolution en faveur des organismes publics n'a fait l'objet d'aucune décision politique explicite. Présenté souvent comme concurrent des organismes publics de recherche, le FRT est devenu une source importante de financement des laboratoires publics des EPST comme des universités. Ceux-ci mobilisent jusqu'à 55 % des financements totaux pour les sciences du vivant, 67 % pour les micro et nanotechnologies, 80 % pour les recherches sur la ville. A ce niveau d'aide, on ne saurait parler de recherche de mixité mais bien de financement direct de la recherche publique.

L'évaluation qualitative des actions incitatives se fait principalement au travers de l'examen de rapports scientifiques établis par le département concerné du ministère de la recherche. En fonction de la nature du projet, de sa complexité et des enjeux financiers, le rapport est transmis pour avis à des experts indépendants, universitaires ou directeurs de recherche d'organismes publics. L'examen d'un rapport scientifique fait l'objet d'un bref compte-rendu et d'un avis positif ou négatif. Il n'y a pas de critères d'évaluation définis a priori pour l'examen de ces actions. Chaque expert définit sa propre méthodologie, ce qui rend les comparaisons et les synthèses très difficiles. La Cour a d'ailleurs constaté qu'il n'existait pas d'exploitation statistique de ces comptes-rendus ou de ces rapports, ce qui prive par là même le ministère d'une vision globale de la qualité des travaux menés dans un programme ou de connaître l'apport des fonds incitatifs aux progrès scientifiques réalisés dans les domaines concernés.

Enfin, la Cour s'est interrogée sur les conditions dans lesquelles les actions incitatives, une fois l'impulsion donnée, sont reprises, comme cela devrait être la règle, par les organismes de recherche. Utiles pour couvrir des champs d'exploration délaissés, les fonds incitatifs ne peuvent en effet être conçus comme une forme durable d'intervention d'autant que leur durée de vie (entre 2 et 4 ans) ne correspond pas au rythme de la recherche.

Or, les conditions de prorogation de certaines « actions concertées incitatives » (ACI) suscitent l'interrogation. La Cour a ainsi relevé l'exemple de l'ACI « cryptologie », dans le secteur des nouvelles technologies, qui s'est transformée en ACI « sécurité informatique » pour laquelle, il est vrai, le ministère n'agit plus seul mais en partenariat avec le CNRS et l'INRIA. De même, dans le domaine des sciences humaines et sociales, l'ACI « cognitive », en cours d'évaluation, se fonde désormais dans une action plus large qui, avec une dénomination différente, « terrains, techniques, théories », reprend l'essentiel des actions engagées par ce programme.

En revanche, certains cas d'urgence scientifique (VIH, maladies à prions) ont conduit à la mise en place d'actions incitatives rapides qui ont été pérennisées soit dans des structures ad hoc, de type ANRS, soit au sein d'organismes de recherche déjà existants (INSERM, CNRS, ...). C'est la problématique que rencontre aujourd'hui la recherche génomique et qui a conduit à la création, sous la forme à nouveau d'un GIP, du consortium national de recherche en génomique.

L'orientation de la recherche par des fonds incitatifs pose en définitive au ministère de la recherche des questions essentielles en ce qui concerne la définition des thématiques pouvant donner lieu à actions incitatives, l'association des établissements de recherche à leur mise en œuvre, l'évaluation et la transformation des actions en programmes de recherche pérennes. Force est de constater qu'en l'état actuel des choses, les pratiques observées n'apportent pas de réponse claire et satisfaisante en termes d'efficacité.

