

L'Institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables

PRÉSENTATION

L'Institut de recherche pour le développement (IRD) est un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST) placé sous la double tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESRI) et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)¹⁹¹.

Issu, en 1998, de l'Office de la recherche scientifique et technique d'outre-mer (ORSTOM), il est, conjointement avec le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), l'héritier des structures de recherche de la France coloniale. Ces deux organismes se consacrent à la recherche au service du développement. D'autres établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) sont également actifs dans ce domaine.

¹⁹¹ La Cour avait procédé au contrôle des comptes de l'IRD pour les exercices 2003 à 2007 ainsi qu'à une analyse plus stratégique à l'occasion de son enquête sur « la recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources », pour les exercices 2003 à 2009, laquelle avait donné lieu à un référé du 7 juillet 2010. La Cour s'est également intéressée à l'IRD à l'occasion de l'enquête menée à la demande de la commission des finances du Sénat portant sur Le pilotage stratégique par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères des opérateurs de l'action extérieure de l'État, publiée en février 2020.

Depuis 2009, date du précédent contrôle de la Cour, l'IRD a évolué. Il comptait 2 049 agents en 2019¹⁹² contre 2 235 en 2009 ; 29 % sont aujourd'hui affectés hors métropole, contre 42 % il y a 11 ans. Cette baisse de l'effectif expatrié s'est paradoxalement accompagnée d'un éparpillement dans 31 représentations à l'étranger, contre 22 en 2009. Si une progression des ressources sur contrat est observée depuis deux ans, son budget (environ 220 M€ aujourd'hui, 231 M€ en 2009) reste essentiellement financé par une subvention pour charge de service public (206 M€ en 2020, 204 en 2007). L'organisme dégage un résultat positif depuis l'exercice 2013.

L'IRD s'est organisé en cinq départements scientifiques qui couvrent respectivement les dynamiques internes et de surface des continents, l'écologie et la biodiversité, les océans et les climats, la santé et les sociétés et la mondialisation. Ses chercheurs sont engagés dans des domaines nombreux et divers, qui vont de la santé humaine à l'étude des ressources océaniques, de la gouvernance à la dynamique de surface des continents, des migrations au climat, etc. L'IRD se situe au cinquième rang national des organismes publics de recherche pour la production scientifique globale. Près de 62 % de ses publications scientifiques sont effectuées avec ses partenaires, qui sont situés dans les « pays du Sud » ou les « pays en développement »¹⁹³. Il s'agit de pays méditerranéens et intertropicaux.

Lors de la crise sanitaire de la covid 19, l'IRD, à l'instar de nombreux opérateurs de recherche, s'est investi dans les recherches visant à lutter contre la pandémie. La vocation pluridisciplinaire de l'organisme est un atout. En revanche celui-ci pâtit d'une faible visibilité de son action dans des projets dont il est rarement chef de file, comme dans le cas de la lutte contre la covid 19 (I). L'établissement souffre d'une dispersion excessive de ses moyens et de leur insuffisante mutualisation avec d'autres organismes de recherche (II). Il est dès lors indispensable, qu'à bref délai, une orientation soit prise d'un rapprochement organique de l'IRD avec un autre opérateur (III).

¹⁹² Dont 855 chercheurs, 941 ingénieurs et techniciens, 253 personnels locaux.

¹⁹³ Ces appellations, qui témoignent de la vocation de l'IRD, sont anciennes. Elles correspondent sensiblement aux catégories, moins déterministes et plus évolutives, mises au point par la Banque Mondiale en 2016 de « pays à faible revenu » et « pays à revenu intermédiaire » : cf. troisième partie.

I - Une implication forte, une visibilité réduite : l'exemple de la crise sanitaire

Parmi les objectifs prioritaires de l'IRD figure la réaction aux situations de crises. Dans le domaine sanitaire, plusieurs crises (Ebola, VIH, etc.) dans les pays de la zone intertropicale ont permis à l'IRD, comme à d'autres organismes, de disposer d'une expertise reconnue en la matière.

Celle de la covid 19 est cependant de nature différente, notamment du fait de sa diffusion massive et rapide partout dans le monde. Deux départements de l'institut, « Santé et société » et « Société et mondialisation », sont principalement concernés. Le premier contribue à l'amélioration de la santé publique dans les pays à faible revenu, avec des unités mixtes de recherche (UMR) spécialisées dans les maladies infectieuses. Le second comporte notamment le CEPED (Centre population et développement), labellisé centre collaborateur de l'OMS en sciences sociales et santé sur les politiques et pratiques humanitaires.

A - Un appui non négligeable à la gestion de la crise sanitaire dans les pays à faible revenu

Pour faire face à la crise sanitaire, l'IRD a adapté sa propre gouvernance en créant en avril 2020 un comité scientifique interdisciplinaire et partenarial covid 19. Par ailleurs, afin de coordonner la bonne exécution des projets et comprendre l'évolution de la pandémie dans les pays intertropicaux, une *Task Force* a été créée en juin 2020 par REACTing¹⁹⁴, l'Agence nationale de recherche contre le sida et les hépatites virales (ANRS) et l'IRD. Son comité stratégique est co-présidé par un chercheur malien et un chercheur de l'IRD.

L'institut a répondu aux appels à projets concernant les pays à ressources limitées. Celui financé par l'ANRS, à hauteur de 5 M€¹⁹⁵, associe au moins une équipe de recherche basée à l'étranger à une autre en France. Il soutient 13 équipes de l'IRD et 32 projets. Deux initiatives de l'Agence française de développement (AFD), « Covid 19 – santé en commun » (12 M€ pour 16 pays) et le dispositif Aphro-Cov (1,5 M€ pour 5 pays) ont bénéficié à l'IRD à hauteur de 2,2 M€, les autres

¹⁹⁴ REACTing, créé en 2013 à l'initiative de l'Inserm à l'occasion des crises Ebola et H1N1, coordonne les initiatives de recherche afin de mieux répondre aux crises sanitaires épidémiques.

¹⁹⁵ Les autres contributeurs à cet appel d'offre de référence sont le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), l'Agence française de développement, Expertise France et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

ressources étant partagées entre l'Inserm (REACTing), les Instituts Pasteur, la fondation Mérieux et des ONG. Des recherches ou des appuis aux pouvoirs publics ont pu être financés par des canaux internationaux (Unitaid au Cameroun, la fondation Gates pour le « *West African Network for poverty related diseases* » dont l'IRD est membre).

Les travaux de l'IRD, principalement concentrés sur les pays africains, ont porté sur plusieurs sujets : renforcement des capacités pour réaliser le diagnostic direct avec un test, déploiement des enquêtes épidémiologiques de terrain, développement de modélisations et appui à la mise en place de dispositifs de collecte de données quantitatives, approche comparative Ebola-Coronavirus.

En Guinée, l'unité mixte de recherche (UMR) INTERTRYP¹⁹⁶ apporte un appui au diagnostic de la maladie et prépare la formation des personnels des centres de santé. Au Sénégal, l'UMR VITROME¹⁹⁷ participe à la riposte covid 19, en appui au diagnostic et à l'évaluation des capacités des laboratoires. Au Bénin, l'UMR MERIT¹⁹⁸ apporte son appui à une des cellules de crise nationale, pour la construction d'un outil sous-régional de surveillance de l'épidémie et d'aide à la décision. D'autres UMR sous cotutelle de l'IRD sont actives au Mali, au Sénégal, au Burkina Faso, à Madagascar, au Ghana, au Maroc ou en Côte-d'Ivoire. L'expertise de l'IRD sur l'Afrique se développe aussi sur la base d'efforts confiés à des chercheurs plus qu'à des unités de recherche. C'est le cas du site covid 19/Afrique¹⁹⁹ développé par deux chercheurs de l'IRD qui recense de nombreuses données sur la pandémie en Afrique. Il est à noter que plusieurs projets, comme « Coronavirus Afrique » ou « Réseau Anthropologie des Épidémies Émergentes », sont portés par les sciences sociales afin de répondre rapidement aux questions de politiques publiques posées par l'épidémie et d'éclairer les décideurs africains.

Hors d'Afrique, les interventions de l'IRD ont été multiples mais d'une ampleur plus faible : appui ponctuel à la formation de certaines équipes médicales (Laos), réalisation d'une étude clinique et organisation d'un laboratoire pour proposer des tests de dépistage (Thaïlande), construction de modèles informatiques spatialisés afin d'éclairer les décisions de santé publique (Vietnam), développement d'un tableau de bord permettant le suivi des cas et résultats des tests (Cambodge), appui à certains laboratoires publics pour la détection (Bolivie), appui à la modélisation de la pandémie (Mexique, Haïti, Équateur), expertises scientifiques sur les liens de l'épidémie actuelle avec l'écologie et la biodiversité (Chili).

