

Recherche finalisée et politiques publiques

Paris, 27 septembre 2004

Le séminaire



Recherche finalisée et politiques publiques

Contribution à la future loi d'orientation et de programmation de la recherche

Paris, le 27 septembre 2004

Séminaire

Ce séminaire, qui s'est tenu le 27 septembre, au ministère délégué à la recherche, était organisé à l'initiative de trois ministères, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales ; ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer ; ministère de l'Écologie et du Développement durable, et de quatre organismes de recherche finalisée, le Cemagref¹, le CIRAD², l'Ifremer³ et l'INRA⁴.

¹ Centre national du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et Forêts

² Centre de coopération internationale en Recherche Agronomique pour le Développement

³ Institut français de Recherche pour l'Exploitation de la MER

⁴ Institut national de la Recherche Agronomique

Sommaire

Introduction	5
Michel THIBIER, Directeur général de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales	5
Quelles sont les missions des organismes relevant de la recherche finalisée et comment évaluer cette recherche ?	7
Michel THIBIER, directeur général de l'enseignement et de la recherche au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales	8
Marion GUILLOU, présidente de l'Institut National de la Recherche Agronomique	10
Comment se construisent les partenariats dans l'organisation de la recherche en France et dans la construction de l'Europe de la connaissance ?	23
François PERDRIZET, directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques au ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.	24
Yves LE BARS, président du conseil d'administration de l'Andra, président du comité d'évaluation des chercheurs du ministère de l'Équipement	28
Quelle gouvernance pour la recherche finalisée en appui aux politiques publiques ?	37
Dominique BUREAU, directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale au ministère de l'Écologie et du Développement durable.	38
Bernard CHEVASSUS AU LOUIS, président du Muséum national d'Histoire naturelle	40
Conclusion	48
Paul CASEAU, Académie des technologies	48
Annexe	52
Communiqué de presse	52

Introduction

Michel THIBIER,
Directeur général de l'enseignement et de la recherche au ministère
de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales

Nous voici donc au début d'une après-midi de travail, que je crois assez originale, consacrée à ce séminaire intitulé « recherche finalisée et politiques publiques ». Ce dernier a été organisé avec le concours très dynamique et riche de trois ministères, le ministère de l'Écologie et du Développement durable, le ministère de l'Équipement, le ministère de l'Agriculture, ainsi que plusieurs établissements de recherche, en particulier l'INRA, le CIRAD, l'Ifremer et le Cemagref, le Muséum et d'autres partenaires encore. Je me félicite très sincèrement qu'une telle association aie pu mettre sur pied une telle réunion rassemblant chercheurs et fonctionnaires de l'administration en charge des politiques publiques. Je remercie chacun et chacune de ceux qui se sont investis dans ce séminaire, qui va être regardé, écouté et même scruté avec beaucoup d'intérêt par certains de nos partenaires. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voulais remercier également le ministère de la recherche, monsieur Gagnepain tout particulièrement, et l'ensemble de ses collaborateurs, qui nous accueillent ici. Je remercie tous ceux qui ont participé à la préparation de ce séminaire, en particulier monsieur Caseau de l'Académie des Technologies qui a accepté de résumer et de synthétiser à la fin de cet après-midi les thèmes essentiels, Bernard Chevassus au Louis, président du Muséum d'Histoire naturelle, et Yves Le Bars, président de l'ANDRA.

C'est un séminaire de réflexion, de foisonnement d'idées, co-organisé, ce qui est une prémisses favorable pour la co-construction à laquelle nous pouvons être appelés à participer dans les jours ou semaines à venir. Je crois que cette réflexion est la bienvenue et utile pour aborder les discussions de préparation de la future loi d'orientation et de programmation de la recherche.

Nous avons organisé ce séminaire en trois parties.

La première question qui est proposée : « quelles sont les missions des organismes relevant de la recherche finalisée et comment évaluer cette recherche ? ». Il s'agit presque de deux questions mais leur regroupement en une

signifie quelque chose et la communauté d'approche et d'objectif est là pour vous le rappeler.

Deux autres questions seront traitées par mes collègues du ministère de l'Équipement et du ministère de l'Écologie. Elles se rapportent à deux autres aspects qui nous sont apparus essentiels dans cette démarche : d'une part, le partenariat et d'autre part, la gouvernance, particulièrement dans le cadre de la future loi de finances. Naturellement, nous demanderons à l'issue de chaque intervention à un de nos collègues des grands instituts d'apporter sa contribution et nous permettrons à chacun de s'exprimer au fur et à mesure des trois questions.

**Quelles sont les missions des organismes
relevant de la recherche finalisée
et comment évaluer cette recherche ?**

Michel THIBIER,
directeur général de l'enseignement et de la recherche au ministère
de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales

Les cinq points sur lesquels j'attire votre attention sont les suivants.

- Tout d'abord quels sont les objectifs de ce séminaire ?
- Quelles sont les caractéristiques actuelles qu'on peut relever dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces politiques publiques, auxquelles nous pouvons être confrontés ou acteurs dans leur préparation ou leur mise en œuvre ?
- Quelles conséquences peut-on envisager, entrevoir sur les différentiels de pas de temps qu'on observe entre l'évolution de la recherche et de sa programmation d'une part et celle des politiques publiques, de leur élaboration, de leur discussion, de leur préparation, jusqu'à leur mise en œuvre ?
- La nécessaire adaptation des pouvoirs publics et le dialogue approfondi entre l'administration et les organismes de recherche.
- L'évaluation.

La recherche finalisée ne nécessite pas de définition particulière. C'est une recherche qui a une fin, qui a un objectif, non pas dans une approche cognitive exclusive, qui est destinée à s'offrir en appui à l'élaboration de politiques publiques. Cet appui est apporté par les organismes de recherche finalisée. L'objectif est de clarifier cette mission qui pourrait être reprise dans la loi et de voir comment repenser, actualiser, moderniser cette mission d'appui aux politiques publiques, pour relever les grands enjeux sociétaux prioritaires : par exemple le développement durable ou la biodiversité.

Les textes actuels évoquent cette mission. Les termes essentiels figurent dans la loi de 1982. Mais contrairement à ce qui s'est produit avec la loi sur l'innovation il n'y a pas eu de progression. L'opportunité nous est donnée de préciser cette mission, complémentaire aux missions plus classiques de production scientifique, d'appui aux secteurs économiques, de formation, d'information scientifique et technique pour l'ensemble de la communauté.

Je voudrais partager quelques remarques sur le contexte évolutif, législatif et réglementaire ; nous avons retenu sept rubriques comme points de débat.

- L'apparition d'événements particuliers et des risques nouveaux qui leur sont associés, par exemple l'évènement de l'ESB.
- La mondialisation (exemple de la grippe aviaire).

- L'émergence des échelons *infra* et *supra* nationaux. Cela peut paraître paradoxal, mais il y a des réactions et des points de vue radicalement différents selon les lieux où on se situe.
- La politique de développement durable : temps et gestion de l'espace dans le temps.
- Les questions se complexifient : il n'y a plus de monodisciplinarité ; les problèmes sur la technologie du vivant, par exemple, sont plus compliqués et nécessairement multidisciplinaires et c'est l'approche dans la formation qu'il faut acquérir et dans la préparation de cet appui aux politiques publiques qu'il faut prendre en compte.
- Les exigences du débat démocratique, que l'on peut constater, à condition que l'effort de formation nécessaire soit fait de façon efficace,
- L'expertise des pouvoirs publics recule : c'est un avantage car on a vu se développer la constitution d'organismes chargés de l'expertise, avec l'organisation d'agences disponibles.

Il y a une difficulté à réconcilier les pas de temps entre ce qu'espèrent et attendent les politiques publiques. Il y a une difficulté de marcher de concert entre l'approche de la recherche et en particulier dans la programmation de celle-ci et l'évolution des politiques publiques. On peut caractériser la nature de l'interaction entre l'appui aux politiques publiques et la recherche dans trois espaces de temps qui sont différents : le court terme comme pour la crise ESB du 21 mars 1996 et l'expertise retrouvée un peu partout sans coordination. On décide de s'organiser pas forcément là où surgira la prochaine crise. Je suis étonné de l'absence d'implication de l'ensemble de nos organismes sur les nanotechnologies. Elles vont apporter une révolution extraordinaire dans les domaines de l'information, de la communication, du transport, de la biologie. Si on ne veut pas que cela éclate, il faut s'en occuper maintenant. Cet appui doit aussi se faire dans le long terme.