---

### CONCLUSION

---

*La définition et la mise en œuvre de la politique de la recherche souffrent de l'absence d'un partage clair des responsabilités entre le ministère et les grands établissements de recherche qui peut engendrer un manque de confiance entre les acteurs.*

*Le débat budgétaire qui anime aujourd'hui le monde de la recherche en est un exemple. En 2002, les dépenses nettes du ministère de la recherche ont diminué de 2,4 % par rapport à l'année précédente en raison à la fois de l'évolution des crédits inscrits dans la loi de finances initiale et de la régulation budgétaire. Le ministère du budget justifie ses décisions par l'importance des réserves et par l'aisance de la trésorerie des EPST, estimée à fin 2002 à 438 M€, dont 207 M€ pour le seul CNRS. De fait, en dépit du fort recul des subventions versées aux EPST, les crédits des laboratoires ont en effet progressé de 150 M€ en 2002, dont*

100 M€ pour le seul CNRS et 26 M€ pour l'INSERM. La régulation forte et ciblée intervenue sur l'exercice 2002 n'a donc pas conduit à une diminution effective des dépenses des organismes.

*La situation budgétaire de la recherche traduit donc ce manque de confiance : les organismes accumulent des réserves financières car ils manquent de visibilité sur la politique et les orientations à venir, tandis que le ministère opère une forte régulation des crédits et reproche aux organismes une thésaurisation des moyens et un manque de flexibilité.*

*Pour surmonter cette crise de confiance, dont l'origine remonte à plusieurs années, trois conditions devraient être réunies. Tout d'abord, un débat sur le rôle de l'Etat dans l'orientation de la recherche serait d'autant plus utile aujourd'hui que la formalisation des priorités politiques de la recherche « remonte » de plus en plus vers le niveau européen, voire vers des problématiques mondiales, et qu'à l'inverse, la mise en œuvre de ces priorités politiques « descend » vers les unités de recherche et les laboratoires installés dans les régions. Cette situation conduit à s'interroger sur ce que doit être le rôle des échelons intermédiaires que sont l'administration centrale du ministère de la recherche et les directions nationales des grands organismes.*

*Ensuite, tout en garantissant l'autonomie des établissements à partir d'une démarche contractuelle renouvelée, le ministère doit tenir compte de l'impact des programmes et des réseaux européens ainsi que des actions des régions au travers d'appels d'offre ou de financement d'équipements.*

*Enfin, le ministère de la recherche devrait veiller à l'existence effective de mécanismes d'évaluation et faire en sorte que leurs résultats permettent de réorienter si nécessaire les « missions » et « actions » préalablement définies en application de la loi organique sur les lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Cette loi doit en outre être l'occasion de définir clairement une mission interministérielle « recherche » afin de doter le ministère d'un véritable rôle de pilote de la politique nationale de recherche, mission interministérielle qui pour être efficace ne peut faire l'économie d'un travail préalable de certification des comptes des établissements publics de recherche et de consolidation de ces données au niveau ministériel.*

---

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE

***L'évolution des structures ministérielles et l'administration de la  
recherche***

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les conclusions de la Cour des comptes sur l'instabilité des structures ministérielles de la recherche et sur les limites du budget civil de recherche et développement (BCRD).*

*Comme le note la Cour, l'annexe « Etat de la recherche et du développement technologique » est un document d'information, certes de grande qualité, mais qui ne permet pas au ministère de la recherche d'assurer un rôle de coordination de la politique de la recherche.*

*Le BCRD ne constitue pas non plus le cadre approprié du suivi de la politique de la recherche. Il ne représente qu'une fraction de l'effort de l'Etat en faveur de la recherche, excluant la rémunération des enseignants-chercheurs et la dépense militaire de recherche mais surtout l'effort fiscal (crédit d'impôt recherche), appelé à se renforcer dans les années à venir. D'autre part, comme le souligne justement la Cour, le ministère de la recherche n'a pas les moyens de suivre les crédits en exécution. On peut d'ailleurs noter la tendance des ministères à faire porter en priorité sur les lignes BCRD de leurs budgets les mesures d'annulations ou de mises en réserve, sans que le ministère de la recherche n'en soit même informé. Cette difficulté est accrue par le nombre de lignes budgétaires incluses dans le BCRD (plus de 150), dont l'immense majorité est soit d'un montant négligeable, soit ne représente pas un intérêt stratégique dans le financement de la politique de la recherche.*