*

**

¹⁹⁶ INTERTRYP (Interactions hôte-vecteur-parasite-environnement dans les maladies tropicales négligées dues aux trypanosomatidés) en cotutelle avec le CIRAD.

¹⁹⁷ VITROME (Vecteurs – Infections Tropicales et Méditerranéennes) intégrée au sein du pôle Méditerranée Infection à Marseille.

¹⁹⁸ MERIT (Mère et enfant face aux infections en milieu tropical) en cotutelle avec Université de Paris.

¹⁹⁹ <https://www.covid19afrique.com/>

Ces différents efforts dans les « pays du Sud », le plus souvent partenariaux, relèvent aussi bien des sciences de la santé que des sciences sociales, et autant de la recherche que de l'expertise d'accompagnement. L'IRD s'est fortement mobilisé sans toutefois bénéficier d'un montant significatif des ressources redéployées à l'occasion de la crise. Les financements exceptionnels qu'il a obtenus apparaissent limités, comme l'est également sa force contributive en matière de recherche en santé.

B - Une contribution multiforme à la lutte contre la pandémie en métropole

L'IRD a aussi répondu aux appels à projets concernant directement la métropole. Dans l'appel Flash ANR Covid-19 (14,5 M€, 86 projets), cinq d'entre eux relèvent d'UMR dont l'IRD est cotutelle. Pour l'appel à projet du consortium REACTing, 20 projets ont été retenus, dont trois dans lesquels l'IRD s'est trouvé associé (dont deux en sciences humaines et sociales).

La contribution de l'institut sur la thématique des maladies émergentes apparaît qualitativement appréciable mais reste comptée et limitée à quelques sujets précis. C'est le cas par exemple de la prise en charge des premiers rapatriés français de Wuhan par des UMR de l'IRD associées à l'Institut Hospitalo-Universitaire Méditerranée infection, à Marseille. Le projet COCONEL (Coronavirus et confinement Enquête Longitudinale), porté en partie par une UMR de l'IRD, vise à analyser les perceptions, les connaissances et les comportements de la population française face au confinement et, plus généralement, à la pandémie.

Dans le domaine des soins, les équipes de l'IRD ont travaillé sur plusieurs protocoles de dépistage et projets thérapeutiques. Des chercheurs de l'unité TRANSVIHMI²⁰⁰ ont, par exemple, mis au point un test permettant de détecter simultanément, à partir d'un seul échantillon de sang, si une personne a été exposée à trois coronavirus différents. Elles ont également entrepris des études sur l'impact de l'épidémie sur la mortalité des personnes âgées vivant dans des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad).

Dans le domaine de l'appui à la décision politique et à la diffusion des connaissances, l'IRD est représenté²⁰¹ au sein du Conseil scientifique et du Comité analyse recherche et expertise (CARE) chargés de conseiller le gouvernement. Des experts de l'IRD sont à l'œuvre dans d'autres instances, en particulier le groupe de travail de l'OMS sur les priorités de recherche mondiales, le comité « Coronavirus et zoonose émergente » au sein de l'académie vétérinaire de France et la cellule covid 19 de l'académie nationale de médecine.

²⁰⁰ TRANSVIHMI (unité « recherches translationnelles sur le VIH et les maladies infectieuses ») en cotutelle avec l'Inserm et l'université de Montpellier.

²⁰¹ Par Mme Laëtitia Atlani-Duault, anthropologue et directrice de recherche à l'IRD, qui est également présidente de Covid-19 Ad Memoriam (cf. *infra*).

Les chercheurs de l'institut, dans leurs expertises respectives, ont été sollicités par les médias généralistes et spécialisés (plus de 150 articles), en particulier sur les liens avec les modifications de l'environnement et la perte de biodiversité.

L'IRD est enfin partie prenante de la création de l'institut Covid-19 Ad Memoriam, consortium dont le but est de favoriser les rencontres entre chercheurs, soignants, artistes, juristes, associations de victimes, autorités spirituelles et culturelles et grands courants de pensée, représentants de la société civile, philosophes, entrepreneurs²⁰².



Les recherches du département santé de l'IRD ont été complétées par des contributions venant des sciences humaines et sociales. Les atouts de l'IRD sont manifestes et reconnus : l'expérience de ses chercheurs sur les terrains intertropicaux, déjà mise à l'épreuve lors de la crise Ebola, est un capital précieux en termes d'analyse des pandémies infectieuses, d'épidémiologie, de traitement et d'orientation des politiques publiques de santé. L'action de l'IRD dans la crise sanitaire de la covid 19 a mis en lumière le rôle central de l'interdisciplinarité pour fournir des enseignements précieux dans la gestion de la crise. Elle a montré les liens forts entre la recherche, l'expertise et l'appui aux politiques publiques.

Cependant, et en dépit de sa forte mobilisation, l'IRD reste assez peu visible par rapport aux autres organismes également engagés dans la lutte contre la pandémie, comme l'Inserm, l'ANRS, les Instituts Pasteur, la Fondation Mérieux ou le CNRS. Cette situation, identifiée par l'IRD depuis longtemps²⁰³, pose la question de sa place et de son rôle. Sa taille réduite, à l'échelle nationale et internationale, constitue un handicap pour optimiser les synergies qu'il cherche à établir dans les différents aspects de la recherche au profit des pays à faible revenu, domaine dans lequel aucun autre organisme ne le considère comme chef de file.

²⁰² Sa participation prend la forme d'un mi-temps d'ingénieur d'études et du co-financement d'un gestionnaire administratif et financier.

²⁰³ Ce constat a déjà été fait il y a quelques années dans le plan d'orientation stratégique (POS) 2016-2030, où il est indiqué : « L'Institut n'a pas acquis une visibilité institutionnelle à la hauteur de ses capacités d'action sur le terrain tant dans la gestion « à chaud » des crises environnementales, sanitaires ou géostratégiques pour lesquelles il est parfois le seul à disposer de certaines des compétences indispensables dans l'ESR français, que dans les dispositifs de prévention et de préparation aux crises qui nécessitent une forte composante d'expertise pluridisciplinaire ».

II - L'IRD peine à rationaliser son dispositif

L'institut est partie prenante dans 53 unités mixtes de recherche (UMR) et 7 unités mixtes de service (UMS) et y engage 66 % de ses effectifs. Cette situation est le terme d'une évolution significative : en 2009, l'IRD comptait 72 unités mais seulement 32 UMR. Sur les 60 unités mixtes actuelles, 13 sont dirigées par un chercheur de l'IRD. Les cotutelles sont partagées entre plus de 30 établissements. L'IRD est, en outre, impliqué dans quatre alliances thématiques²⁰⁴, mais qui ne disposent que de peu de moyens opérationnels, à l'exception d'AVIESAN pilotée par l'Inserm.

A - Des moyens trop dispersés

Près de 22 % des personnels de l'IRD sont affectés dans 39 pays (dont la moitié en Afrique de l'Ouest) et 7 % en outre-mer. L'effectif des agents affectés à l'étranger a baissé de 23 % entre 2011 et 2017 (sauf en Asie du Sud-Est, + 10 %). Cette diminution concerne aussi bien les chercheurs en expatriation que les personnels contractuels de droit local. Chez ces derniers, seuls 27 % se consacrent à la recherche.

Sur 31 représentations de l'IRD dans le monde, neuf sont établies en Afrique occidentale et centrale. Cette répartition ne semble pas conforme aux priorités gouvernementales. En effet, l'IRD ne s'est implanté que dans huit des 19 pays que le comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) a désignés comme prioritaires de l'aide publique au développement et dispose d'une présence dans sept autres de ces pays²⁰⁵. La présence en Asie est significative (18 % de ses effectifs fin 2018) et la part de l'Amérique latine reste non négligeable (15 % fin 2018, en légère diminution par rapport à 2012). Une meilleure hiérarchisation des priorités de coopération scientifique, notamment dans ces deux continents, s'avère nécessaire pour que cette dispersion à l'étranger se réduise. D'une manière générale, les très faibles effectifs (entre un et deux EPT) sont encore très répandus²⁰⁶.

La carte immobilière de l'IRD est à l'image de cette dispersion et reflète la faiblesse des choix stratégiques de l'institut et des tutelles. Cette dissémination des moyens est aggravée par une gestion patrimoniale trop souvent critiquable, comme la Cour l'a relevé pour les sites de Montpellier, de Bondy, d'Orléans ou de Lomé, où elle a observé des taux de sous-occupation injustifiés, voire des locaux vides, ainsi que des impasses financières fermant la porte aux rénovations les plus urgentes.

²⁰⁴ L'IRD est membre fondateur des alliances ALLENI (environnement), AVIESAN (sciences de la vie) et ATHENA (sciences humaines et sociales) et membre associé de l'alliance ANCRE (énergie).

²⁰⁵ Les 19 pays prioritaires sont tous africains, sauf un (Haïti).

