

## **La recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources**

Au cours de l'année 2003, la Cour a contrôlé l'INRA<sup>27</sup>, le CEMAGREF<sup>28</sup>, l'IRD<sup>29</sup> et le CIRAD<sup>30</sup> ; sur ces bases, elle a adressé un référé fin août 2004 aux ministres chargés de la recherche, de l'agriculture, des affaires étrangères et des finances.

Avec l'IFREMER<sup>31</sup>, qu'elle a contrôlé en 2005, et le BRGM<sup>32</sup>, ces organismes constituent les opérateurs du programme n° 4 « recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur. Au total, l'ensemble regroupe 20 % des chercheurs publics<sup>33</sup> et représente une part majoritaire de la recherche française en agronomie, avec 70 % des dépenses correspondantes et l'essentiel du dispositif français de recherche pour le développement.

La Cour avait constaté que l'intégration croissante des objets d'étude (eau, sols, alimentation, génétique et développement durable) réduit la pertinence des frontières entre les domaines d'activité des établissements tandis que l'internationalisation des recherches requiert un redéploiement du dispositif français au-delà de l'ancien espace colonial. Elle relevait que le regroupement au sein du programme ne devait pas se réduire à une simple présentation budgétaire mais devait être le ferment d'une stratégie commune à mettre en œuvre notamment par la mobilité des personnels et la mutualisation des moyens.

---

27) INRA : Institut National de la Recherche Agronomique

28) CEMAGREF : Centre national du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et des Forêts.

29) IRD : Institut de Recherche pour le Développement.

30) CIRAD : Centre de coopération Internationale en Recherche Agronomique.

31) IFREMER : Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer.

32) BRGM : Bureau de Recherches Géologiques et Minières.

33) en personnes physiques.

La Cour appelait dans cette perspective à un rapprochement entre les organismes prenant appui sur les synergies qui commencent à s'amorcer en amont (prospective, éthique...) et en aval (communication, édition, valorisation), dépassant le stade de la concertation ou de la coopération ponctuelle. En particulier, au plan européen, il s'agit au minimum d'activer des alliances européennes pour préparer au mieux le 7<sup>ème</sup> programme cadre (PCRD), voire de préfigurer des agences européennes de recherche ; au plan mondial, de poursuivre l'accroissement et la rationalisation de l'offre française de recherche, et surtout d'engager l'ouverture internationale de l'emploi scientifique et la mise en œuvre de nouveaux modes de coopération avec les pays émergents en direction des pays les plus pauvres.

La Cour avait également souligné que l'effort de construction d'une politique de site régional à Montpellier devait s'appuyer sur une démarche stratégique et que, dans ce cadre, l'intégration locale de la recherche et de la formation devait passer par un désenclavement urgent de l'enseignement supérieur agronomique au regard des universités.

Enfin elle avait noté que la participation à un même programme budgétaire devrait aussi être mise à profit pour harmoniser les démarches contractuelles avec les ministères en termes de calendrier, d'objectifs, de moyens, de résultats et d'indicateurs de suivi permettant un pilotage cohérent de la part du responsable de programme. Constatant que la gouvernance du système restait à bâtir, la Cour invitait donc les organismes et les ministères à tirer toutes les conséquences de l'innovation que constitue le programme 4 de la mission interministérielle recherche.

La Cour constate que ses conclusions sont pleinement partagées par les établissements et les ministères concernés, s'agissant de la nécessaire ouverture de ce dispositif de recherche sur l'Europe et sur le monde et de la nécessité d'appuyer la politique de site régional sur une démarche stratégique.

Reprenant l'exemple du site de Montpellier, sur les thèmes de la constitution de quelques pôles de compétence nationaux en fonction d'une démarche stratégique et de l'articulation à construire entre enseignement supérieur agricole et universités, le ministère chargé de l'agriculture indique notamment : « une première démarche d'intégration consiste en un regroupement, au sein d'un établissement unique, des établissements d'enseignement sous tutelle du ministère : l'ENSAM<sup>34</sup>, la

---

34) ENSAM : Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Montpellier.

SIARC<sup>35</sup>, le CNEARC<sup>36</sup>, et l'antenne locale de l'ENGREF<sup>37</sup>. Ce pôle associe également les Universités de Montpellier (I, II et III), de Perpignan et d'Avignon. »

En matière de politique de sites régionaux, le ministère des affaires étrangères signale, par ailleurs, l'intérêt de la convention de concertation et de coopération entre l'INRA, le CIRAD, l'IFREMER et l'IRD au sujet de l'Outre-mer tropical français et l'impulsion à lui donner pour une ouverture à la coopération internationale et une extension possible à certains pays voisins.

Toutes les réponses ministérielles convergent également sur l'intérêt d'utiliser la structuration du programme 4 en huit actions concernant chacune tout ou partie des opérateurs du programme, comme levier pour leur rapprochement.