*La LOLF doit donc être l'occasion de redéfinir le BCRD, à la fois dans son périmètre, afin de le rapprocher de l'effort de l'Etat dans le domaine de la recherche et d'en écarter les dotations non stratégiques, mais surtout dans ses principes de fonctionnement.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les observations de la Cour des comptes sur la faiblesse de l'administration de la recherche et la dispersion des conseils scientifiques du Gouvernement. Il souhaite que la mise en œuvre de la LOLF et l'entrée en vigueur du nouveau cadre budgétaire et comptable des établissements publics à caractère scientifique et technologique soient l'occasion de redéfinir précisément les modalités de pilotage du ministère. Cela impliquera nécessairement une rationalisation des structures administratives et une évolution du rôle de la tutelle vis-à-vis des différents opérateurs publics.*

## ***La politique de l'emploi scientifique***

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les interrogations de la Cour sur les effets de la « fonctionnarisation » de la recherche. Il considère que le statut de fonctionnaire n'est probablement pas le plus adapté à la conduite de l'activité de recherche, en raison de ses lourdeurs (recrutement par concours), de ses rigidités (impossibilité d'accorder aux personnels des rémunérations de niveau international) et de ses contraintes (garantie de l'emploi qui n'est pas toujours compatible avec une évaluation scientifique régulière des travaux et qui empêche des redéploiements rapides entre les disciplines). Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie note en outre que dans la plupart des pays développés, la structure des laboratoires est très différente : des personnels permanents en petit nombre ont pour mission d'animer l'équipe, de recruter les contractuels et de rechercher les financements, entourés de nombreux chercheurs aux statuts variés (thésards, post-doctorants, CDD). Le recrutement sur un poste permanent se fait uniquement, après une forte compétition, pour les chercheurs ayant démontré leurs capacités d'animation d'une équipe, les autres étant incités à essaimer vers le secteur privé.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souhaite, comme la Cour, un débat sur le poids respectif des différentes formes d'emploi scientifique. Une première étape d'un rééquilibrage est intervenue par la décision du Gouvernement de privilégier dans le PLF 2004 le recrutement de contractuels, afin de redonner de la souplesse aux établissements, aussi bien dans les modalités de recrutements, les rémunérations que dans la gestion quotidienne. Ce choix doit également permettre de renforcer la mobilité entre recherche publique et recherche privée.*

*C'est dans ce cadre qu'une gestion pluriannuelle de l'emploi scientifique peut être envisagée, le précédent plan, dont l'application a été suspendue, n'étant qu'en réalité qu'un plan d'augmentation des emplois de fonctionnaires, qui ne comprenait que peu d'indications sur les réorientations disciplinaires à opérer et n'évoquait nullement l'équilibre à rechercher entre les différentes formes d'emplois.*

## ***La tutelle des établissements***

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage le constat de la Cour sur une allocation des moyens entre les établissements qui s'appuie d'abord sur une logique de reconduction. Cette logique guide également la répartition des moyens au sein des établissements.*

*En dépit d'efforts en faveur d'un financement de projets, cette faiblesse traduit la persistance d'un financement accordé majoritairement aux structures.*

*L'entrée en vigueur de la LOLF, qui supprime la distinction services votés – mesures nouvelles et du nouveau cadre budgétaire et comptable des EPST, qui prévoit une présentation du budget des établissements par nature et par destination, doivent être l'occasion de faire évoluer les pratiques.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a une approche réservée sur la démarche contractuelle dans le domaine de la recherche, certains contrats, notamment celui liant l'Etat et le CNRS, n'ayant pas fait l'objet d'une préparation suffisante et comprenant des insuffisances manifestes en termes d'objectifs précis et d'indicateurs.*

*Si l'évaluation de l'activité de recherche est régulière, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie regrette que ses résultats ne servent que rarement dans les décisions relatives à l'attribution des moyens aux organismes ou aux laboratoires, la logique de préservation des situations acquises l'emportant parfois sur celle de l'excellence scientifique. Par ailleurs, on peut constater l'absence d'une évaluation globale des organismes de recherche et de la politique de la recherche en générale. L'entrée en vigueur de la LOLF et des programmes et rapports annuels de performance qui y sont associés devrait contribuer à corriger ces lacunes.*