Le rôle des observatoires mérite d'être souligné : je suis séduit par cette approche pour préparer cette prospective, dans le cadre de la mission confiée à Jacques Loyat, pour laquelle nous sommes impliqués dans un observatoire eaux et territoires. Je pense que c'est un outil intéressant pour voir comment les pratiques rurales et agricoles peuvent être mieux intégrées dans la politique publique du développement durable.

J'en finis avec des remarques qui concernent particulièrement l'administration, les pouvoirs publics et nos directions générales. Il y a un besoin d'anticipation. La plupart des directions ont un groupe ou un bureau chargé de la prospective ou de l'anticipation. Elle est indispensable. Il faut mettre en jeu les interactions entre les sciences sociales, politiques, économiques, et les sciences dures. Il faut participer autant que de besoin à l'animation du débat démographique. Enfin, il faut nous assurer qu'en permanence nous ayons une expertise qui soit fondée sur des bases scientifiques solidement étayées.

Pour nous, l'évaluation est tout à fait fondamentale. Toute politique publique comme la recherche doit être l'objet d'une évaluation faite dans les meilleures

conditions. Elle doit être indépendante. L'évaluation collective est fondamentale, sous réserve qu'elle soit limitée, circonscrite à certains champs thématiques clairement identifiés au préalable. Enfin il faut faire entrer des acteurs de la société civile pour éviter la critique de l'auto évaluation.

Marion GUILLOU,
présidente de l'Institut National de la Recherche Agronomique

Un organisme de recherche, qu'il soit public ou privé, doit être en capacité de pratiquer des recherches excellentes et pertinentes, de poser les « **bonnes questions de recherche** ». Il doit être en capacité de préparer, maintenir et mettre en œuvre les programmes, compétences et collaborations appropriés pour y répondre ; la spécificité d'un **organisme** de recherche **public** est de tenter d'identifier les « bonnes questions de recherche » au service de l'**intérêt général**.

Les lois de 1982 et 1984 ont rappelé les **missions d'intérêt général** exercées par les organismes de recherche :

- produire des connaissances et les diffuser,
- contribuer à la formation à et par la recherche
- participer à la valorisation économique ou sociale des recherches.

Des **domaines d'intervention** sont reconnus explicitement pour les organismes de recherche finalisée (ex : pour l'INRA : « *organiser et exécuter toute recherche scientifique intéressant l'agriculture et les industries qui lui sont liées* »). Ces domaines constituent les périmètres des recherches qui y sont conduites.

1. Premier constat

Ces missions doivent être revisitées du fait de l'évolution du contexte.

REFORMULATION VUE D'UN ORGANISME DE RECHERCHE

- la place grandissante de l'**expertise**, de l'appui aux politiques publiques et à la gestion des biens publics,
- l'**émergence de problèmes globaux**, tels que les problèmes sanitaires et environnementaux, les changements d'échelle de temps et d'espace, la démarche regroupée sous le vocable développement durable,
- la notion de « **valorisation** » qui évoque trop un gain de productivité ou le lancement d'un produit nouveau capable de trouver un marché solvable, alors que la **logique de l'innovation** a changé et doit prendre en compte les besoins spécifiques de l'ensemble des opérateurs économiques et sociaux,
- la vocation de la recherche française à contribuer à l'émergence de **systèmes de recherche et de formation performants dans les PED**,
- la nécessité de participer à la construction d'un **espace international de la recherche et d'abord européen**.

La recherche française doit donc s'approprier les objectifs d'excellence et de pertinence, en intégrant ces nouveaux enjeux.

2. Deuxième constat

- **De nouveaux modes opératoires accompagnent désormais les missions des organismes de recherche finalisée :**

- la pratique de **l'expertise collective** préparant l'appui à la décision et à l'action publiques,
- le développement de la **prospective**, à la fois sur les fronts de science et les attentes sociétales,
- la mise en place de nouvelles modalités de **concertation** sur les orientations majeures de recherche, respectant l'indépendance des organismes publics, ces interactions entre les différentes composantes de la société et les acteurs de la recherche constituant une dimension déterminante de la dynamique de cette recherche,
- une **complémentarité** équilibrée entre la recherche **publique** et la recherche **privée**, dans le respect des missions et intérêts de chacun, avec une attention particulière portée à la déontologie dans l'exercice des missions de chacun,
- une **interaction** forte de la recherche finalisée avec **l'enseignement supérieur**,
- **une capacité à mobiliser** des équipes de recherche, en interne ou issues d'autres organismes, sur des questions de recherche, traitées par des **approches interdisciplinaires**.

Ainsi, la reconnaissance d'une recherche « finalisée » dans le système français de recherche et d'innovation sera liée, à l'évidence, à sa capacité à construire les compétences et les infrastructures nécessaires, à sa capacité à traduire les questions « de société », actuelles ou futures, en questions de recherche, à sa capacité à mobiliser tous les acteurs concernés pour répondre à ces questions (un organisme en posture d'agence d'objectifs et de moyens), à sa capacité à nouer des alliances clarifiées et plus fortes.

3. Aussi nous pouvons proposer concrètement de nous inspirer du récent décret de l'Ifremer qui précise ces questions.

4. **La recherche doit être évaluée**, comme toute politique publique, en fonction des objectifs qui lui sont fixés. La loi d'orientation et de programmation de la recherche doit donc aborder la question de l'évaluation, car celle-ci est centrale dans la régulation du processus de la recherche. L'évaluation devra se faire au regard de **l'ensemble des missions** et objectifs de l'entité considérée, sur la base de référentiels explicités *a priori* et rendus publics :

- évaluation du système français de recherche et d'innovation,
- évaluation des organismes, des opérateurs de recherche,
- évaluation des équipes, des programmes, des personnes enfin.

- **Des dispositifs d'évaluation en appui aux missions**

– **une évaluation jouant un rôle dans la stratégie de l'organisme** : outre son rôle d'analyse de la qualité intrinsèque des productions (ce qui est aisé pour les publications, mais moins évident pour les missions d'expertise, voire de formation ou de valorisation), l'évaluation joue dans un organisme un rôle stratégique de régulation, particulièrement sensible en recherche finalisée. Qu'elle concerne des individus ou des collectifs, l'évaluation est le mécanisme principal de maintien de la cohérence entre les missions données et les activités exercées.

– **l'évaluation individuelle** a un rôle de conseil aux personnels et à leurs employeurs pour la gestion des carrières et la gestion prévisionnelle des compétences et des parcours professionnels. Les principes et les critères de l'évaluation individuelle doivent refléter la totalité des missions de l'organisme et de ses personnels, et les processus d'évaluation s'ouvrir à des personnalités autres que les « pairs ».

En définitive, la préparation de la LOP, et les débats ouverts dans ce cadre, constituent une opportunité pour souligner l'existence de différents modes de recherche. Ces différents modes de recherche contribuent au progrès des connaissances, dans le cadre d'une dynamique cognitive ou finalisée.

Nous avons, avec plusieurs responsables d'organismes de recherche publique, appartenant au secteur dit «finalisé», et orienté en faveur du développement durable, saisi l'occasion de ce débat pour rappeler que la **diversité des modes de recherche** est une **richesse** pour le système français de recherche et d'innovation. Nous avons rédigé en commun une contribution pour la préparation de la loi d'orientation et de programmation de la recherche.

Nous proposons que la LOP reformule les types de missions des organismes de recherche, en phase avec les questions posées aujourd'hui, prévoie un cadre pour les choix de thèmes prioritaires et la fixation des champs d'activité de chacun des organismes.

Nous proposons enfin que l'ensemble de ces missions, et pas seulement l'activité de publication, constitue le socle de l'évaluation.

Débats

Yves Farge,
ancien directeur de recherche à Pechiney

« Trois remarques :

1) le sujet dont nous parlons représente 46% du BCRD. Si on retire l'Anvar, l'Ademe on tombe à 32-33% ; c'est donc un vrai sujet en particulier en termes de ressources publiques. Le débat est complètement monopolisé aujourd'hui par la recherche académique.