²⁰⁶ IGF, IGAENER, IGAE, CGAAER, *Rationaliser le dispositif français de recherche au service du développement*, décembre 2018, lettre de mission du 24 septembre 2018.

Carte n° 1 : les implantations de l'IRD dans le monde



Source : rapport d'activité de l'IRD pour 2019

L'imbroglie immobilière au Sénégal

Le cas le plus flagrant des problèmes de gestion immobilière est celui de la principale implantation immobilière à l'étranger de l'IRD, au Sénégal (soit 15 % de la valeur de son patrimoine). La cession au franc symbolique d'une parcelle de son site de M'Bour à une fondation de droit sénégalais²⁰⁷ n'a débouché sur aucun résultat concret et a en outre compromis la valorisation d'un patrimoine désormais plus difficile à exploiter. Pourtant, la vente de ce site a été publiquement envisagée par l'IRD dans le contexte de sa future implantation sur le campus franco-sénégalais en cours de construction.

Les errements de la gouvernance ont conduit à une impasse. Le conseil d'administration a été trop souvent mal informé ou tenu à l'écart des décisions engageant l'avenir. Les tutelles n'ont pas aidé l'établissement à faire des choix stratégiques judicieux.

²⁰⁷ Il s'agit de la branche sénégalaise de l'*African Institute for Mathematical Sciences*, fondation canadienne déjà implantée en Afrique du Sud et se donnant pour but de faire émerger de grands mathématiciens africains (opération *Next Einstein*).

Quant au transfert du siège social de l'IRD de Paris à Marseille, il se révèle sans effet positif dans l'immédiat, ni probant pour l'avenir. Coûteux financièrement et humainement, il n'a permis aucune intégration notable de l'IRD dans le tissu de la recherche à Aix-Marseille et a éloigné le siège de ses forces, qu'elles soient à Paris ou à Montpellier.

B - La nécessité de renforcer les mutualisations

Quelques exemples de réussites montrent tout l'intérêt d'une mutualisation bien pensée et menée à son terme. C'est le cas du partenariat établi par l'IRD au sein de la très grande infrastructure de recherche (TGIR) Flotte Océanique Française (FOF), dont les 18 navires sont désormais gérés sur le budget de l'Ifremer. C'est aussi le cas pour plusieurs infrastructures de recherche exploitant l'utilisation des données satellitaires et de la maison de la télédétection (MTD) à Montpellier²⁰⁸.

Ces réussites ponctuelles ne doivent pas masquer les effets néfastes et durables des échecs antérieurs. Le plus significatif est celui de l'agence inter-établissements de recherche pour le développement (AIRD). Créée par un accord-cadre signé le 10 novembre 2011, six ans après que son projet fut initié par le CICID, entre les membres fondateurs (IRD, CIRAD, CNRS, Conférence des présidents d'universités-CPU, Inserm et Institut Pasteur) et hébergée au sein de l'IRD, cette agence devait constituer un outil de mutualisation et de coordination stratégique des actions de recherche pour le développement. L'agence s'est heurtée dès l'origine à l'hostilité des chercheurs, des élus du personnel et des représentants de ses membres fondateurs. Sa suppression a été finalement actée par le décret du 3 décembre 2014. Cet échec a profondément marqué l'histoire de l'IRD (cf. *infra*).

Sur le terrain, la mutualisation des moyens et des implantations avec les autres organismes est un dossier ancien mais toujours en jachère. L'enjeu n'est pourtant pas négligeable. Le rapport d'inspection remis au Premier ministre en décembre 2018 évalue à 900 000 € l'économie possible. Une lettre des tutelles du 1^{er} avril 2019 a demandé des propositions à l'IRD, dont la feuille de route présentée au conseil d'administration du 21 juin 2019 mentionne la politique de mutualisation avec les autres établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais sans en indiquer le détail. La lettre de mission du 24 septembre 2018 du Premier ministre²⁰⁹ demandant un effort dans ce domaine n'a pas vraiment été suivie d'effet.

²⁰⁸ Cet équipement commun cofinancé par les collectivités locales et l'Union européenne a permis de compléter les équipements immobiliers, d'implanter une antenne satellitaire de grande envergure et de rassembler les équipes d'Agro Paris Tech, du CIRAD, de l'IRD et de l'INRAE qui en assurent la gestion.

²⁰⁹ Rapport des quatre inspections déjà cité.

Sur les 31 représentations de l'IRD à l'étranger, quelques locaux sont mutualisés, soit avec les instituts français (deux pays), soit avec des partenaires scientifiques locaux (six pays). Mais il n'y a que cinq représentations communes avec d'autres opérateurs français. Ces regroupements, vertueux mais ponctuels, ne se rencontrent pas dans les pays où les effectifs sont les plus nombreux. C'est notamment le cas au Sénégal, pourtant la principale implantation étrangère de l'IRD et du CIRAD.

La refonte du réseau des régisseurs n'a permis de mutualiser que deux régies en externe, dans les deux cas avec les instituts français (Madagascar et Mexique). Alors que des mutualisations pourraient être envisagées avec les ambassades, la seule tentative en ce sens, en Afrique du Sud, a échoué.

L'absence d'une approche volontariste des organismes et des tutelles interdit d'obtenir une présence partagée et lisible des organismes français de recherche dans les pays étrangers.

C - Les résultats décevants des initiatives de valorisation

De nombreuses initiatives ont été lancées en matière de valorisation et d'innovation. Elles n'ont pas vraiment fait leurs preuves.

Implanté à Dakar, l'incubateur Innodex a été créé en 2009 à l'initiative de l'IRD et de l'ambassade de France, en partenariat avec cinq universités et deux instituts sénégalais²¹⁰. Ses objectifs sont la sensibilisation et la formation des chercheurs, enseignants chercheurs et étudiants à la création d'entreprise, l'évaluation et la sélection des projets, l'encadrement des créateurs, la recherche de financement et la qualification de la faisabilité économique et industrielle des projets. Le bilan intermédiaire dressé par son conseil d'administration en 2014 fait état d'un nombre limité de projets, du manque de suivi et de l'absence d'un dispositif d'évaluation. La plupart des membres n'acquittaient pas la modeste cotisation de 1 000 €, manifestant un intérêt limité pour la structure, tandis que l'IRD assurait la majeure partie du fonctionnement. Finalement, chaque université a créé sa propre structure en 2016.

L'incubateur Bondy Innov, créé en 2011, réunit l'IRD, Biocitech, l'université de Paris XIII, la ville de Bondy, la communauté de communes Est Ensemble et le département. Présenté comme le premier incubateur Nord-Sud, il s'agit d'abord d'un outil de développement local, dans lequel une partie limitée des projets associe les communautés

²¹⁰ Universités Cheikh Anta Diop (UCAD), de Bambey, de Thies, Gaston Berger (UGB), de Ziguinchor, Institut de technologie alimentaire et Institut sénégalais de recherche agricole (ISRA).

scientifiques des pays concernés. Depuis 2011, les engagements financiers à la charge directe de l'IRD vis-à-vis de Bond'Innov ne cessent de croître. L'incubateur aurait accompagné 141 jeunes pousses (*start-up*) depuis 2011. Les trois quarts d'entre elles seraient encore en activité, mais l'IRD reconnaît « *ne plus avoir de nouvelles après quelques années* ». Sur les 48 jeunes pousses incubées en 2018, seules 11 ont un impact majoritaire « au Sud ».

Le Consortium de Valorisation Thématique (CVT) Valo Sud, créé en 2011, regroupait l'IRD, chargé de la coordination et du support du consortium, le CIRAD, l'Institut Pasteur, la conférence des présidents d'université (CPU) et les universités d'outre-mer. Doté de 9 M€ sur les 50 M€ du fonds national de valorisation pour une période de 9 ans, il était consacré à « *la valorisation et au transfert de technologies issues de l'ensemble des laboratoires de recherche publique français présentant un intérêt socio-économique sur les marchés des pays en développement* ». Sans personnalité juridique, hébergé par l'IRD, son statut n'a pas permis une mise en commun suffisante, en dépit de l'engagement de certains partenaires comme l'Institut Pasteur ou l'ex-IRSTEA. Ses moyens sont restés limités en capacité d'investissement et de ressources humaines (cinq agents dont deux de l'IRD). Le bilan annuel 2017-2018 de l'ANR montre que 450 brevets et savoir-faire ont été délivrés mais constate une absence d'intérêt des industriels. Tirant les enseignements de ces difficultés, et en l'absence d'une transformation en une société d'accélération du transfert de technologies²¹¹, l'exercice 2019 marque la fin de ses activités, en application de la convention avec l'ANR.