*La Cour note une forte progression des fonds incitatifs gérés par le ministère de la recherche, dont elle note la gestion discontinuée. Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les recommandations de la Cour sur la nécessité d'améliorer l'évaluation globale des fonds incitatifs et notamment la meilleure association des organismes à la programmation et au suivi des actions financées.*

#### RÉPONSE DE LA MINISTRE DELEGUEE A LA RECHERCHE ET AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES

*Le rapport de la Cour des comptes fournit une analyse exhaustive de l'organisation et des principaux moyens d'intervention du ministère chargé de la recherche au sein de l'appareil d'Etat. Il permet d'alimenter utilement une réflexion sur l'évolution des politiques publiques dans ce domaine et sur l'adéquation de ce dispositif au regard des enjeux de la période actuelle marquée par la volonté affichée par tous les gouvernements de l'Union Européenne, dont celui de notre pays, de développer au niveau européen, les fondements d'une société de la connaissance articulant formations supérieures, capacités d'innovation et croissance économique durable.*

*Les commentaires qui suivent, visent à contribuer à cette réflexion nécessaire sans remettre en cause les fondements du rapport produit.*

### ***L'évolution des structures ministérielles***

*La Cour souligne dans son rapport la multiplicité des réorganisations intervenues dans l'administration centrale de la recherche publique. On ne peut contester que les changements répétés intervenus dans l'organisation de l'administration centrale de la recherche au cours des dernières années tels qu'ils sont précisément retracés par le rapport, constituent un facteur d'affaiblissement pour l'action de l'Etat dans un domaine de l'action publique qui a besoin de continuité pour porter ces fruits. Il est également frappant de comparer la stabilité de l'appareil de recherche, constitué par les opérateurs publics que sont les organismes qui n'a connu qu'une grande réorganisation en vingt ans dans la continuité de la loi de programmation du 15 juillet 1982 avec cette instabilité de la structuration de l'administration centrale.*

*Ces évolutions traduisent la difficulté d'organiser en terme de politique publique, l'articulation entre la nécessaire autonomie scientifique et administrative du domaine de la recherche et du développement technologique et ses retombées attendues dans les champs de l'éducation, du développement économique et de la culture.*

*Il est donc souhaitable que, s'appuyant sur l'objectif de l'Union Européenne de bâtir la société de la connaissance comme fondement du développement économique avec un investissement collectif dans la R et D qui devrait atteindre 3 % du PIB en 2010, l'organisation administrative de notre pays dans le domaine de la recherche et de l'enseignement supérieur puisse se structurer de façon stable en tenant compte du fait que les interactions entre le dispositif de recherche et d'enseignement supérieur constituent un des points cardinaux de l'efficacité de l'action publique.*

*Cette stabilisation paraît aussi nécessaire pour améliorer le fonctionnement d'un dispositif par essence complexe et pour attirer des administrateurs de haut rang capables de le piloter dans la durée.*

*La mise en oeuvre de la LOLF doit être l'occasion, au niveau du budget de l'Etat et de ses moyens d'actions, de redonner toute sa dimension interministérielle à l'action gouvernementale dans ce domaine sous l'autorité du ministre en charge de la recherche, en élargissant le rôle de synthèse et de pilotage du budget civil de la recherche et du développement technologique (BCRD) par la création d'une mission interministérielle. Une mission de cette nature permettrait avec les moyens de pilotage interministériel qui doivent y être associés, aux ministres en charge de la recherche et de l'enseignement supérieur de peser sur la mise en oeuvre des politiques relevant des autres administrations.*

*C'est dans ce cadre que doit être redéfini le nombre et le rôle des différents conseils existant aujourd'hui en distinguant ceux qui sont un lieu de débat et de consultation au sein de la communauté scientifique de ceux*

qui, placés auprès du ministre, ont vocation à fixer des orientations, émettre des avis, voire, prendre des décisions.