2) Dans de nombreux entretiens que j'ai pu avoir, il est apparu que la question majeure peut se résumer par la question suivante : les administrations centrales et les pouvoirs publics sont de très mauvais clients de la recherche qu'ils financent. Je me réfère à mon expérience industrielle, où il est si difficile d'avoir de bonnes relations entre les clients c'est-à-dire les opérateurs, les directeurs de divisions, les directeurs de départements, et leur recherche et une bonne intégration. Comme disait Marion Guillou, transformer des questions business en programme de recherche, transformer les résultats de recherche en business, en valeur ajoutée, etc...est un sujet très difficile dans lequel les industriels ont plutôt bien avancé, parce qu'ils avaient tout simplement la sanction du marché ; les pouvoirs publics sont condamnés à avancer sur ce sujet. Et je ne suis pas de ceux qui disent que les organismes de recherche finalisée ne servent à rien, bien au contraire : je crois que leurs missions sont de plus en plus importantes.

3) L'évaluation : je suis frappé que la question du « pourquoi » ne soit jamais abordée ; elle est même mentalement interdite. Or l'évaluation doit être un outil de progrès. Elle n'est pas une obligation morale et par ailleurs elle a un coût. Suivant ce qu'on évalue, il y a des profondeurs et des dimensions à prendre en compte qui vont bien au-delà de la seule qualité scientifique, comme la pertinence, l'efficacité, la qualité dans les dimensions socio-économiques, scientifiques, organisationnelles. Mais il n'est pas possible de mettre en place le bon outil de progrès que doit être l'évaluation si le « pourquoi » n'a pas été défini correctement. »

Marion Guillou,
présidente de l'INRA

« L'évaluation, pourquoi ? On peut poser votre question à plusieurs niveaux. Pourquoi est-ce qu'on évalue. Là, je crois que tout le monde est d'accord sur le fait que dès qu'on utilise des moyens à faire quelque chose, il faut de temps en temps revenir sur pourquoi on les a utilisés, comment, etc. Mais au service de quoi, de quel objectif, de quelle mission, et c'est là que résolument nous nous sommes placés dans une évaluation intégrée à un processus stratégique. Vous avez

plusieurs pratiques de l'évaluation de la recherche, dans le monde : depuis l'évaluation type *benchmarking* où on regarde comment les gens se situent dans un panorama de production scientifique, à l'évaluation de type « ont-ils rempli les missions qui leur ont été confiées ». Nous nous sommes résolument placés dans le deuxième type d'évaluation, c'est-à-dire que nous regardons quelle est la qualité de la production scientifique, mais c'est un des éléments de leurs missions et l'évaluation est forcément multicritère puisque les missions sont diverses. Donc, nous nous sommes résolument placés dans la deuxième conception de l'évaluation, une évaluation par rapport à une mission, permettant d'enrichir la stratégie et de vérifier l'adéquation entre les missions théoriques et la pratique des entités de recherche. Effectivement, il y a une diversité de conception de l'évaluation et nous en avons choisi une. »

**Philippe Vissac,
MAAPAR**

« Sur le point des administrations centrales et des pouvoirs publics, mauvais clients de la recherche qu'ils financent, il y a une dégradation de l'expertise au sein des administrations centrales et c'est vrai que cette loi d'orientation et de programmation de la recherche va sans doute avoir des conséquences dans l'organisation du dialogue avec les opérateurs de recherche. On voit la nécessité de revenir régulièrement sur les politiques publiques dans les discussions qui vont s'engager sur la loi de modernisation agricole. On va devoir revenir sur un certain nombre de politiques publiques comme la loi sur l'élevage parce qu'il y a des évolutions notables de pratiques de la physiologie de la reproduction dans les élevages, les techniques modernes qui vont nous obliger à revisiter tout cela. On est confronté, en permanence, à un dialogue avec la recherche qui est de plus en plus difficile car l'expertise s'est quelque peu perdue dans les administrations centrales. Il faut qu'on travaille différemment avec les organismes de recherche. »

**René Urien,
directeur délégué à l'évaluation et à la qualité au Cemagref**

« Ce que disait Yves Farge sur l'évaluation est fondamental. Quand j'étais au CSTB, j'ai été responsable d'une entité qui a été l'une des premières évaluée et on a eu le sentiment d'être dans le collimateur. Un des secrets de la réussite d'une évaluation régulière est de réussir à convaincre les directions et les collègues que l'évaluation est une fonction normale et régulière et que cette fonction fournit, en outre, au management des outils de pilotage stratégique, de gestion des ressources humaines (je parle là des deux types d'évaluation interne que Marion Guillou a présentés). On arrive à convaincre les collègues que c'est une évaluation conseil pour eux et que c'est un facteur de progrès. Ils l'assimilent extrêmement bien.

J'ai aussi la particularité d'être responsable de l'évaluation et de la qualité (comme à l'IRSN). Dans la qualité en recherche, il y a un certain nombre de dictons et de

méthodes très frustrées, faciles à assimiler et en particulier le principe de la roue de Deming, du nom de l'ingénieur conseil américain qui a très bien vendu cela il y a quelques dizaines d'années qui est le PDCA (*plan do check act*), que certains traduisent par « *plan do check fire* ». La particularité d'une évaluation progrès c'est effectivement de considérer que *le check* c'est l'évaluation qui est dans un cycle régulier dont la suite normale est *act* que je traduis par amélioration progrès. »

**Éric Vindimian,
MEDD**

« Je voudrais revenir sur la notion d'État mauvais client. Tel que présenté, c'est provocateur. On pourrait aussi dire que l'usager de la SNCF est un mauvais client : il n'y connaît rien aux chemins de fer, il passe son temps à râler. En fait, c'est parce qu'il n'y a pas de relation client fournisseur qu'il n'y a pas de bon client. C'est plus complexe que cela. Cette relation client fournisseur n'existe pas dans la recherche en appui aux politiques publiques : à aucun moment on ne demande au client s'il est satisfait du résultat, en terme de politique publique, c'est-à-dire si on a résolu le problème de la grippe aviaire, celui de la vache folle. C'est comme cela que le client devrait poser la question et pas de savoir si c'était compliqué ou non, pourquoi cela a été fait, dans quel sens et pourquoi. Donc, je pense qu'il faudrait instaurer cette relation.

Cela me fait rebondir sur les propositions de Marion Guillou sur le rôle des opérateurs. Je crois que les opérateurs de recherche finalisée en France sont des opérateurs de bon niveau, que ce sont de bons exemples et qu'il faut s'appuyer sur eux. Mais en même temps, si le sujet leur est délégué, il y a un risque de perdre encore plus la relation client fournisseur. Nous risquons de nous retrouver avec des opérateurs type SNCF, pour reprendre mon exemple, qui savent à la fois ce que c'est que la recherche finalisée, ce que sont les politiques publiques, ce que sont les besoins. Le système risque de tourner un peu en rond. Il faut vraiment mettre en place dans le système un rôle des opérateurs très clair, y compris d'aller chercher de la compétence quand ils ne l'ont pas en interne et je crois que cela est effectivement fondamental. Mais il ne faut pas qu'en même temps les opérateurs se prennent pour le client. Un travail sur le client est nécessaire, qui pour l'instant n'est pas fait et qui (faut-il le mettre dans la loi ? et pourquoi pas ?) n'en prend pas le chemin puisque ces 46 % du BCRD ne sont pas vraiment au cœur de la question. Il y a un risque que ce point soit complètement éludé. »

**Patrick Lavarde,
directeur général du Cemagref**

« Je veux rebondir sur le propos d'Éric Vindimian et le rapprocher de ce qu'ont dit respectivement Michel Thibier sur les pas de temps et Marion Guillou, sur les différentes fonctions des opérateurs. Nous sommes ici tous d'accord sur le fait que parmi les missions assignées au système de recherche, la mission d'appui aux politiques publiques se situe au même niveau que la mission en faveur du

développement économique. C'est un premier point qui n'apparaît pas très clairement dans les discussions actuelles. Ensuite, on voit bien que les demandeurs qui sont ici, c'est-à-dire les ministères, sont acheteurs d'une expertise qui est de nature différente de ce qu'elle pouvait être dans les années 60, où l'on faisait appel à monsieur X ou Y, qui avait une compétence apprise à l'école.