*
**

L'IRD et, avec lui, la recherche française au service du développement, sont caractérisés par une dispersion des initiatives, des capacités et de l'organisation des moyens. Les mutualisations sont rares et les partenariats de valorisation sont aussi nombreux que décevants. L'existence de sites multiples est la cause d'une mauvaise gestion de son patrimoine immobilier par l'IRD. L'institut est confronté à un déficit de hiérarchisation des choix de recherche scientifique et à une incapacité à les traduire en priorités territoriales.

²¹¹ La Cour, dans son rapport public thématique de mars 2018 *Les outils du PIA consacrés à la valorisation de la recherche publique, une forte ambition stratégique, des réalisations en retrait*, s'était prononcée en faveur de l'évolution de la structure juridique du CVT en le dotant d'une personnalité morale sous forme de société de droit privé comme les SATT. Cette préconisation n'a pas été retenue.

III - Un nécessaire rapprochement organique avec le CNRS

Au-delà de la mission fixée à l'IRD par les pouvoirs publics en 2014²¹², le plan d'orientation stratégique (POS) 2016-2030 insiste sur son « exigence supplémentaire » par rapport aux autres établissements de recherche : établir un partenariat scientifique équitable avec les pays en développement, notamment francophones. Utilisant souvent dans son POS 2016-2030 le terme de « plaidoyer », l'Institut veut convaincre d'une double nécessité : celle de la recherche partenariale équitable et celle d'une recherche française sachant se présenter « dans les pays du Sud » sous une forme organisée et compréhensible²¹³.

Cependant, le passage dans les dernières années des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) aux Objectifs de développement durable (ODD) a renforcé la conception d'un développement qui s'adresse à tous les pays et non plus simplement à ceux dits « en développement » ou « du Sud », termes que la Banque mondiale, dès 2016, a jugés connotés et inopérants. La notion de sciences de la durabilité, nouvellement présentée comme la vocation centrale de l'IRD, paraît concerner tous les établissements de recherche. Dans un contexte où les notions de « recherche au Sud » ou « en faveur du développement » s'étiolent, la spécialité de l'IRD est de moins en moins nette.

A - L'IRD, un acteur parmi d'autres

L'institut reconnaît lucidement et depuis longtemps que ses moyens, non négligeables mais limités, doivent « être démultipliés au travers d'une mutualisation raisonnée des actions avec les autres opérateurs de l'ESR français ou européens ». Il doit, pour mettre en œuvre ses recherches, travailler en collaboration et en mixité avec tous les opérateurs pertinents. Aussi se définit-il par rapport à ses partenaires français comme « un porteur privilégié d'une offre de recherche et de formation de l'ESR français dans les pays en développement »²¹⁴. Ni seul à intervenir « au Sud », ni chef de file, l'IRD se propose comme facilitateur et coordonnateur des acteurs de la recherche française dans les pays où il est présent. La partie précédente a montré qu'il n'y parvient pas.

²¹² Décret n° 2014-1441 du 3 décembre 2014, qui fixe pour l'IRD la mission de réaliser une recherche contribuant au progrès économique, social et culturel des pays en développement.

²¹³ POS 2016-2030, page 12 : « La pure et simple projection dans les PED, de façon désordonnée, de la complexité institutionnelle de l'ESR français au travers de ses multiples composantes, ne peut qu'être contre-productive, contradictoire au modèle de partenariat équitable porté par l'IRD et tout simplement contraire à l'efficacité dans une compétition scientifique internationale accrue ».

²¹⁴ Objectif prioritaire n° 3 du POS 2016-2030.

À côté de l'IRD, plusieurs autres organismes jouent un rôle important dans la coopération scientifique avec les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire : le CIRAD, le CNRS, l'Ifremer, l'INRAE, l'Inserm, l'Institut Pasteur, avec son réseau de 32 établissements dans 25 pays, sont des acteurs reconnus. L'évolution prochaine de l'ANRS et de REACTing pour constituer un pôle de recherches relatives aux maladies émergentes, le plus souvent d'origine intertropicales, et fédérer les initiatives, relativise d'autant la place actuelle et à venir de l'IRD. Les universités, à Paris ou à Montpellier, sont également présentes, sans qu'une carte précise des laboratoires et des moyens qu'elles déploient ne soit disponible. Cet éclatement des structures de recherche dans ce domaine est régulièrement analysé et mis en cause²¹⁵.

La coexistence de l'IRD et du CIRAD est un cas particulier illustrant la situation générale. Les deux organismes sont impliqués dans de nombreux projets en recherche agronomique et travaillent concurremment sur bien d'autres sujets, comme par exemple sur l'incidence des insectes vecteurs de maladies. Cette situation ne semble pas poser de problème au sein des UMR, ni vis-à-vis des autorités des pays habitués de longue date à s'en accommoder. Elle n'en génère pas moins, comme la Cour l'a constaté au Sénégal, des absences de mutualisation et des opportunités de coopération manquées. À titre d'exemple, le CIRAD est absent de l'incubateur Innodex mis en place à partir de 2010 dont l'échec est retracé *supra*. Cette situation ne peut qu'étonner au regard de la présence dans cet incubateur de deux institutions sénégalaises, en charge l'une de la recherche agronomique et l'autre de l'agro-alimentaire, et dès lors qu'un tiers des projets de valorisation relève du secteur agronomique.

Alors même que les moyens des deux établissements, comparés à ceux d'autres organismes de recherche français, sont limités, ce type de duplication n'est pas satisfaisant et réduit leur potentiel d'influence comme leur visibilité à l'international. Leur capacité à obtenir ensemble des financements sur appels à projets internationaux en est fortement diminuée. Il est frappant de constater qu'aucun de ces deux organismes n'est cité dans les dernières conclusions du CICID de février 2018.

²¹⁵ Par exemple le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur l'action extérieure de la France en matière de recherche pour le développement (n° 83, 2013-2014, 16 octobre 2013) ou le rapport d'évaluation de l'IRD du HCERES (2016). La Cour avait déjà noté dans son référé du 10 juillet 2010 que « les opérateurs déploient leur réseau dans les pays du Sud sans qu'apparaisse une politique de coordination ».

B - Des décisions de rapprochement organique à prendre sans tarder

Cette situation affaiblit l'efficacité de la recherche française dans les pays à faible revenu, en France comme à l'étranger. La dispersion, l'insuffisante mutualisation des moyens et la relative incohérence des choix immobiliers appellent des choix stratégiques nouveaux.

L'idée d'un rapprochement de l'IRD avec le CIRAD a longtemps prévalu. Le CICID du 18 mai 2005 a coupé le cours de cette orientation et a établi les bases de la situation qui prévaut actuellement : « *l'IRD évoluera vers un rôle d'agence de moyens et collaborera en priorité avec le CNRS, l'Inserm et les universités. Le CIRAD développera ses actions conjointes avec l'INRAE et le CEMAGREF. La coordination et le suivi de la politique française en matière de recherche pour le développement sera assurée par un pilotage conjoint du ministère chargé de la Coopération et du ministère chargé de la recherche* »²¹⁶. Le Premier ministre a récemment confirmé la nécessité de rapprocher le CIRAD de l'INRAE par le développement de coopérations et l'exploitation des synergies entre ces deux organismes²¹⁷. Les deux établissements se sont appropriés cette décision. L'IRD, quant à lui, n'a pas suivi la voie qui lui était tracée. Pour ce qui concerne sa fonction d'agence, confirmée par les CICID de juin 2006 et de juin 2009, l'échec de l'AIRD (cf. *supra*) a définitivement retiré à l'IRD tout espoir de réussir dans une voie qui l'aurait placé au centre d'un dispositif national dont il aurait garanti la cohérence²¹⁸. Son rapprochement avec le CNRS et l'Inserm et les universités s'est matérialisé par le développement d'unités mixtes de recherche mais, sans programme global, n'est pas allé au-delà.

Désormais, le scénario qui s'impose avec le plus de pertinence pour l'IRD est celui d'un rapprochement avec le CNRS, pouvant aller jusqu'à l'intégration. Les deux établissements ont en commun d'être pluridisciplinaires et sont les seuls dans ce cas au sein de la recherche française. Le statut des agents de ces deux EPST est très comparable. L'intégration de l'institut au sein du premier opérateur de recherche français ne pourrait que pousser à l'excellence de la recherche scientifique partenariale au service du développement durable et l'adosser à des moyens plus importants.

²¹⁶ Comme le rappelait déjà le référé de la Cour du 7 juillet 2010.

²¹⁷ Lettre de mission du Premier ministre à la mission d'inspection déjà citée.

²¹⁸ Pour un historique complet de cette vocation duale d'agence nationale et d'organisme de recherche, voir l'annexe du référé du 7 juillet 2010.

Le CNRS a déjà entrepris de structurer ses efforts pour les adapter aux objectifs de développement durable (ODD)²¹⁹. En outre, son contrat d'objectifs et de performance, signé en 2020, porte l'ambition de mieux et plus collaborer avec les pays d'Afrique. Le fait de lui transférer ainsi le pilotage national de la recherche au service du développement devrait le conforter dans cette voie. Dans un tel schéma de rapprochement avec le CNRS, les unités de l'IRD travaillant dans le domaine de la santé pourraient de leur côté rejoindre l'Inserm.