Autant les premiers peuvent connaître une certaine prolifération pour répondre aux besoins de réflexion et d'expertise qui accompagnent nécessairement l'activité scientifique autant les attributions et la composition des seconds doivent être maîtrisés. La réorganisation de cet ensemble qui est en cours de réflexion doit s'appuyer sur les principes suivants :

- éviter le dédoublement des structures de conseil entre celles placées auprès des directeurs de l'administration centrale et celles placées auprès du ministre ;
- renforcer la capacité de pilotage et d'arbitrage de ces instances en les plaçant au plus haut niveau et en veillant à leur composition ;
- maintenir une instance à vocation consultative qui représente l'ensemble des acteurs et des usagers du système national de la recherche et du développement technologique.

Ces trois orientations devraient dans un premier temps conduire à supprimer les conseils placés auprès des directeurs d'administration comme le comité consultatif du développement technologique (CCDT) et à renforcer ceux placés directement auprès du ministre dans une logique de pilotage interministériel. En particulier le rôle du Comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CISRT) devrait être réaffirmé comme instance de pilotage d'une future mission interministérielle qui pourrait être créée à l'occasion de la mise en oeuvre de la LOLF.

### **La politique de l'emploi scientifique**

Le pilotage par l'administration centrale de la politique de l'emploi scientifique mise en oeuvre opérationnellement par les établissements de recherche recouvre plusieurs domaines :

- le domaine réglementaire qui concerne la gestion statutaire des corps de chercheurs et d'ITA ;
- le domaine de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences qui permet d'anticiper les évolutions des métiers et des disciplines scientifiques en fonction des besoins de la science ;
- le domaine de la politique de l'emploi scientifique qui traduit annuellement dans les budgets des établissements les priorités retenues par le Gouvernement en matière d'emploi, d'accueil et de mobilité.

Comme le note le rapport de la Cour, le premier domaine est réparti entre plusieurs directions au sein de l'administration centrale de la recherche et de l'éducation nationale. Le ministère chargé de la recherche ne peut que

*confirmer son souhait de voir cette répartition des compétences évoluer pour aller vers le regroupement des compétences dans une structure unique et identifiable en matière de maîtrise d'oeuvre statutaire aujourd'hui dispersées dans trois directions, s'agissant des corps de chercheurs et d'ITA.*

*Le deuxième et le troisième domaines représentent un enjeu stratégique pour l'avenir de la recherche dans une période où une partie importante des effectifs présents devraient partir à la retraite d'ici 2010.*

*Anticiper les évolutions des métiers de la recherche, penser le renouvellement des compétences en favorisant un rééquilibrage entre disciplines qui traduise les nouvelles priorités de la recherche, préparer les viviers de recrutement pour garantir demain la qualité de l'activité de recherche, telles sont les priorités du ministère, dans le cadre d'une politique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.*

*Cet exercice doit pouvoir se décliner au niveau du ministère et des opérateurs que sont les établissements de recherche. Il doit par ailleurs mettre en perspective les enjeux propres à la recherche publique et à la recherche privée mais aussi ceux concernant l'enseignement supérieur.*

*Pour répondre à ces impératifs, un certain nombre de dispositions ont été prises pour traiter les problèmes identifiés :*

- un premier plan décennal a été présenté en conseil des ministres le 24 octobre 2001. Ce plan doit faire l'objet d'une révision pour tenir compte des nouveaux paramètres de la politique de l'emploi dans la fonction publique mais aussi pour améliorer la connaissance des viviers de recrutement et la répartition géographique sur tout le territoire national des besoins de compétences dans les années à venir ;*
- à cet effet, il a été demandé à chaque établissement de recherche de mettre en place les outils et de bâtir des scénarios d'évolution des compétences dans leur domaine d'intervention. Pour permettre le développement de ce type de démarche, un cadre de travail coopératif entre les établissements de recherche et d'enseignement supérieur et les directions d'administration centrale a été mis en place dont l'Observatoire des sciences et des techniques (OST) assure la maîtrise d'oeuvre afin de produire régulièrement des données démographiques et professionnelles permettant de bâtir des scénarios sur l'évolution des compétences pour les chercheurs et pour les ITA. Le champ couvert concerne aussi bien les personnels des EPST et des EPIC que ceux de l'enseignement supérieur ;*
- dans le domaine de l'emploi scientifique, des mesures ont été prises récemment par le Gouvernement qui sont destinées à assurer plus de flexibilité dans les recrutements, à développer la gestion par projets et à développer l'attractivité des carrières.*