Nous évoluons vers une expertise construite au quotidien et ancrée sur la science qui se fait. Ceci est un point très important. Il ne peut pas y avoir d'un côté des fournisseurs d'expertise et de l'autre côté des scientifiques à finalité purement cognitive. Il faut donc un rapprochement entre les deux si l'on veut construire une expertise de qualité.

Cette posture, actuellement, n'est pas absolument évidente dans les discussions auxquelles on peut assister, puisqu'il y a en gros les chercheurs qui parlent aux chercheurs et qui essaient d'optimiser un système de recherche à finalité cognitive, et d'un autre côté, les demandeurs d'expertise qui sont en particulier ici.

Donc si notre séminaire avait, pour ce premier module, un message très fort à faire passer c'est bien celui de rapprocher la demande et l'offre. L'agence nationale de la recherche qui devrait se mettre bientôt en place ne devrait pas être seulement à finalité cognitive. Parce que si elle n'était qu'à finalité cognitive, le *gap* existant entre la communauté académique et les besoins des politiques publiques ou même plus généralement du système économique, ne serait pas réduit. Sur les grands enjeux de politiques publiques et de biens publics – on peut penser à la santé, à l'environnement par exemple –, il me paraît assez évident que l'agence doit avoir des programmes dédiés à ces finalités. Ces programmes ne se construiront pas naturellement. Ils ne pourront se construire que par la rencontre entre des offreurs de compétences et ceux qui sont capables de poser les bonnes questions pour construire les bons sujets et faire en sorte que l'expertise se construise ».

**Jean-François Girard,
président de l'IRD**

« L'IRD est un institut qui n'est sous la tutelle d'aucun des trois ministères organisateurs. Cela ne nous empêche pas de réfléchir sur la définition de recherche finalisée. Cette expression n'a pas été adoptée d'emblée par la communauté scientifique de l'IRD. On s'est interrogé. Notre point commun est d'avoir des relations extrêmement structurées, impératives avec des interlocuteurs politiques ou économiques. Cela ne veut pas dire que ce sont eux qui décident tout mais on ne peut avancer sans eux, sans relations fortes avec les professions agricoles ou de la mer, avec les élus des régions, avec les gouvernements du Sud. Ce contexte qui caractérise la recherche finalisée influence la place de notre production, la place de l'expertise et même de l'évaluation.

D'ailleurs, l'évaluation nécessite un énorme travail de typologie. Car on met derrière ce mot beaucoup de choses très différentes. Et il faut absolument être

pédagogique, envisager les différentes strates, les différents degrés de l'évaluation et ne pas mélanger un audit avec l'évaluation des chercheurs. »

**Maxime Schwartz,
directeur de la programmation des laboratoires à l'AFSSA**

« Il est important d'insister sur la nouveauté du concept de recherche finalisée en appui aux décisions publiques, par rapport à la précédente loi d'orientation. Cela avait peut-être été mentionné mais pas du tout acté. Quand on a parlé de recherche finalisée antérieurement c'était en vue du développement économique, pour des développements industriels. Donc c'est une chose vraiment nouvelle, qui date de ces dix, vingt dernières années, et due au développement de la nécessité de l'expertise, de l'évaluation pour les pouvoirs publics.

Au niveau de la recherche finalisée en soutien aux décisions publiques, il y a des catégories assez distinctes qui peuvent poser des problèmes différents, notamment en matière d'évaluation. Quand Marion Guillou définit la mission de recherche finalisée de l'INRA, c'est une mission relativement générale de recherches qui peuvent soutenir l'agriculture, l'agroalimentaire, etc.

Quand je vois le genre de recherche que nous effectuons à l'AFSSA, c'est quelque chose de beaucoup plus appliqué, comme par exemple d'améliorer des tests de diagnostic ou de faire de l'analyse quantitative du risque extrêmement précise. On emploie le même terme de recherche finalisée, mais il y a toute une graduation.

Un autre point, caractéristique de l'AFSSA, mais qu'on retrouve dans d'autres organismes, est que la recherche finalisée ne fait pas à proprement parler partie des missions de l'organisme. L'AFSSA a deux missions essentielles : une mission d'évaluation ou d'expertise qui est de répondre le plus souvent à des saisines des pouvoirs publics, qui veulent savoir ce qu'il faut faire dans telle ou telle situation, de crise assez souvent. Pour apporter des réponses à ces saisines on fait appel à des comités d'experts qui regroupent des chercheurs ou des personnels de l'AFSSA, de l'INRA ou de différents organismes. Ces comités tentent d'apporter des réponses en fonction de ce qui est connu d'après la littérature scientifique. Une deuxième mission, qui est dite d'appui scientifique ou technique a aussi pour objectif d'aider les pouvoirs publics à prendre des décisions, par exemple en s'assurant de la fiabilité des données fournies par les laboratoires décentralisés ou en rassemblant des données épidémiologiques.

L'AFSSA est aussi chargée de faire des recherches très finalisées pour avoir de nouvelles données permettant de répondre. L'activité de recherche est prévue par la loi, bien que ce ne soit pas une mission et elle apparaît de toute évidence indispensable. Les activités d'évaluation et d'expertise font apparaître des problèmes nouveaux pour lesquels on n'a pas les données à l'heure actuelle et il en découle les activités de recherche nécessaires.

La plupart des organismes publics ne vont pas avoir la réactivité nécessaire pour tout de suite entreprendre ces recherches. Les programmes de recherche des

EPST ont une certaine programmation et c'est assez difficile d'avoir la réactivité qu'il faut. Donc, il est important qu'une institution comme l'AFSSA puisse tout de suite entreprendre la recherche nécessaire en dehors d'une pré-programmation.

D'autre part, si on veut que les personnels qui font l'évaluation soient au courant des connaissances scientifiques les plus récentes, il faut qu'eux-mêmes fassent de la recherche et qu'ils soient intégrés au tissu scientifique en général. Il y a donc des organismes tels que l'AFSSA qui font une recherche finalisée, bien que cela ne soit pas dans leurs missions prioritaires, et c'est une recherche finalisée qui est indispensable.

Enfin, le dernier point que je voudrais souligner, qui a été mentionné et qui est particulièrement important pour des organismes qui sont appelés à faire de l'évaluation, c'est le problème de l'indépendance par rapport aux acteurs économiques. Il suffit de voir par exemple que lorsque l'Académie des sciences fait un rapport sur les OGM, aussitôt certains membres sont accusés d'avoir eu des relations avec des industriels. C'est un problème très délicat qui a des conséquences au niveau du financement de cette recherche finalisée.

Si on veut conserver une indépendance par rapport aux acteurs économiques, on est très limité dans les relations avec les industriels, les opérateurs du milieu économique, et donc on est très limité dans les possibilités d'obtenir des financements de leur part. Cela nécessite des mécanismes tout à fait particuliers. Les fondations de recherche qui commencent à se créer maintenant pourraient fournir une solution, au moins partielle. »

Paul Caseau

« Il me semble qu'on devrait se mettre d'accord sur le vocabulaire. Chaque fois qu'on essaie de faire une classification à deux, on échoue.

C'est évidemment une classification à trois qui est nécessaire. La recherche dont on vient de parler est plus une recherche appliquée qu'une recherche finalisée. Non seulement elle a un objectif, on en tirera des conséquences, mais en plus cet objectif est complètement spécifique et pas du tout générique.

Ce qui au contraire est caractéristique de la recherche finalisée est qu'elle a un objectif générique, c'est-à-dire qu'elle peut servir pas uniquement à partir du problème qui l'a motivée. Ajoutons que les classifications se font toujours ex ante, et jamais ex post. C'est à dire que vous ne savez pas si la recherche la plus pure peut ne pas donner des applications après, mais vous saviez parfaitement quand vous la démarriez et la financiez que ce n'était pas à partir de ses applications.

Donc les classifications sont claires si on regarde pourquoi on fait de la recherche, elles sont complètement obscures dix ans après. À ce moment-là, la notion de recherche finalisée est une notion un peu nouvelle. Elle correspond au fait que les maîtres d'ouvrage potentiels ont été pressés de tous côtés. Ils sont beaucoup plus

exigeants dans le temps. Ils sentent qu'on va leur poser des questions pour dans vingt ans et ils se posent des questions beaucoup plus générales.