Les ministères de la recherche et de l'agriculture considèrent à cet égard que le regroupement des organismes au sein de ce programme n'est pas une simple présentation budgétaire ; le ministère de la recherche souligne notamment que ces organismes qui ont concouru à la définition des objectifs du programme, des finalités des actions et des indicateurs de résultats, ont montré leur capacité à donner à ce programme un contenu scientifique et à créer une dynamique les conduisant à rédiger une contribution collective à la préparation de la loi d'orientation et de programmation de la recherche ; le ministère chargé de l'agriculture relève également que la pratique du travail en commun de ces établissements a permis de donner un contenu stratégique à ce programme 4 et cite de nombreux exemples d'initiatives communes sur les thèmes cités par la Cour.

Sur les perspectives mêmes de rapprochement entre les organismes, la position de ces deux ministères est plus contrastée : celui de la recherche indique que « les réflexions en cours dans ce cadre offriront peut-être l'occasion de progresser dans la direction d'une meilleure intégration des opérateurs dans un cadre de pilotage stratégique partagé... On pourrait imaginer, sur un modèle inspiré des syndicats de communes, la création d'un établissement coopératif, sorte de holding de recherche et de formation, permettant de mettre en commun des fonctions comme la définition de la stratégie, la construction des budgets annuels, la politique de coopération internationale et d'information scientifique et technique, le partage des systèmes d'information... »

---

35) SIARC : Section Industries Alimentaires pour les Régions Chaudes, département de l'ENSIA (Ecole Nationale Supérieure des Industries Agricoles et Alimentaires) basé à Montpellier.

36) CNEARC : Centre National d'Etudes Agronomiques des Régions Chaudes.

37) ENGREF : Ecole Nationale du Génie Rurale des Eaux et des Forêts.

Le ministère de l'agriculture, quant à lui, s'il reconnaît, comme le notait la Cour, que « l'évolution et la complexité des objets d'étude imposent que soient redéfinies, sur un mode plus systémique, les approches de recherche », souligne cependant que « s'il peut être utile d'engager des réflexions sur les éventuelles modifications de frontières sur certaines thématiques ou sur une réorganisation institutionnelle, la diversité et la spécificité des approches développées dans chaque organisme apparaissent, à l'heure actuelle, comme les plus à même de répondre, d'un point de vue opérationnel, aux besoins des pouvoirs publics et aux attentes de la société. »

Concernant le rapprochement de l'IRD et du CIRAD dans leur présence et leur stratégie à l'étranger, le ministre des affaires étrangères annonce que « doivent ainsi être expérimentés en Afrique australe (Kenya et Afrique du Sud), les moyens d'intégrer, sous l'autorité de l'ambassadeur, l'action de l'IRD et du CIRAD dans notre politique bilatérale. Sur la base des éléments qui se dégageront de cette expérience, des recommandations de portée plus générale seront élaborées en juin 2005. »

En ce qui concerne enfin la capacité de pilotage du dispositif par les ministères, les réponses des ministères de l'agriculture et de la recherche se sont efforcées de montrer les progrès réalisés notamment dans l'harmonisation des contrats d'objectifs passés avec ces organismes. Le ministre chargé de l'agriculture précise ainsi que les nouveaux contrats d'objectifs pourraient, à compter de 2005, « comporter des parties communes dès lors que les organismes partagent des compétences pour épauler les politiques publiques ». Celui de la recherche, après avoir souligné l'intérêt de la démarche contractuelle expérimentée depuis quelques années, reconnaît la nécessité de l'améliorer, par l'élaboration du schéma stratégique bien en amont de façon à définir des priorités fortes, par une évaluation, si possible avec des experts extérieurs, de l'activité de l'organisme et de la pertinence de ses orientations ainsi que par la définition et la production d'indicateurs de résultats plus efficaces. Toutes ces préconisations, dont la Cour vérifiera la mise en œuvre effective, vont dans le sens de ses recommandations.

Ainsi, des pistes d'évolution assez ouvertes se dessinent sur la base du programme 4 de la mission interministérielle de l'enseignement supérieur et de la recherche dont la mise en œuvre devrait stimuler des pratiques de travail en commun réelles au niveau des organismes.

---

### RÉPONSE DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

*La Cour souligne l'intérêt que le ministère des affaires étrangères manifeste à l'égard de la convention de concertation et de coopération entre l'INRA<sup>38</sup>, le CIRAD<sup>39</sup>, l'IFREMER<sup>40</sup> et l'IRD<sup>41</sup> au sujet de l'Outre-Mer tropical français ainsi qu'à l'ouverture de cette initiative à la coopération internationale et à son extension possible à des pays voisins.*

*C'est en effet en juin 2000 que l'INRA, le CIRAD, l'IFREMER et l'IRD ont constitué un comité inter-organismes pour l'Outre-Mer français. Ce comité a concentré dans un premier temps son action sur la coordination et la concertation des interventions des différents organismes, afin de mieux répondre au défi du développement durable de l'Outre-Mer tropical français lui-même. L'initiative a ensuite pris un nouvel essor avec l'extension de la convention, qui associe désormais, avec le BRGM<sup>42</sup> et le CEMAGREF<sup>43</sup>, six organismes rassemblés dans le même programme ministériel « recherche sur la gestion des milieux et ressources ». Surtout tournée vers la constitution de l'espace européen de la recherche et la réponse aux appels d'offres du programme-cadre de l'Union européenne, cette convention « B2C3I » prend également en compte l'élaboration de stratégies de recherche et de coopération associant des partenaires des pays voisins. C'est particulièrement le cas pour des thématiques comme l'environnement marin et la biodiversité (avec le projet « tortue » dans l'océan Indien).*