*Il s'agit de favoriser le retour des jeunes post-doctorants français partis à l'étranger compléter leur formation scientifique après la thèse mais aussi d'attirer les meilleurs candidats d'origine étrangère, essentiellement européens, pour participer à l'activité de recherche dans notre pays ; déjà 10 % des chercheurs recrutés chaque année par le CNRS sont étrangers, essentiellement Italiens et Espagnols.*

*Pour amplifier ce mouvement, 400 emplois de post-doctorants ont été ouverts dans les établissements de recherche en 2003, nombre qui devrait être porté à 600 en 2004. Ces contrats de dix huit mois, sont destinés à de jeunes docteurs Français ou Etrangers pour leur permettre de préparer dans de bonnes conditions, leur insertion professionnelle dans le monde de la recherche tout en développant les capacités d'accueil temporaire de jeunes scientifiques de qualité dans les laboratoires.*

*Ce dispositif devrait être complété en 2004 par des possibilités de recrutements de chercheurs et d'ingénieurs contractuels de droit public sur crédits publics dans les EPST en complément des recrutements statutaires.*

*Cette disposition doit permettre de développer une politique d'accueil plus active de chercheurs Français et étrangers de tous niveaux.*

*Elle ouvre aussi la possibilité de faire cohabiter plusieurs situations professionnelles au sein des communautés de chercheurs et d'ingénieurs avec la volonté de favoriser l'insertion des meilleurs au sein du dispositif national de recherche tout en aidant l'évolution de carrière des autres après un passage valorisant dans un laboratoire.*

### **La tutelle des établissements**

*Compte tenu du haut niveau de décentralisation fonctionnelle de la politique de recherche sur des opérateurs publics, la gestion de la relation avec les établissements de recherche constitue le coeur de l'activité de l'administration centrale. Comme le note le rapport de la Cour, cette relation qui est bornée par des textes fondant en particulier "l'autonomie" des organismes ne saurait se confondre avec un pouvoir hiérarchique mais relève plutôt d'une logique de pilotage stratégique, chacun devant jouer assurer ses responsabilités dans son domaine de compétence.*

*Dans cette relation, il convient en particulier d'être attentif à limiter la multiplication des tutelles techniques partagées sur les organismes pour assurer la cohérence de la position de l'Etat vis-à-vis de ces opérateurs publics. Le ministère en charge de la recherche joue un rôle important de coordination du pilotage et de consolidation des moyens attribués à chacun d'entre eux au travers du BCRD afin de préserver cette autonomie des établissements. Cet exercice conjoint repose sur plusieurs procédures inscrites sur des pas de temps différents :*

- *la négociation annuelle sur le BCRD qui permet à chaque établissement de formaliser un projet de budget pour l'année à venir. Si on peut regretter que la présentation de cette demande s'inscrive dans un cadre qui privilégie toujours la présentation de mesures nouvelles pour conduire de nouvelles actions avec un découplage trop important encore entre la politique scientifique et la politique de moyens, le non respect par le ministère de l'autonomie des établissements n'est sûrement pas la cause première de cette situation comme semble l'indiquer le rapport de la Cour. Avec un budget du ministère de la recherche constitué à 85 % par les subventions aux établissements, il n'est pas possible que le ministre en charge de la recherche puisse mieux exercer sa fonction de pilotage et de coordination interministérielle dans son domaine de compétence sans avoir la responsabilité directe de la négociation budgétaire avec le ministère chargé du budget afin de faire prévaloir ses orientations et ses arbitrages politiques.*
- *la procédure peut sensiblement être améliorée en passant d'un budget par nature à un budget par destination faisant une plus grande place aux projets scientifiques et à la traduction d'une politique. Tel est l'objectif poursuivi avec la mise en place de la LOLF ;*
- *la négociation quadriennale du contrat d'objectifs entre le ministère et les établissements de recherche, cadre d'élaboration d'une stratégie et de définition conjointe d'objectifs sur un pas de temps plus conforme à l'activité de recherche. Sur ce point, la Cour note les progrès réalisés avec la deuxième génération de ces contrats qui a permis de mieux préciser les objectifs avec les indicateurs de suivi associés. Un progrès supplémentaire est souhaité dans le sens d'une plus forte intégration de la vision stratégique et financière, alors que les contrats actuels ne sont pas le cadre de l'allocation des moyens attribués par l'administration centrale aux établissements de recherche contrairement à ce qui se fait pour les établissements d'enseignement supérieur.*