À ce moment-là, ce qui distingue cette recherche finalisée de la recherche amont, c'est très exactement ce qu'a dit Monsieur Girard. C'est-à-dire qu'elle est obligée et elle peut en même temps discuter avec quelqu'un. La recherche amont n'est pas obligée et ne peut pas trouver, par définition, des gens qui en soient garants, autres que les gens qui sont simplement des mécènes, qui disent qu'il faut mettre 1%.

Autrement dit, la décision en recherche fondamentale se fait sous voile d'ignorance. Celui qui la finance n'a pas à savoir réellement où on va. Pour la recherche finalisée, c'est le contraire. Néanmoins, comme il s'agit d'échelles de temps qui sont vastes, il y a une partie de voile d'ignorance.

C'est ce qu'explique le vocabulaire co-construit que vous allez utiliser. Et à ce moment-là, le maître d'ouvrage n'est pas un client. D'ailleurs nulle part le client est un maître d'ouvrage. Quelqu'un parle en son nom, quelqu'un qui peut être puni s'il s'est trompé, parce qu'à ce moment-là les clients disparaissent et s'en vont. Mais les clients de la SNCF ne sont pas du tout comparables à des maîtres d'ouvrage issus de la collectivité, des dirigeants, c'est-à-dire des ministères ou de l'Europe, qui ont à assumer le risque qui correspond à leurs responsabilités.

Ils ont donc à essayer de définir des programmes ; ils ne peuvent le faire qu'en association avec des maîtres d'œuvre ; et c'est donc toujours un peu en équilibre. En revanche, cet équilibre ne doit pas être jugé à partir des mêmes règles que pour ceux qui font de la recherche fondamentale, qui eux n'ont pas à faire ce partage. Une fois qu'on a vu que ce sont bien trois points qu'il faut tirer ni dans un sens, ni dans l'autre, on est à peu près à l'aise ».

Guy Paillotin

« Je partage l'opinion de Monsieur Girard que la recherche finalisée se caractérise par un partenariat.

Sinon on ferait de la recherche cognitive comme dans les universités. C'est en raison d'un partenariat qu'on doit créer les systèmes qui entrent en jeu. J'ai été frappé par deux choses : d'une part, parfois le côté un peu tristounet où on dit l'administration est un mauvais client et puis, dans tout cela ce sont vos problèmes.

Mais j'ai entendu parler d'évolution par rapport à la loi d'orientation et je me demande si l'évolution la plus forte en France ce n'est pas, en fait, la prise de conscience par les établissements publics de la notion de bien public, plutôt que de politique publique. Cette notion est très largement dans la tête de tous les anglo-saxons. Il ne viendrait pas à l'idée de l'USDA, département de l'agriculture des États-Unis, de ne pas travailler pour le bien public et pour les politiques publiques qui sont conçues en principe pour le bien public.

On peut avoir une idée tout à fait différente de celle de Monsieur Bush sur ce qu'est le bien public, il n'empêche qu'il croit agir pour le bien public et l'USDA agit pour le bien public. Il y a d'ailleurs une majorité d'Américains pour penser comme cela. Donc c'est en fait l'influence anglo-saxonne européenne, positive cette fois-ci, qui fait que la recherche publique française se dit, qu'à côté de l'économie qui garde son importance, il y a les biens publics. Contrairement à ce qui a été dit, ce n'est pas l'administration qui donne l'argent aux organismes, c'est le contribuable.

Donc, il y a lieu de lui rendre compte. Quand l'INRA développe à juste titre des biotechnologies, il doit travailler avec les industriels, mais rendre compte aux concitoyens qui majoritairement sont un peu méfiants à l'égard de cela. Vous savez que l'USDA n'a jamais travaillé depuis 10 ans sur les organismes résistants aux herbicides parce qu'ils estiment que ce n'est pas bon pour un service public.

La vraie question c'est la prise de conscience par la recherche de la notion de bien public, ce qui permettrait de ne pas se confiner à un tête-à-tête entre les présidents et directeurs d'organismes et les administrations centrales. Tête-à-tête qui est en principe organisé au sein des conseils d'administration ».

Philippe Vissac

« Dans le document du groupe des huit il y a un paragraphe sur la façon dont travaillent les conseils d'administration. Souvent le temps est compté et ce n'est pas très facile d'avoir une approche stratégique au sein de ces conseils d'administration. Autour de cet aspect de bien public, comment vous verriez définir cette mission dans la future loi ? »

Marion Guillou

« Nos propositions prennent en compte des notions qui n'existaient pas. Peut-être ont-elle été soulevées en 1994.

Elles n'ont jamais été traduites dans un texte législatif. Ce qu'on propose concrètement, c'est de tirer les leçons de ce rôle des acteurs publics. La multiplicité des missions oblige à être extrêmement clair avec soi-même sur les objectifs poursuivis par telle ou telle unité, sur les mécanismes d'étanchéité. Les mécanismes d'organisation font qu'on pourrait continuer à travailler à la fois pour les politiques publiques et sur des objets relatifs aux biens publics en même temps que sur des objets économiques.

Sur ces points-là, la réflexion dans la communauté avance. Ce qu'on propose, c'est de mettre dans les textes quelques idées qui ont été brassées autour de ces thématiques. »

**Benoît Lesaffre,
directeur général du CIRAD**

« Le CIRAD est un organisme qui n'a pas de tutelle présente et je me retrouve dans ce qu'a dit Jean-François Girard. Sur le lien avec les pouvoirs publics, je pense qu'il ne faut pas raisonner simplement en question de tutelle. La question, soit qu'on la pose sous la forme de relations client fournisseur, soit de partenariat, me semble être celle de la contractualisation, que nous avons, nous, établissements de recherche, avec les pouvoirs publics.

On y reviendra dans les points 2 et 3. Il y a plusieurs formes de contractualisation, dont les contrats d'objectifs quadriennaux entre l'État et chaque institut ou université, mais il existe également des contrats-cadres entre tel établissement et tel ministère. Quand j'étais au ministère chargé de l'environnement, j'ai construit avec l'INRA un partenariat contractualisé. Outre la relation client fournisseur, nous avons mis en place une vraie construction partenariale visant à faire se rencontrer les priorités et compétences de l'INRA et les besoins et préoccupations du ministère de l'environnement.

Dans le même esprit aujourd'hui, le CIRAD vient de signer une convention générale avec le ministère chargé de l'agriculture ; nous préparons une convention comparable avec le ministère chargé de l'environnement. Ces actes de contractualisation sont un outil répondant à un certain nombre de questions abordées en début d'après-midi.

Le deuxième enjeu qui interpelle nos établissements, c'est l'adaptation des pouvoirs publics. J'ai retenu quatre points de l'intervention de Michel Thibier : les pouvoirs publics doivent avoir une capacité de veille et d'anticipation, et pouvoir aborder les questions sociétales ; viennent ensuite la question de l'animation du débat démocratique et l'expertise basée sur un fondement scientifique. Est-ce qu'aujourd'hui, en tant qu'établissements publics de recherche, nous permettons aux pouvoirs publics d'assurer cette fonction de veille et d'anticipation ? Nous intégrons les questions sociétales en tant que recherche finalisée, mais comment débattons-nous avec les pouvoirs publics sur ces questions sociétales et comment les abordons-nous ? Comment contribuons-nous à l'animation du débat démocratique ? Sur tous ces points, nous avons énormément à faire, nous sommes encore aux temps préhistoriques. »

Yves Farge

« Avec un collègue de l'Académie des technologies, nous avons aidé plusieurs organismes de recherche finalisée à travailler ensemble sur les questions qui les préoccupaient le plus. Il en est sorti une classification intéressante de leurs relations avec la puissance publique :

- 1) la puissance publique tuteur, c'est le conseil d'administration, et, à ce niveau il a pour mission de veiller au bien public.

- 2) l'État acteur ou encore régulateur qui a besoin d'expertise pour agir de façon pertinente.
- 3) l'État opérateur qui est beaucoup moins fréquent qu'autrefois (ainsi les directions de l'équipement ne sont plus les maîtres d'œuvre pour les routes).