*La Cour relève par ailleurs le rapprochement de l'IRD et du CIRAD et l'intérêt d'intégrer leur action à la politique bilatérale de la France par le biais d'une expérimentation au Kenya et en Afrique du Sud, expérimentation qui sera finalement mise en place courant 2006 sur la base d'un rapport d'expertise rendu en 2005.*

*Le ministère des affaires étrangères dispose en effet dans cette partie de l'Afrique de deux instituts français de recherche à l'étranger : l'institut français de recherche en Afrique (IFRA) à Nairobi et l'institut français d'Afrique du Sud (IFAS) à Johannesburg, établissement culturel qui héberge une unité de recherche. L'expérimentation vise à accueillir au sein de ces deux centres des chercheurs d'autres structures de recherche, notamment de l'IRD et du CIRAD, comme cela se pratique déjà avec le CNRS. L'IFRA et l'IRD ont d'ores et déjà signé une convention d'accueil qui favorise :*

---

38) Institut national de la recherche agronomique

39) Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement.

40) Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer

41) Institut de recherche pour le développement

42) Bureau de recherches géologiques et minières

43) Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement

- *la mutualisation des locaux et l'accueil à moindre coût ;*
- *l'optimisation des ressources, notamment documentaires et informatiques ;*
- *l'identification de l'IFRA comme « pôle » de la recherche française ;*
- *la coordination des axes de recherche et un meilleur partage des informations (notamment grâce à l'interaction avec l'IRD sur les mécanismes environnementaux et sociaux) ;*
- *la vocation régionale de l'IFRA et le relais auprès des structures locales de recherche (instituts et universités).*

*La difficulté de cette initiative réside dans la coexistence de deux champs de recherche différents : l'IRD et du CIRAD étant tournés localement vers l'agro-foresterie, l'eau et l'agriculture, et les centres du ministère des affaires étrangères favorisant pour l'essentiel les sciences sociales et l'étude de l'évolution des sociétés contemporaines. Dans le cadre de la signature, avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'avenant à l'accord de décembre 2000 sur la réforme des instituts de recherche, il sera cependant possible de créer, au Kenya et en Afrique du Sud, des unités mixtes des instituts français de recherche à l'étranger (UMIFRE). Celles-ci permettront, grâce à une association plus étroite avec les laboratoires de recherche du CNRS et de l'IRD, de mener des programmes de recherche, communs ou non, dans une structure unique dont l'évaluation scientifique serait spécifique et qui contribuera au développement et à la valorisation des programmes. Les synergies entre établissements s'en trouveront renforcées et leurs coûts de fonctionnement diminués.*

*Dans ce contexte, le rôle de l'Ambassadeur, détenteur du mandat des tutelles, sera essentiel.*

---

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE*

*Cette insertion au rapport public annuel est conforme aux éléments de réponse du ministère de l'agriculture et de la pêche au référé n° 39 942 du 23 août 2004 de la Cour des comptes sur les organismes publics de recherche dans les domaines de l'agriculture et du développement.*

*A cette occasion, le ministère de l'agriculture et de la pêche souhaite souligner que la diversité des organismes et des approches qu'ils conduisent, sont de nature à garantir une couverture appropriée des thèmes de recherche visés par le rapport. Ceci ne fait pas obstacle à une coopération renforcée, notamment au plan local.*

---

*RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT*

*Dans son insertion au rapport public annuel, la Cour des comptes rappelle que son référé de 2004 sur les opérateurs de programme n° 187 « recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources » de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREs), soulignait tout l'intérêt qui s'attachait à regrouper les établissements spécialisés dans le domaine de la recherche agronomique et pour le développement au sein d'un même programme. Ce regroupement était notamment de nature à faciliter la mobilité des personnels et à encourager les établissements à mutualiser leurs moyens.*

*La Cour des comptes appelait dans cette perspective à un rapprochement entre les organismes.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie souscrit pleinement aux observations de la Cour et se félicite des efforts récents entrepris par les établissements du programme 187 de la MIREs pour mieux cibler leurs activités dans le cadre d'une coopération accrue.*

*La mise en œuvre de la LOLF nécessite en effet qu'une réflexion soit engagée sur le nécessaire regroupement des laboratoires et/ou des établissements de ce programme qui interviennent dans des champs de recherches communs.*

*Il convient d'encourager ainsi les ministères de tutelle et les établissements, comme par exemple l'INRA, le CEMAGREF et le CIRAD, à poursuivre leur effort de rationalisation dans un souci de rapprochement des structures.*

---