S'il n'appartient pas à la Cour d'entrer dans le détail de l'organisation qui pourrait résulter de ces hypothèses de rapprochement et d'intégration, il convient de souligner que la réussite d'une telle option nécessiterait la prise en main, par le CNRS, des objectifs définis par le CICID. Celui-ci, au-delà de la liste prioritaire des pays bénéficiaires et des thématiques de recherche (portant sur le climat, la santé, la biodiversité, les migrations, etc.), a clairement fixé la ligne à adopter : celle de la recherche partenariale, en particulier dans les pays africains²²⁰. Il ne fait pas de doute que les chercheurs du CNRS, rejoints par ceux de l'IRD, sauraient relever un tel défi.

Cependant, la dilution complète de l'IRD dans le CNRS répondrait-elle à cette exigence ? L'hypothèse envisagée ne doit pas se réduire à la seule augmentation du potentiel de recherche du CNRS. Il lui appartiendrait, ainsi qu'à l'Inserm pour la partie santé, d'évacuer ce risque. Pour que cette intégration puisse se traduire par un regain de la recherche partenariale, la création d'un institut *ad hoc* au sein du CNRS apparaît comme une solution raisonnable. Identifiable par les partenaires étrangers, chargé d'un rôle de chef de file, il devrait être doté de règles spécifiques, notamment sur deux points : le ministère de l'Europe et des affaires étrangères serait associé à sa gouvernance et un fléchage de crédits permettrait de garantir leur éligibilité à l'aide publique au développement.

²¹⁹ Cf. le site du CNRS : <http://www.cnrs.fr/fr/objectifs-de-developpement-durable-le-cnrs-sengage> (3 février 2020).

²²⁰ Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), 8 février 2018, relevé de conclusions, n° 28 : « *La recherche, et la formation qui y est associée, sont des leviers essentiels de l'aide au développement, dans le cadre d'une démarche de co-construction. Le Gouvernement participera à l'émergence et au renforcement des communautés scientifiques des pays en développement, à l'accroissement de leur production scientifique et de l'expertise qui en résulte, afin d'appuyer la définition et la mise en œuvre des politiques publiques et de renforcer leur représentation au sein des instances internationales qui s'attachent à la réalisation des ODD* ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Soixante-seize ans après la création de l'IRD, l'organisation de la recherche partenariale avec les pays à ressources limitées manque d'efficacité et souffre d'une trop forte dispersion des initiatives et des moyens. Plusieurs tentatives de rapprochement entreprises dans le passé ont échoué. La situation actuelle, avec de très nombreux organismes généralistes ou spécialisés concernés par la recherche au service du développement, affaiblit l'efficacité des leviers d'influence et de coopération dont dispose la politique extérieure de la France à la fois sous l'angle scientifique mais aussi sous l'angle économique de la valorisation de la recherche.

Les mutualisations entre les acteurs sont mises en avant par les tutelles comme une première étape prometteuse ou un remède à la dispersion. Elles se révèlent en réalité notablement insuffisantes, en France comme à l'étranger. Il est donc nécessaire de prendre rapidement des décisions fortes, passant notamment par l'accélération des mutualisations d'implantation à l'étranger et en outre-mer, une plus grande concentration des moyens en France, une meilleure conceptualisation des relations entre recherche et développement et le rapprochement organique de l'institut avec le CNRS.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. concentrer le nombre et la taille des implantations sur les pays prioritaires tels que définis par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement et en fonction d'objectifs de coopération scientifique hiérarchisés (IRD, CIRAD, MESRI, MEAE) ;
2. mettre en place une stratégie volontariste de mutualisation à l'étranger des fonctions support des organismes français de recherche, en recherchant systématiquement la mise en place de représentations communes ou partagées (IRD, CIRAD, CNRS, Inserm, MESRI, MEAE) ;
3. élaborer une stratégie immobilière de rationalisation des implantations, avec, en métropole, une plus grande concentration sur le site de Montpellier, propice à de fortes synergies avec les autres acteurs de la recherche partenariale (IRD, MESRI, MEAE) ;
4. engager un processus de rapprochement organique et fonctionnel avec le CNRS, assorti de garanties sur l'existence et les moyens d'une recherche partenariale au service du développement (IRD, CNRS, MESRI, MEAE).

Réponses

Réponse du Premier ministre	313
Réponse du président-directeur général du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)	317
Réponse de la présidente-directrice générale de l'Institut de recherche pour le développement (l'IRD)	320
Réponse du président-directeur général du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)	324

Destinataire n'ayant pas d'observation

Directrice générale de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt des analyses et recommandations de la Cour relatives à l'institut de recherche pour le développement (IRD).

Recommandation n°1 : Concentrer le nombre et la taille des implantations sur les pays prioritaires tels que définis par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement et en fonction d'objectifs de coopération scientifique hiérarchisés

La France s'est engagée à mettre en œuvre les Objectifs de Développement Durable et l'Accord de Paris. Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) de février 2018 a établi des priorités où la France a une forte valeur ajoutée : l'éducation, la santé, l'égalité femmes-hommes, le climat, les zones en crise ainsi que le renforcement du partenariat avec le continent africain, notamment au Sahel. Il a identifié 19 pays prioritaires, dont 18 sont en Afrique sub-saharienne. Ces priorités sont rappelées dans le projet de loi de programmation relatif au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, qui a été présenté au conseil des ministres du 16 décembre 2020 par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Par souci de cohérence et d'efficacité de l'action française, il serait certainement utile que l'IRD poursuive le renforcement de ses efforts dans les pays prioritaires de notre APD, afin de favoriser les synergies de notre politique de développement. L'IRD renforce d'ores et déjà sa présence dans la zone sahélienne.

Toutefois, les 19 pays prioritaires tels que définis par le CICID étant tous en Afrique, à l'exception de Haïti, une concentration des implantations de l'IRD sur ces seuls pays reviendrait à remettre en cause les implantations en Amérique latine et en Asie du Sud-Est. Ceci apparaît peu pertinent à la lumière de l'actuelle crise pandémique et plus généralement des phénomènes sociaux et environnementaux étudiés par l'IRD, qui ne peuvent se comprendre qu'à l'échelle mondiale. Un retrait de l'Amérique latine et de l'Asie du Sud-Est serait, au-delà, contradictoire avec les enjeux d'influence et les actions de notre diplomatie hors de l'Afrique, notamment dans la zone indopacifique.

Enfin, l'IRD s'oriente de plus en plus vers les sciences de la durabilité, qui sont susceptibles d'éclairer sous un jour nouveau l'ensemble de notre action diplomatique et de nos priorités en matière d'appui au développement, de prise en compte des enjeux environnementaux et d'investissements pour les biens publics mondiaux. À ce titre, la recherche pour le développement présente des enjeux au-delà des seuls pays prioritaires tels que définis par le CICID.

Recommandation n°2 : Mettre en place une stratégie volontariste de mutualisation à l'étranger des fonctions supports des organismes français de recherche, en recherchant systématiquement la mise en place de représentations communes ou partagées.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation partagent l'analyse que, selon une approche au cas par cas prenant en compte la diversité des implantations selon les pays ou zones géographiques, les mutualisations peuvent à la fois permettre de renforcer l'efficacité de l'action des opérateurs et rendre plus visibles leurs actions auprès des partenaires.

Des exemples de mutualisation ont déjà permis, là où cela faisait sens, d'apporter un bénéfice pour tous les acteurs. L'IRD participe à cette dynamique, conformément aux recommandations de la mission d'inspection conjointe IGAE/IGAENR/IGF/CGAAER. Outre la représentation mutualisée de l'IRD, du CIRAD et du CNRS en Afrique du Sud, mentionnée dans le rapport de synthèse, on peut citer les représentations communes entre IRD et CIRAD en Martinique, en Tunisie, à Rome (auprès de la FAO et du FIDA) et bientôt en Colombie, celles entre l'IRD et le Museum national d'histoire naturelle (MNHN) à Madagascar et au Chili, entre l'IRD et l'IFRE en Éthiopie et les perspectives de rapprochement de l'IRD, du CIRAD et du CNRS en Haïti. Par ailleurs, le réseau des régisseurs de l'IRD, historiquement fondé sur des personnels expatriés, a évolué depuis 2016 en un réseau de régisseurs de droit local et de régisseurs mutualisés avec le réseau comptable du MEAE des Instituts français au Mexique, en Afrique du Sud et à Madagascar.

S'agissant des fonctions support, les limites au développement des mutualisations tiennent le plus souvent à des philosophies d'implantation différentes selon les opérateurs et les pays (recours à la maison France ou hébergement au plus près des partenaires locaux) ou à des champs de compétence territoriale différents selon les établissements. Ces limites démontrent la nécessité d'une concertation préalable entre établissements, qui ne dépend pas seulement de l'IRD.