La relation avec l'État opérateur doit être dans une logique « client fournisseur », au sens du contrat comme le disait Benoît Lesaffre. À ce niveau du raisonnement, le client, par exemple, une direction d'administration centrale, doit avoir les compétences nécessaires pour commander la recherche et en utiliser les résultats mais il est inutile (et terriblement coûteux) qu'il développe toutes les compétences qui existent dans les organismes qui seront ses fournisseurs.

Par ailleurs, le spectre des connaissances nécessaires ne cesse de s'élargir depuis les connaissances élémentaires largement développées par la recherche fondamentale jusqu'aux activités des organismes de recherche finalisée qui sont de plus en plus des assembleurs de connaissances. Il faut donc adopter une logique de perfusion intellectuelle permanente sur les meilleurs laboratoires académiques mondiaux qui créent les connaissances amont, ce qui nécessite des compétences pour bien les connaître.

Donc, vous avez un spectre qui s'élargit, et votre rôle sera de moins en moins de créer des connaissances élémentaires, mais de les associer pour travailler sur des problématiques de plus en plus complexes. La stratégie d'accès aux connaissances doit en permanence garder à l'esprit qu'un cerveau sur cent sur la terre est français et que seulement 4 % à 6 % de ceux qui créent des connaissances sont français. Donc la probabilité de trouver à l'étranger les connaissances dont on a besoin, dans la recherche industrielle ou dans la recherche finalisée est de l'ordre de 95 % ! »

**Comment se construisent les partenariats dans
l'organisation de la recherche en France et dans
la construction de l'Europe de la connaissance ?**

**François PERDRIZET,
directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques au
ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du
territoire, du tourisme et de la mer.**

Il me revient de présenter le questionnement « Comment se construisent les partenariats dans l'organisation de la recherche et dans la construction de l'Europe de la connaissance ? », avec pour horizons la recherche finalisée et les politiques publiques.

Deux remarques en ouverture :

La recherche liée au ministère de l'Équipement est une recherche finalisée à l'interface de systèmes techniques et sociaux présentant une articulation forte avec l'action publique. Elle est concernée par de nombreux domaines : transport et mobilité, génie civil, construction et logement, urbanisme et ville ou encore observation de la terre... Les disciplines en sont variées, des sciences de l'ingénieur aux sciences sociales et humaines, des sciences du traitement de l'information aux sciences du vivant. En tant que recherche publique, cela représente à peu près 4 500 chercheurs.

Quant à notre direction de la recherche elle a trois rôles principaux :

- le pilotage ou le co-pilotage de programme incitatifs tels que le PREDIT (transport), le RGCU (génie civil) ou le futur PREBAT (bâtiment),...
- le conseil ou la tutelle d'organismes scientifiques tels que le LCPC, le CSTB, l'INRETS, Météo-France, l'Ifremer ou les laboratoires des écoles ;
- l'animation stratégique d'un réseau technique comprenant notamment les Centres d'études techniques de l'équipement,...

Deuxième remarque : pour ma part, j'ai trouvé que la consultation nationale accordait une place insuffisante, à la fois :

- à la recherche finalisée, c'est-à-dire celle qui prend place à la jointure entre des objectifs économiques ou industriels, et des objectifs de finalité collective et d'anticipation des objets sociaux, avec une composante forte d'interdisciplinarité.

En particulier, il y eut peu de références aux programmes incitatifs et aux réseaux technologiques avec leur partenariat entre acteurs publics et acteurs privés. À ce propos, je souhaite rappeler que dans le PREDIT, le RGCU et le futur PREBAT, l'effort financier est partagé entre 1/3 public et 2/3 privé,

- une place, insuffisante aussi, pour l'analyse stratégique de nos processus de recherche et de nos organismes. Je crois, pour ma part et, en particulier, que comprendre nos forces et nos faiblesses c'est important pour progresser.

J'en viens maintenant aux partenariats qui concernent la recherche finalisée et les politiques publiques. Ils sont à la fois variés et polymorphes, tant par leur finalité, les acteurs en présence, que leurs modalités. En particulier :

- ils peuvent concerner les financeurs ou plus largement les dépositaires d'enjeux, qui s'associent dans le lancement d'un programme, apportant ainsi la garantie d'un intérêt dans le déroulement du programme et dans l'utilisation des résultats de la recherche.
- ils peuvent concerner également la définition de programmes où les différents acteurs publics et privés – (pouvant aller jusqu'à inclure des représentants de la société civile) – coopèrent dans le montage des programmes.
- ils peuvent concerner ensuite la conduite de projets de recherche, associant des organismes, des laboratoires, des universités françaises et étrangères.
- ils peuvent concerner encore la valorisation des résultats de recherche et notamment la diffusion des innovations.

Dans ce contexte, les programmes incitatifs sont un exemple (riche de l'intérêt des partenariats). Aussi, je vais essayer de rendre compte de certains enseignements de l'expérience du PREDIT. Ce programme a en effet, une ancienneté respectable (nous en sommes au PREDIT 3), et son expérience me paraît fructueuse et transposable. Je ferai référence également de façon implicite à notre pratique en matière d'élaboration de contrats d'objectifs.

Ces enseignements du PREDIT, présentons les sous forme d'enjeux :

❶ **L'intégration d'acteurs nouveaux** dans les processus de recherche. C'est, par exemple, l'association des universités à une préoccupation comme la sécurité routière ou la nécessité d'agrandir le cercle des « *happy few* » des collectivités locales innovantes en matière de transport. En bref, une délimitation du partenariat vivante.

❷ **L'association des acteurs publics et privés pour la co-construction** des programmes de recherche qui s'appuient sur des politiques publiques impliquant ces deux types d'acteurs ; je pense par exemple au transport de marchandises et à sa soutenabilité.

À ce propos, je désire faire trois remarques :

- la richesse de la diversité des points de vue des financeurs (ils sont six dans le PREDIT). Il serait très dommageable de l'évacuer, car elle correspond à la quête d'une approche équilibrée de la recherche.
- la confrontation au sein de l'administration de cultures et d'attentes différentes vis à vis de la recherche. Ainsi, associer nos directions d'administration centrale à vocation opérationnelle nécessite une traduction.
- l'apport aux politiques publiques, car si la recherche finalisée s'appuie sur des politiques publiques, elle doit aussi les faire évoluer et ouvrir des nouveaux champs du possible, par exemple en ayant recours à la prospective.

Troisième enjeu : le projet et son management, ainsi que le caractère inter-disciplinaire

Un des défis du PREDIT, c'est de surmonter un éclatement de multiples projets disjoints les uns des autres, et de faire émerger des lignes de force qui les rassemblent et des projets fédérateurs d'ampleur.

Nous y parvenons parfois, avec par exemple, des actions fédératives ou des projets à concept-cible comme le train ou le camion du futur.

En fait, pour élaborer et conduire ce genre d'action, il est nécessaire de mettre en œuvre des compétences d'assembleur qui sont plutôt rares, et qui donneront sans doute naissance à de nouveaux métiers dans la recherche, une autre forme de co-construction.

Autre préoccupation du PREDIT : réaliser des synergies entre les sciences dures et sciences humaines, à deux niveaux celui des programmes et celui des projets. À ce propos citons un exemple le modèle LAVIA, où le régulateur intelligent de vitesse coopère entre les constructeurs automobiles, les spécialistes du positionnement satellitaire et de la cartographie, les experts en sciences du comportement humain, les ingénieurs en exploitation et des juristes.

La coopération avec d'autres échelles territoriales

Bien sûr, un programme comme le PREDIT doit s'articuler au niveau européen, à la fois avec le PCRD, mais aussi avec les démarches des autres pays.

Dans cette perspective, nous sommes très présents dans les divers ERANET, et de plus nous avons été l'un des instigateurs d'un club européen des instances chargées des programmes de recherche transport.

À ce propos, mentionnons la coopération tout à fait intéressante entre la France et l'Allemagne, qui s'appelle DEUFRAKO, et qui dure depuis plus de 25 ans. Elle montre que la durée est essentielle dans ce type de partenariat entre pays, car elle construit la confiance.

Quant à la coopération avec les régions, elle me paraît encore en cours d'émergence, malgré les tentatives des uns et des autres, et notamment du Ministère de la recherche. Elle devrait permettre le développement des initiatives et des expérimentations locales.

Les questions de la valorisation : elles sont essentielles, car un projet réussi qui reste sur une étagère, en attente de relais, constitue un grand gâchis.