*Cette évolution peut être envisagée, certains contrats comme ceux de l'INRIA et du CEA ayant déjà été le cadre d'une attribution pluriannuelle de moyens.*

*Cette approche pose la question du principe de l'annualité budgétaire auquel l'Etat reste attaché pour pouvoir assurer en fonction de la conjoncture économique, la gestion de son budget et sur lequel sont inscrites directement les subventions aux établissements.*

*Concernant les groupements d'intérêt public (GIP) et les autres structures fédératives, le rapport de la Cour pointe l'apparente contradiction*

*"d'une réponse au morcellement du paysage institutionnel par la multiplication d'organismes nouveaux alors que c'est une responsabilité première du ministère que de remédier à ses conséquences néfastes".*

*Le développement de ses différentes structures fédératives ne répond pas en premier lieu à une volonté de limiter le "morcellement institutionnel" mais est profondément lié au besoin de développer des partenariats entre plusieurs équipes scientifiques d'appartenance institutionnelle différentes sur des thématiques qui sont transversales aux organisations.*

*Cette approche thématisée de l'activité de recherche repose le plus souvent sur l'interdisciplinarité et la mobilisation des compétences provenant de plusieurs communautés de chercheurs. La dynamique interne de la science contemporaine qui voit apparaître ses questions les plus intéressantes aux frontières des disciplines s'accommode mal d'une organisation qui, quelle que soit sa logique, tend à figer les frontières de la pratique scientifique dans un cadre institutionnel pré établi. Le besoin de dépassement de ces frontières est permanent et doit être interprété comme un signe de vitalité de l'activité de recherche.*

*L'autre facteur à l'origine de ce développement tient à la place de plus en plus importante que prennent les dispositifs expérimentaux mobilisant des technologies diverses dans l'activité scientifique qui nécessite une mutualisation des moyens entre plusieurs institutions.*

*Cette mise en commun de compétences et de moyens ne peut se faire que dans un cadre institutionnel permettant d'obtenir la visibilité nécessaire à la reconnaissance scientifique et permettre une gestion partagée des dispositifs expérimentaux.*

*Les solutions institutionnelles à la disposition des communautés scientifiques sont peu nombreuses en dehors du GIP pour créer temporairement une structure ayant la personnalité juridique et morale. La mise au point d'un cadre juridique de partenariat permettant une mise en commun de moyens entre des partenaires publiques et privés qui soit plus facile à créer que le GIP, tout en présentant des garanties suffisantes en matière de gestion, rester un sujet à traiter.*

*Cependant, quel que soit le statut juridique de la structure fédérative, l'important est de s'assurer que sa durée d'existence, du fait de son caractère nécessairement temporaire, ne dépasse pas la période de son utilité scientifique avérée.*

*Sur ce point, le rapport de la Cour a raison d'insister sur l'importance de l'évaluation à caractère stratégique pour pouvoir piloter ce type de projet. Si la communauté scientifique a développé de longue date des procédures d'évaluation pertinentes pour apprécier la qualité de la production scientifique des chercheurs et des laboratoires, l'évaluation "stratégique" au service de la conduite des politiques publiques tant au niveau de l'Etat que*

*des organisations de la recherche, reste encore trop peu développée en dehors des travaux de qualité conduits par le CNER.*