Dans certains pays, l'identification d'un organisme chef de file, en lien avec les tutelles MEAE et MESRI, peut également contribuer à donner du poids à la diplomatie scientifique et à la visibilité de la recherche française. L'IRD est un acteur de la recherche au Sud qui apporte sa contribution singulière, forte de ses thématiques de recherche propres, de sa pluridisciplinarité, et de ses relations anciennes et de confiance avec les institutions de recherche locales. Il participe déjà systématiquement aux initiatives coordonnées avec les autres structures soutenues par la France, parfois en chef de file, selon la nature des projets. Lorsqu'un rôle de chef de file lui est confié, ce rôle lui permet aussi de valoriser sa politique de partenariat équitable auprès des autres opérateurs français.

En tout état de cause, l'ambassadeur et le conseiller de coopération et d'action culturelle, avec l'appui des attachés de coopération scientifique, sont redevables de la cohérence de notre action de diplomatie scientifique et de son sens. À cet égard, le représentant de l'IRD dans chaque pays, comme ceux des autres organismes de recherche au Sud, est aujourd'hui bien identifié par les chefs de postes et participe bien à la dynamique de l'équipe France sur le terrain, ce qui n'était pas toujours le cas il y a dix ans. Cette évolution très positive permet de renforcer la coordination et la cohérence de l'action française.

Recommandation n°3 : Élaborer une stratégie immobilière de rationalisation des implantations, avec, en métropole, une plus grande concentration sur le site de Montpellier, propice à de fortes synergies avec les autres acteurs de la recherche partenariale.

Les implantations de l'IRD doivent s'inscrire en cohérence avec une stratégie d'ensemble de structuration de nos pôles de recherche et de développement en France. Le site de Montpellier est positionné sur certains champs du développement et de la science de l'environnement, notamment à travers le siège du CGIAR (partenariat mondial de recherche agronomique pour le développement), dans le domaine agricole. Il n'est cependant pas le seul en France à bénéficier d'une convergence d'acteurs : on pourrait citer le pôle de Clermont-Ferrand autour de l'économie du développement, celui de Brest autour des sciences marines et océanographiques, ou encore le pôle pluridisciplinaire parisien autour de la Cité du développement durable. Les implantations de l'IRD à travers la France, auprès des universités et des autres organismes de recherche, répondent à cette grande variété des approches du développement et à une répartition de l'excellence scientifique dans ce domaine sur l'ensemble du territoire métropolitain.

L'intérêt pour le rayonnement de la France à l'étranger d'une concentration des forces de recherche sur le développement ou des sièges des opérateurs concernés dans une seule ville ne semble ainsi pas avéré et les économies d'échelle induites ne semblent pas être suffisamment assurées ou substantielles pour pallier les inconvénients précités.

Recommandation n°4 : Engager un processus de rapprochement organique et fonctionnel avec le CNRS, assorti de garanties sur l'existence et les moyens d'une recherche partenariale au service du développement.

Du point de vue du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, et du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, les synergies entre l'IRD et les autres organismes de recherche, notamment le CIRAD et le CNRS, mais aussi l'INSERM, l'Institut Pasteur, le MNHN ou l'IFREMER, sont à encourager afin

d'éviter des effets de doublon ou de concurrence néfaste dans tel champ scientifique ou dans tel pays d'implantation. À cet égard, la consolidation de consortiums de recherche thématiques, tel Reacting, dorénavant fusionné avec l'ANRS dans la nouvelle agence consacrée aux maladies infectieuses, constitue un modèle intéressant à développer dans d'autres champs, car elle permet de fédérer les forces scientifiques françaises en réponse à une problématique identifiée, notamment en cas de situation de crise, qu'elle soit sanitaire, économique ou environnementale.

En ce sens, toutes les actions visant à mieux faire travailler l'IRD avec ces organismes, en particulier à travers des accords-cadres bilatéraux, sur le modèle de ceux que l'IRD a récemment signés avec l'AFD ou le CNRS, constituent des avancées positives. Un accord-cadre avec le CIRAD serait, à cet égard, une très bonne chose que nous encourageons.

Au-delà de ces actions, une réflexion sur un rapprochement entre l'IRD et le CNRS peut être conduite en prenant bien en compte les importantes différences dans l'objet et le mode d'intervention qui séparent ces organismes.

Le CNRS, opérateur sous seule tutelle du ministère chargé de la recherche, est peu familier des enjeux d'une recherche pour et avec les pays du Sud. À l'heure où l'IRD ambitionne de devenir un acteur de premier plan à l'international dans le domaine des sciences de la durabilité, envisager un rapprochement de l'IRD et du CNRS devrait également être évalué au regard notamment des modalités qui permettraient d'articuler l'IRD, organisme de taille moyenne, avec un organisme de grande taille fortement structuré en disciplines comme l'est le CNRS. Un travail conjoint sur la stratégie en Afrique du CNRS, en cours d'élaboration, pourrait permettre d'identifier et d'amplifier les synergies entre les deux organismes et de concilier objectifs d'excellence scientifique et problématiques d'influence ou d'aide au développement pour les pays les moins avancés.

Une réflexion ouverte sur un rapprochement entre ces structures peut néanmoins être engagée, dans l'objectif de mesurer concrètement avec les organismes concernés les plus-values éventuelles d'une telle restructuration au bénéfice de la diplomatie scientifique de la France.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE NATIONAL
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (CNRS)**

Le CNRS a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du chapitre « L'institut de recherche pour le développement : des choix stratégiques indispensables » du rapport de la Cour des Comptes. Il tient à remercier la Cour pour la qualité de son travail et le fait de poser très clairement la problématique.

Dans ses « conclusion et recommandations », la Cour formule quatre recommandations. Nous ne commenterons ici que les deux qui concernent le CNRS.

La Cour recommande de « mettre en place une stratégie volontariste de mutualisation à l'étranger des fonctions support des organismes français de recherche, en recherchant systématiquement la mise en place de représentations communes ou partagées (IRD, CIRAD, CNRS, Inserm, MESRI, MEAE) ».

Le CNRS considère que la mise en place de représentations communes ou partagées constitue en effet un objectif à la fois réaliste et pertinent. Elle permettrait non seulement de mutualiser des fonctions support mais aussi et surtout d'augmenter le nombre des bureaux partagés ce qui améliorerait l'accompagnement de la recherche française dans les pays des Sud. Aujourd'hui, le CNRS partage déjà avec l'IRD un bureau de représentation en Afrique du Sud et une mutualisation du même type est en cours d'étude en Inde.

La Cour recommande également « d'engager un processus de rapprochement organique et fonctionnel avec le CNRS, assorti de garanties sur l'existence et les moyens d'une recherche partenariale au service du développement (IRD, CNRS, MESRI, MEAE) ».

Dans le corps du rapport, il est précisé par la Cour « Désormais, le scénario qui s'impose avec le plus de pertinence pour l'IRD est celui d'un rapprochement avec le CNRS, pouvant aller jusqu'à l'intégration. ».

Nous souhaitons tout d'abord rappeler que près des 2/3 des unités de l'IRD ont déjà le CNRS pour cotutelle et sont donc de facto rattachées à un institut du CNRS. Une intégration plus formelle de l'IRD au sein du CNRS, qui n'est demandeur de rien en la matière, n'a pas jusqu'à aujourd'hui été envisagée. Si une telle demande devait émaner de nos tutelles, nous nous emploierions à rendre possible et mettre en œuvre cette intégration. Et puisque son hypothèse est posée par la Cour, il nous semble utile d'en présenter rapidement ce qui nous apparaît, de prime abord et avant une éventuelle analyse plus poussée, les premiers avantages, inconvénients et difficultés.

Sur la base de la production scientifique des unités, le CNRS considère qu'il n'existe plus aujourd'hui, pour autant qu'il en ait existé un jour, une « science pour le développement » qui se démarquerait d'une science faisant de l'aide au développement une de ses priorités. C'est ainsi, comme le note la Cour dans son rapport que « Le CNRS a déjà entrepris de structurer ses efforts pour les adapter aux objectifs de développement durable (ODD) ».

Une intégration plus formelle de l'IRD au sein du CNRS permettrait d'abord d'augmenter la mise en cohérence de la recherche française dans les pays en voie de développement et une meilleure visibilité de sa stratégie internationale. Cela offrirait également une assise thématique de coopérations élargie, plus en phase avec les attentes de nos partenaires, et avec des moyens mutualisés plus importants. Le dynamisme des réseaux scientifiques français à l'étranger en serait renforcé. Cela participerait également à une clarification et à un renforcement de l'engagement de la recherche française dans les ODD.