Il ne suffit pas sans doute de faire connaître les résultats à la fin, mais d'associer le plus en amont possible dans le processus, les utilisateurs potentiels.

Une autre dimension a trait à l'information du grand public, et à la prise en compte de l'acceptabilité sociale des résultats de la recherche finalisée. Dans cet esprit, nous essayons en ce moment d'introduire les forums « citoyens » avec des restitutions publiques.

J'arrête sur ces quelques enseignements du PREDIT, en soulignant seulement qu'une transposition aux autres organismes a un sens, par exemple avec la mise en place d'un partenariat stratégique, l'association des porteurs d'enjeux aux contrats d'objectifs..., la conduite des projets interdisciplinaires d'ampleur,...

J'en viens maintenant à quelques perspectives concernant les partenariats et la future loi d'orientation et de programmation de la recherche.

Une remarque d'abord sur les partenariats et la recherche finalisée.

Ces partenariats me semblent nécessaires et même incontournables dans cette forme de recherche. Mais s'ils apportent une réponse à la complexité, ils deviennent eux-mêmes un élément de complexité supplémentaire.

Ils posent en effet des questions spécifiques, et notamment deux qui sont très familières :

– la complexité des montages institutionnels et l'importance des efforts consacrés à ces montages, en regard, en particulier des efforts consacrés à la recherche elle-même. Comment alléger ou gérer cette complexité ?

– la cohérence des efforts – notamment financiers – dans la durée.

Ainsi, l'État est paradoxalement devenu un partenaire incertain dans ses engagements, comme l'ont rappelé les années 2003 et 2004. Un partenariat réussi implique en effet un minimum de respect des engagements financiers, même s'ils n'ont pas été formalisés juridiquement.

J'en arrive aux souhaits que je voudrais formuler dans cette période d'élaboration d'une nouvelle loi sur la recherche, afin d'améliorer le contexte dans lequel se nouent et s'effectuent ces partenariats.

Il s'agit d'abord de faire acter le principe que le partenariat et notamment les programmes incitatifs sont une des voies privilégiées de la co-construction des projets de recherche.

Il s'agit également de souligner que l'expression de la diversité des intérêts est essentielle dans la recherche finalisée, et éviter que s'instituent des mécanismes qui restreignent ou fossilisent les partenariats, par exemple une généralisation des agences de moyens pourrait avoir cet effet.

Il me paraît également nécessaire de reconnaître des nouveaux métiers de la recherche et notamment ceux qui permettent la co-construction des programmes de recherche et des projets ou l'élaboration de stratégies partenariales à partir de nos organismes.

Il s'agit aussi d'améliorer les outils juridiques et financiers du partenariat. En effet, créer et faire vivre un partenariat entre structures de statuts différents est souvent un exercice compliqué.

Un inventaire des difficultés et des obstacles pourrait être l'occasion au niveau législatif de les amoindrir et de les faire disparaître.

Il pourrait concerner en particulier les structures de gestion de projet (GIP, GIS, Fondation...) et les circuits financiers publics dont l'inadaptation conduit à renoncer à gérer des crédits, notamment au plan européen.

Et cet inventaire pourrait aussi prendre en compte les partenariats bilatéraux avec d'autres pays européens.

Il me semble enfin nécessaire de créer des conditions pour les échanges de personnel, entre organismes et universités, entre chercheurs et ingénieurs, entre français et étrangers. C'est en effet une condition préalable au développement

d'un terreau pour le partenariat et trop d'obstacles subsistent à la mobilité, à l'échange et à la coopération notamment du fait des corps d'appartenance et des règles des organismes.

Merci de m'avoir écouté, bien que j'ai conscience de n'avoir seulement qu'esquissé notre questionnement.

Yves LE BARS,
président du conseil d'administration de l'Andra,
président du comité d'évaluation des chercheurs du ministère de
l'Équipement

Oui, il faut des partenariats : le contexte de la décision publique n'est plus le même .

Le monde est plus complexe, et plus changeant. La décision publique a changé de nature : l'expert-décideur de l'après guerre (le modèle grand corps de l'État légitime pour planifier) a dû accepter des limites à son pouvoir, et doit le partager avec un décideur, d'une plus grande légitimité politique ou économique. L'on voit aujourd'hui (le cas des déchets radioactifs le montre) une troisième légitimité s'ajouter dans le jeu décisionnel : le public (les partenaires concernés, l'opinion, la société civile...) s'invite au côté de l'expert et du décideur.

Les experts ne peuvent plus être les seuls dans la relation avec le pouvoir politique en charge de tirer les conclusions du processus de décision. Les débats récents sur le principe de précaution en témoignent par exemple : les pouvoirs publics doivent apporter une réponse proportionnée aux risques supposés.

Ainsi, la recherche est convoquée dans ces processus pilotés par les pouvoirs publics. Une co-construction des programmes de recherche en est la première étape, qui tire parti, mais n'est pas prisonnière, des disciplines établies au 19^e siècle.

Des partenariats en découlent, de différents types et à différents niveaux territoriaux, comme François Perdrizet l'a bien dit, et comme l'exemple du PREDIT le montre.

Mais des évolutions sont nécessaires

Les partenariats sont donc une manière normale de vivre dans la recherche pour les politiques publiques. Mais notre façon de travailler, de définir les programmes et de les financer peut être un obstacle. Des évolutions sont nécessaires du côté des donneurs d'ordre et des organismes. Certaines sont de l'ordre de la loi (mais je n'en suis pas si sûr...), la plupart relèvent des acteurs déjà institués.

1/ Du côté des donneurs d'ordre

Puisque je parle après le représentant du ministère de l'Équipement, je voudrais faire référence à la relation entre l'architecte et son maître d'ouvrage : la qualité du bâtiment dépend de la qualité de celui qui le commande. Trois exigences :

❶ Renforcer la capacité des *administrations* au pilotage des démarches, des processus de définition des politiques publiques incluant la recherche (cf. les travaux du club de EPN). *Empowerment* des tutelles.

Bravo pour le Predit. Des regrets (l'impact de produits lessiviels ; évaluation de PMPOA sur bassins versants tests, déchets et société...).

❷ Une *clarification du jeu interministériel*, qui tout en « sanctuarisant » les financements de la recherche, n'empêche pas les directions des ministères de se doter de leur politique de recherche, finalisée par nature. Et que les directions élaborent effectivement cette politique de recherche. En tant que comité d'évaluation de chercheurs du ministère de l'Équipement, nous l'avons demandé. Cela améliorera leur capacité à commander des recherches (cf. l'acheteur de recherche de ministères en GB, et ce que j'ai vu récemment aux USA, à travers une longue conversation avec John Marburger, *Director of the presidential Office for Science et Technology*).

❸ Les *entreprises*, comme c'est déjà le cas pour celles du Predit, doivent être incitées à formuler leur politique de recherche : s'appuyer sur les organismes pour cela. Même chose pour l'Europe, les régions...

Donc, des partenaires qui ont la capacité à contracter avec les opérateurs de recherche.

2/ Une infrastructure de recherche apte à contracter

Il nous semble que trois exigences sont à satisfaire pour améliorer la capacité des opérateurs à contracter (dont la faiblesse est une de causes de la rigidité de certaines structures de la recherche française), que ces opérateurs soient des universités ou des établissements nationaux :

– **une structure budgétaire en trois boîtes**. Il faut reconnaître et tirer les conséquences en matière de gestion que les ressources des acteurs du SFRI sont issues de plusieurs sources, avec des cocktails différents selon les types d'acteurs, plus ou moins finalisés, publics ou privés :

- un financement de base quasi constant sur quatre ou cinq ans, et à la disposition de chaque acteur pour le développement de sa propre compétence, dans le cadre d'un contrat entre l'organisme et l'État ;
- un financement contractuel pluriannuel de programmes de R&D négociés avec d'autres acteurs intéressés à la recherche et à l'innovation ;
- de ressources issues de prestations plus ponctuelles d'expertise, de publications ou de brevets...

– **un niveau adapté pour mutualiser** (ni trop petit – le laboratoire le peut-il ? – ni trop gros) : ceux qui bougent le plus sont de la taille des instituts, de 500 à 1500 ; il faut avoir la taille nécessaire pour s'engager réellement à mettre les moyens affichés ; pour les universités, quel est le bon niveau, celui du labo, du pôle, ou de l'université ?