*Les contrats d'objectifs des établissements de recherche et les contrats quadriennaux des établissements d'enseignement supérieur sont un premier cadre d'utilisation de ce type d'approche qui vise, dans le cadre d'une stratégie partagée, à mieux quantifier les objectifs et à suivre leur degré de réalisation grâce à des indicateurs associés.*

*Une étape supplémentaire dans l'utilisation de ce type d'évaluation devrait être franchie avec le développement du contrôle de gestion et la production de tableaux de bord de pilotage qui permettent d'intégrer le retour d'expériences lié aux résultats des évaluations stratégiques.*

*mise en place de la LOLF avec l'obligation de produire annuellement pour chaque programme un "rapport annuel de la performance" (RAP) et un "plan annuel de la performance" (PAP) à destination du Parlement avec les indicateurs de suivi associés, constitue une forte incitation à s'engager plus avant dans ce type de démarche.*

### **Les financements incitatifs**

*S'agissant des financements incitatifs gérés en propre par le ministère de la recherche, le rapport de la Cour note que "la politique incitative du ministère de la recherche se caractérise depuis vingt ans par une grande instabilité. Plus encore la Cour a constaté que ces fonds incitatifs tendent à constituer des moyens de gestion centralisés du ministère et se transforment de facto en guichet supplémentaire pour les organismes publics".*

*S'il est exact que la politique incitative du ministère a connu des fluctuations dans les vingt dernières années, comme le pointe à juste titre le rapport, on peut néanmoins constater une certaine constance dans la conduite de l'action au cours des cinq dernières années pour stabiliser ce dispositif autour de deux fonds : le fonds national de la science (FNS) et le fonds de la recherche et de la technologie (FRT). Cette tendance devrait se confirmer dans les années à venir où la logique de financement sur projets à partir de fonds incitatifs, quel qu'en soit par ailleurs le gestionnaire (la Commission Européenne, les Etats et les opérateurs de recherche) va prendre une place de plus en plus importante dans l'attribution des moyens à la recherche.*

*A côté des subventions attribuées en base aux organismes et aux laboratoires, ils constituent un mécanisme puissant pour orienter leurs activités sur les priorités thématiques retenues par ces agences comme expression de la politique scientifique qu'elles entendent promouvoir.*

*Le fait que ce rôle soit partagé entre le ministère et les établissements n'est pas un obstacle au bon fonctionnement du système. Il contribue au contraire à coordonner les efforts de tous sur quelques grandes priorités*

*comme le confirme l'évolution du fonds national de la sciences (FNS) où la plupart de ses actions concertées incitatives (ACI) regroupent aujourd'hui ses moyens avec ceux des établissements de recherche intervenant dans les mêmes domaines.*

*Ces financements sont évidemment destinés aux équipes qui soumettent un projet pour obtenir un financement en complément des dotations qu'elles obtiennent par ailleurs de leurs établissements de rattachement. Cette diversification des sources de financement dans une logique concurrentielle favorise la qualité au détriment de la reconduction pour peu que le nombre de guichets reste maîtrisé par le laboratoire.*

*S'agissant de la gestion des ACI du FNS, le ministère n'ayant pas vocation à constituer une administration parallèle à celle des établissements, des mandats de gestion sont la plupart du temps passés avec les organismes partenaires sur la base d'une convention précisant le partage des responsabilités scientifiques et administratives ainsi que les restitutions d'informations demandées afin de pouvoir, en particulier, procéder à l'évaluation de ces actions au terme de leur durée.*

*Il importe en effet compte tenu du caractère incitatif de ces fonds, d'assurer sur la base d'une évaluation partagée, un renouvellement de leur programmation thématique pour traduire les évolutions dans les priorités scientifiques arrêtées par le ministère. Toutes les actions du FNS au-delà d'une durée maximale de quatre ans font ainsi l'objet d'une évaluation et n'ont pas vocation à être reconduite dans ce cadre au-delà de cette période.*

*Les efforts doivent être poursuivis par le ministère pour améliorer le processus d'évaluation afin de venir alimenter en retour la réflexion sur la programmation des nouvelles actions de ces fonds qui doivent garder le caractère incitatif qui est le leur.*