Cela permettrait, enfin, une plus grande ouverture à la partie non-francophone de l'Afrique ainsi que de l'Asie et de l'Amérique du sud, et aussi des outre-mers, où l'IRD est très présent, renforçant ainsi le développement souhaité par l'État « de plateformes ESR ».

À l'inverse, une intégration plus formelle de l'IRD dans le CNRS pourrait diminuer transitoirement l'efficacité de la présence de la recherche française dans les pays du Sud. Institutionnellement, la disparition de la « marque » IRD pourrait aboutir à une perte de confiance des interlocuteurs du Sud qui sont par ailleurs soumis à des pressions croissantes de pays ayant une politique très volontariste comme la Chine. Des mécanismes efficaces et innovants joués par l'IRD en tant qu'agence comme les « jeunes équipes » pourraient également être fragilisés. Enfin, il ne faut pas sous-estimer les difficultés que présenterait un processus d'intégration de deux systèmes assez foncièrement différents, à commencer par l'évaluation des chercheurs qui est au cœur de la dynamique de tout établissement de recherche.

Au sein du CNRS, l'intégration de l'IRD devrait être l'occasion de développer plus de synergies au service de la recherche internationale, notamment en mobilisant plus de moyens par effet d'entraînements interne et externe. Les enjeux seraient donc, d'une part, la diversification et la coordination des actions de recherche « aux Suds », et, d'autre part, le développement d'une culture entraînant plus de chercheurs et ingénieurs à travailler pour ces missions de développement.

Au regard de ces objectifs, il n'apparaît pas scientifiquement pertinent de faire un 11^{ème} institut au sein du CNRS qui regrouperait ces recherches. Cela ne ferait qu'isoler ces missions de développement alors que le but de l'intégration serait, au contraire, la mise en place de synergies. Il serait ainsi plus judicieux d'intégrer les personnels et les unités de l'IRD dans les instituts existants, quitte à en revoir à la marge leur périmètre. Rappelons d'ailleurs que 2/3 des unités de l'IRD ont déjà le CNRS pour cotutelle et sont donc de facto rattachées à un institut du CNRS. Une grande majorité des autres unités IRD pourraient trouver leur place au sein de l'InSHS, de l'INSU, de l'INSB ou de l'INEE.

Il serait toutefois important de rendre visible la dimension d'aide au développement par une entité clairement identifiée au sein de ce « nouveau » CNRS. Cette entité reprendrait une partie des missions du département « Mobilisation de la recherche et de l'innovation pour le développement » du pôle « Développement, enjeux globaux et partenariats » de l'IRD, lesquelles sont essentiellement : les processus de développement et de renforcement des compétences, les Jeunes équipes associées et/ou la création d'autres outils de coopération adaptés et, enfin, la mobilisation de fonds pour le développement. Que cela soit au sein de la DERCI (direction en charge au CNRS des relations internationales) ou à ses côtés, il serait nécessaire qu'une direction fonctionnelle soit explicitement en charge de la mise en place de la politique de l'établissement dans ce domaine.

Pour conclure ces premières considérations liminaires, le CNRS, si telle était la volonté exprimée par les deux tutelles de l'IRD, s'engagerait dans une intégration plus formelle de cet établissement. Il la considérerait comme une opportunité pour augmenter la cohérence de son offre de recherche au sud et comme une ouverture et un enrichissement de l'ensemble de ses activités. Un tel processus d'intégration ne pourrait s'envisager qu'en respectant et en amplifiant la dimension d'aide au développement portée actuellement par l'IRD auprès de ses partenaires du Sud.

Un cadrage clair des tutelles pourrait permettre d'entamer un dialogue soutenu avec l'IRD, et ses personnels de l'IRD. Un tel dialogue nécessitera beaucoup d'énergie et de temps, et ne devra pas entacher la présence scientifique de la France dans les pays en développement.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE-DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'INSTITUT DE RECHERCHE POUR LE DÉVELOPPEMENT (L'IRD)

L'IRD a été soumis à l'examen de la Cour des Comptes et entend prendre en compte une série de recommandations formulées dans son rapport.

L'avenir de l'IRD au sein de la recherche française est un enjeu majeur pour la recherche française et notre diplomatie scientifique.

Il s'agit de mettre la science au service des objectifs du développement durable (ODD), en œuvrant à l'excellence scientifique chez nos partenaires, en travaillant à restaurer et à préserver les équilibres mondiaux atteints par les crises actuelles et à venir.

En qualité de Présidente-directrice générale de l'IRD depuis le 12 février 2020, dans un contexte de pandémie mondiale aux répercussions incalculables, j'ai donc souhaité mettre en ordre de marche cet Institut avec l'ensemble de ses équipes, sans délai. Ces deux volets : répondre à la crise sanitaire et organiser le travail de l'Institut dans toutes ses composantes dans cette période exceptionnelle ont guidé mon action.

Ce sont précisément les fondements de cette institution, son engagement pour un partenariat équitable et éthique au Sud, son organisation en réseau et ses méthodes de travail inclusives et participatives, au plus près des territoires, en lien constant avec les tutelles, qui m'ont permis avec les équipes de l'Institut de mener une mission unique. Aussi ces derniers mois notre engagement à répondre à la crise sanitaire par une mobilisation exceptionnelle de nos personnels au travers de nos partenariats s'appuyant sur nos réseaux et dispositifs tout en renforçant les liens entre recherche, expertise et appui aux politiques publiques contribue à la visibilité nationale et internationale de la recherche française.

La visibilité et l'efficacité doivent être jugées à l'aune des objectifs fixés par nos autorités, à celle des attentes de nos partenaires, aussi bien qu'au regard des moyens engagés.

Ces objectifs ne se résument pas à l'allocation géographique des personnels et des moyens. Ils se comprennent dans le cadre des nouveaux paradigmes sur le développement durable, où l'interaction entre disciplines, entre acteurs de la recherche, et entre ceux-ci et les acteurs de la société civile sortent largement du cadre national. L'implantation de nos représentations sur les différents continents répondent de plus en plus à des logiques interdisciplinaires et pluri(multi)acteurs qui permettent d'enrichir les objets et questions de recherche et de valider des modèles et actions d'opérationnalisation de la recherche au bénéfice des partenaires, notamment prioritaires.

Notre déploiement à l'étranger, souvent de longue date, est primordial pour continuer à accompagner ces mutations. Il est aussi essentiel pour notre diplomatie scientifique : l'expérience montre qu'un seul chercheur placé dans une équipe locale soutenue par un organisme national ou régional de référence est bien le vecteur de la présence française.

Les attentes de ces derniers ont également évolué. Ils s'inscrivent tous dans des dynamiques régionales et mondiales. Le fait même que l'IRD soit partie prenante de nombreux réseaux de recherche et d'innovation est un attrait supplémentaire, recherché par les institutions de recherche et d'enseignement supérieur des pays du Sud. La relation bilatérale est importante, mais n'est plus le seul socle et vecteur d'une coopération scientifique efficace.

Les moyens de l'IRD reflètent la confiance accordée par les tutelles dans notre institution. Pour accroître nos capacités, nous avons recours à des financements extérieurs. De ce fait, nous entrons en relation avec des bailleurs de fond influents.

D'une manière générale, les actions de l'IRD prennent par ailleurs totalement en compte les priorités fixées par le CICID :

- Inscription dans le cadre des ODD,
- Inscription dans le cadre de l'Accord de Paris sur le climat de 2015,
- Attention particulière à l'Afrique,
- Priorisation de nos recherches sur les cinq priorités fixées par le CICID : la stabilité internationale (avec notamment de nombreuses recherches sur les Migrations, partenariat dans le cadre de l'Institut Convergence Migrations), le climat (PSIP Climat), l'éducation (bourses ARTS, PSF Sud, dispositifs de formation par la recherche JEAI, LMI), l'égalité entre les femmes et les hommes, la santé (PSIP, mobilisation COVID).

Tout ceci concoure de manière croissante à notre visibilité, dans une autre perspective que celle de la comparaison mécanique avec d'autres organismes de l'ESR.

En parallèle à notre déploiement à l'étranger et l'outre-mer, sur les sites métropolitains (iDEX, iSITE), la participation croissante de l'IRD et de ses chercheurs aux grands événements internationaux, n'a cessé d'augmenter notre visibilité sur la scène internationale de la recherche pour le développement durable.

Quant à l'apparente dispersion des moyens et des équipes de l'IRD au Sud, il faut garder en tête la diversité et l'hétérogénéité des ESR des pays partenaires mais aussi des choix scientifiques qui président au déploiement des forces et outils de l'Institut dans ces pays. Une partie des implantations à l'étranger découle des unités mixtes de recherche (UMR), en fonction de leurs programmes de recherche, également issus

des orientations des tutelles composantes autres que l'IRD. Ce « partenariat scientifique équitable » contribue au soutien et au renforcement des capacités des équipes scientifiques du Sud via nos dispositifs de recherche en partenariat innovants et adaptés au contexte Sud, en particulier la politique d'accueil des étudiants et chercheurs du Sud.

La répartition des moyens dans de nombreux pays est également justifiée d'un point de vue scientifique, par l'approche globale indispensable pour appréhender les grands problèmes et enjeux de la planète (changement global, risques environnementaux, ...), par exemple la compréhension du phénomène El Niño dans le Pacifique est indispensable pour comprendre la mousson africaine et ses fluctuations.

Pour autant, la gouvernance de l'Institut a tout à fait conscience de la nécessité de rationaliser ses dispositifs partout où cela est nécessaire et souhaité et d'exploiter toutes les synergies possibles en faisant bénéficier de notre expertise et savoir-faire dans la co-construction et co-réalisation de projets de recherche et formation structurants favorisant les dynamiques de recherche et d'innovation locales et régionales. Cette rationalisation passe par des efforts accrus de mutualisation avec les autres partenaires de l'ESR français dans les pays concernés (en particulier avec le CNRS sur les UMIFRE et le Cirad avec le réseau des dP5). Sa plus forte inscription dans les politiques de site en métropole : soulignons la création des délégations régionales en 2016, l'implication dans les instances des universités et des Idex et iSite, le développement des accords-cadres conclus avec les partenaires de l'ESR (CNRS, MNHN, ENS, INRAE, ... et en perspective l'IFREMER, le CIRAD, le BRGM).

Par ailleurs, l'organisation du travail en UMR a appris de longue date à l'IRD à s'appuyer sur les complémentarités avec ces partenaires (COPILs, conventions de partenariat...). L'ensemble des sujets de recherche émanant des UMR et déployés à l'étranger par les agents sont le plus souvent discutés par les organismes au cours de comité et dialogue inter tutelles mais doivent certainement mieux représenter une stratégie de recherche partenariale commune.

Au-delà de ces mesures particulières, c'est en renforçant, la conduite stratégique des activités de recherche, autour de la science de la durabilité, avec la nomination d'un directeur délégué à la Science (D2S) et un directeur adjoint spécifiquement en charge de la Science de la durabilité que j'entends aussi répondre à ces craintes de dispersion. La création et la consolidation des 5 départements scientifiques autour de 8 grandes priorités scientifiques interdisciplinaires aident considérablement à structurer cette approche stratégique. Aussi, les nouvelles conditions de la recherche française engendrées par la loi de programmation de la recherche 2021 - 2030 sont favorables à cette approche plus intégrée et doivent nous permettre d'accroître notre participation aux programmes européens et internationaux de la recherche et participer ainsi de la visibilité de la recherche française.

Pour donner poids à la représentation France, à la diplomatie scientifique, à la visibilité de la recherche française (l'équipe France), la gouvernance de l'IRD est favorable, en lien avec les tutelles MESRI/MEAE, à l'identification d'un **organisme chef de file au moins pour certains pays**. L'IRD peut prétendre à cette position dans différents pays de la zone intertropicale. En effet, par son histoire, ses géographies et sa mission de recherche pour le développement placée sous une double tutelle MESRI-MEAE, l'IRD a depuis toujours réalisé des travaux résolument tournés vers les besoins des populations locales. Une recherche « centrée sur les problèmes », en partenariat avec le tissu académique local, qui donne à l'IRD une véritable légitimité, un temps d'avance sur bon nombre d'institutions de recherches nationales et internationales pour développer une approche Science de la durabilité.

Les conclusions de la Cour recommandant dans sa synthèse d'engager un processus de rapprochement fonctionnel avec le CNRS anticipent certaines réflexions et actions déjà mises en œuvre depuis sa prise de fonction. L'IRD a depuis longue date la pratique de la recherche pour le développement, activités co-construites et co-conduites en partenariat avec les institutions des pays concernés. Les cultures, les modalités de construction des projets, de pilotage et pratiques de déploiement de nos deux établissements à l'étranger et outre-mer sont sensiblement différentes. L'IRD exprime le besoin d'une meilleure concertation et coordination notamment dans le déploiement opérationnel de nos dispositifs respectifs. Cette démarche est déjà engagée entre nos deux établissements (au travers d'un accord-cadre signé en décembre 2016 et en cours de renouvellement, COPIL, DOR, représentation commune à l'étranger, participation au Conseil scientifique des UMIFRE) et nécessite aussi un lien et concertation plus étroite avec les institutions du Sud avec lesquelles nous travaillons. La Cour avance, tout en la nuancant, une recommandation lourde de conséquences pour la recherche française, en plaidant pour un rapprochement organique avec le CNRS. Les complémentarités entre nos deux institutions existent et doivent être renforcées, le rapprochement de nos dispositifs respectifs de coopération, de nos représentations à l'étranger peuvent y répondre sans pour autant opérer un rapprochement institutionnel. Rapprochement qui impliquerait non seulement la dilution des actions de l'IRD dans le renforcement des capacités pour une recherche équitable et durable pour le développement des pays moins avancés et consécutivement un risque de disparition de l'IRD.

Le maintien de l'IRD, outil original dans le paysage des établissements de l'ESR, fer de lance de la science de la durabilité et instrument de diplomatie scientifique, constitue un atout majeur pour notre pays, pour la diplomatie française et européenne.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DU CENTRE
DE COOPÉRATION INTERNATIONALE EN RECHERCHE AGRONOMIQUE
POUR LE DÉVELOPPEMENT (CIRAD)**

En préambule, le CIRAD souhaite remercier la cour des comptes pour la qualité des échanges qui ont eu lieu, tant à l'écrit qu'à l'oral, à l'occasion de la production de son rapport sur « l'IRD, des choix stratégiques indispensables ». Le CIRAD se félicite de l'écoute et de la richesse des discussions qu'il a trouvées auprès de la cour, notamment entre la production de son rapport de constatation provisoire et la finalisation du contenu de son rapport final.

Pour la partie du rapport qui lui a été transmise, le CIRAD partage globalement les constats et les recommandations formulées par la cour, avec les orientations stratégiques à promouvoir le concernant ainsi que leurs conséquences sur ses relations avec l'IRD. Le CIRAD s'attache activement depuis plusieurs années à mettre en œuvre les objectifs stratégiques du CICID du 18 mai 2005, confirmés par la lettre du premier ministre du 24 septembre 2018 à la mission d'inspection « sur la rationalisation de notre dispositif de recherche au service du développement », à savoir un rapprochement scientifique actif avec INRAE, rapprochement qui doit tirer pleinement partie des complémentarités de positionnement et de statut juridique des deux établissements. Le rapport de la cour confirme que les deux établissements se sont bien appropriés cette décision. Fort de satisfecit, le CIRAD et INRAE vont poursuivre leur action dans cette voie, en déployant dès l'année 2021 leur plan d'action sur la coopération avec le continent africain qu'ils ont élaboré en commun. L'objectif réaffirmé est bien de projeter vers ce continent prioritaire pour la politique de coopération française, toute sa recherche agronomique, en l'ouvrant aux autres acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, au premier rang desquels se trouvent l'IRD et l'université de Montpellier.

Parallèlement, le CIRAD va aussi poursuivre sa politique de mutualisation de moyens et d'implantation à l'étranger avec l'IRD, notamment pour ses deux directions régionales présentes en Afrique pour lesquelles ce n'est pas encore le cas, à savoir Madagascar et le Sénégal. Nous poursuivrons aussi la politique de croisement des représentations institutionnelles dans certains pays, en fonction des besoins et des opportunités. Cela a été le cas en 2020 en Colombie, où le CIRAD assure la représentation de l'IRD. La prochaine étape en 2021 concerne Haïti, l'IRD devant faire de même pour le CIRAD. Au plan de la science, la politique de mutualisation au niveau des unités mixtes de recherche (UMR) sur le site de Montpellier se poursuit activement en 2021, à la suite des évaluations réalisées en 2020 par le HCERES, avec notamment la création d'une grande unité de recherche sur la santé des plantes entre le CIRAD, INRAE et l'IRD, par la fusion de trois unités

préexistantes. Au niveau institutionnel, les PDG des trois établissements ont aussi produit en juillet 2020 une déclaration commune pour aller vers la création d'une alliance internationale sur la question des maladies émergentes d'origine animale et la gestion des crises épidémiques, qui vient connaître un lancement officiel au moment du « One Planet Summit » organisé par la France le 11 janvier de cette année via l'Initiative « PREventing ZOonotic Diseases Emergence » (PREZODE). Cette initiative est bien le fruit du travail en collaboration des trois instituts en lien avec nos partenaires européens. Ainsi, chaque fois que cela est utile et nécessaire, au bon niveau d'action, le CIRAD et l'IRD vont continuer à prendre, avec d'autres si besoin, les initiatives permettant de promouvoir une offre commune de la recherche française en coopération avec les pays en développement.