– **une déontologie** pour régler les conflits d'intérêt (entre recherche pour les entreprises et pour les politiques publiques, entre réalisation de recherches par ses propres équipes et programmation inter organismes) : la non résolution de ces conflits conduit à la perte de confiance (de crédibilité).

Le CEA, les CA et les CS ont un grand rôle à jouer ici.

La mise en place de la nouvelle agence de financement de la recherche sera un test de la capacité des ministères à travailler ensemble, et à s'appuyer sur les organismes, dans leur fonction de gestionnaire de programmes inter-opérateurs pour mettre en œuvre les actions décidées, quand elles sont dans le champ de leurs missions.

Souligner une conséquence de l'obligation des partenariats : la mobilité, les échanges croisés (cf. Cemagref, et Équipement).

Les responsables d'organismes se parlent eux (G8, programme 4 de la LOLF, par exemple) : un vœu, que les administrations prolongent ces échanges.

Débats

François Perdrizet

« En entendant ce qui vient de se dire et ce que j'ai dit, il y a des choses qu'il faut remarquer et qui sont de bon sens. Premièrement, on a en France tout un système de programmes incitatifs et de réseaux technologiques, qui est tout à fait remarquable et qu'on nous envie à l'extérieur. On a l'impression qu'on est prêt à les passer sous silence. On a inventé des processus, notamment sur le partenariat qui étaient tout à fait intéressants, même s'ils ne sont pas parfaits et qu'il faut les corriger, les renouveler. Il ne faut pas négliger cela. La deuxième chose : on ne profite pas de cette période pour réfléchir sur nos missions, nos forces, nos faiblesses.

Il faut également réfléchir sur ce qu'on vit et les difficultés qu'on rencontre. Comme par exemple, la difficulté d'introduire une nouvelle dimension de recherche. Par exemple, pour l'INRETS et le transport de marchandise, il est très difficile d'inventer quelque chose de robuste, de résistant, qui soit au niveau international etc. Les solutions ne sont pas forcément du niveau de la loi, mais réfléchir à ce genre de problème me paraît essentiel dans cette période où on peut faire évoluer certains cadres. »

Bernard Chevassus au Louis

« J'ai une question pour François Perdrizet à propos du partenariat public-privé. Vous avez donné l'impression dans votre domaine que cette co-construction, ce co-pilotage entre des opérateurs privés, constructeurs automobiles, et les pouvoirs publics se fait de manière assez harmonieuse. Dans d'autres domaines, agriculture, alimentation, semences cela nous rappelle plutôt une période passée. On a connu des expériences comme ça de co-pilotage, d'élaboration conjointe de programmes d'amélioration génétique et autres, puis peu à peu on voit que l'opinion publique est de plus en plus réticente et demande une séparation des rôles. Comment vous lisez cela ? Voyez-vous apparaître dans votre domaine des signes de rupture ou de fracture, ou avez-vous des recettes pour éviter que cela se passe ? »

François Perdrizet

« C'est un partenariat qui marche, mais cela ne veut pas dire qu'il soit toujours consensuel. Prenez comme exemple dans le PREDIT les effets du transport sur l'effet de serre. On essaie de voir avec les constructeurs automobiles dans quel sens on veut aller. Manifestement il y a des tas de réticences, parce qu'il y a toutes les stratégies industrielles derrière. La vraie question est d'avoir une interaction permanente. Ce qu'il y a de miraculeux, c'est le programme de la voiture propre, où manifestement, par une intervention politique à haut niveau, cela a fait évoluer les acteurs. On a vu un constructeur automobile tenir compte de tout ce que faisait Toyota en disant « il ne faut pas qu'on soit absent du marché ». Dans le PREDIT il y a un dialogue qui n'est pas forcément toujours harmonieux.

Une deuxième chose que je voulais signaler : une des clés pour faire évoluer un partenariat, c'est d'avoir une réflexion commune sur l'environnement. On est en train de faire une prospective à l'horizon 2020 sur les transformations de la société et les attentes en recherche. Associer les partenaires à ce niveau là, c'est préparer des partenariats plus faciles. On voit bien que les acteurs y compris privés, font ce type de projections. Harmoniser ces projections est important pour trouver des zones de confluences. »

Yves Le Bars

« Je voudrais souligner l'importance de la deuxième boîte que j'indiquais tout à l'heure : les organismes doivent être capables de faire la synthèse entre les différentes ressources qui vont de pair avec des exigences d'insertion dans des dispositifs qui sont de nature différente. J'insiste pour que les administrations aient la capacité d'un vrai pilotage financier de leurs programmes de recherche et développement. »

Yves Farge

« Ce que vous avez dit et que je partage tout à fait sur les partenariats, est indissociable de la « logique projet ». Vous avez dit aussi et je suis d'accord aussi, qu'il est beaucoup plus difficile de trouver un bon chef de projet qu'un bon scientifique. Ceci amène obligatoirement à la gestion des ressources humaines. J'ai pu le constater durant les deux ans et demi que j'ai passé au CNRS où j'ai observé qu'il n'est pas humain de ne traiter que des dossiers sans rencontrer les personnes, discuter de leurs désirs, de leurs aspirations, de ne pas les former. Tout cela est archaïque, quand on sait qu'un chercheur au CNRS coûte 200 000 € par an au contribuable. Vos établissements, EPIC comme EPST, ont de réels degrés de liberté pour progresser. Si vous voulez faire émerger des gens qui seront particulièrement compétents pour animer des projets, et y associer des compétences, vous allez devoir repenser la gestion des ressources humaines, pour faire une gestion rapprochée, une gestion de proximité, une gestion humaine en quelque sorte. Cela ne peut plus être une gestion par des commissions avec des critères purement scientifiques, puisque votre premier objectif, la qualité scientifique est le plus facile à atteindre, les autres étant beaucoup plus difficiles. Est-ce que le G8 a travaillé là dessus ? Quels sont vos commentaires sur cette question ? Pour finir, selon mon expérience dans l'industrie, la mobilité est complètement liée à la gestion proche et personnalisée de chacun. Il n'y a pas de mobilité imposée dans l'entreprise. Quand on pose des questions concernant les désirs personnels à des gens dans des entretiens préparés, cela fait en général émerger des désirs de mobilité. Il s'agit alors de les faciliter. Tout cela est indissociable d'une gestion des ressources humaines de proximité, dans la logique du partenariat. »

Marion Guillou

« Je vais simplement répondre que nous sommes convaincus que la gestion des ressources humaines est sans doute une des tâches prioritaires dans un organisme de recherche. On n'a pas décliné les modalités, les entretiens etc. Dans notre réflexion commune on n'a pas décliné tout ce qui peut se mettre en place. On est convaincu que c'est dans les métiers intellectuels, comme ceux de la recherche notamment, que la gestion des ressources humaines est essentielle et qu'elle est sans doute sous-estimée par nos organismes ».

François Perdrizet

« Nous aimerions bien savoir comment faire entendre notre voix sur la gestion des ressources humaines.

Nous avons organisé une série de séminaires sur le management de la recherche, et en particulier une séance sur la gestion des ressources humaines. Les cas exposés étaient tout à fait intéressants mais ne reflètent sans doute pas la majorité des pratiques. Je crois qu'il faut analyser de plus près les divers métiers de la recherche, et les reconnaître. Il est aussi important de s'entendre avec les personnes sur ce qu'on attend d'eux et manifester l'importance que reflète cette

attente. Par exemple, pour un chercheur être productif avec des articles dans des revues de rang A, ce n'est pas la même chose que d'être responsable d'un projet interdisciplinaire et cela entraîne sans doute des trajectoires professionnelles différentes. Par ailleurs, il faudra alléger certains handicaps à la mobilité des chercheurs au niveau européen ou entre organismes, et notamment ceux afférents à la vie de famille, c'est un aspect essentiel à introduire dans la future loi. »

Yves Le Bars

« Je voudrais dire un mot sur la gestion des ressources humaines. Dans l'administration publique française et dans un certain nombre d'organismes il y a une sorte d'éclatement de la fonction d'employeur. Il faut être soucieux à tout moment de renforcer la capacité d'employeur dans le secteur public. Il faut renforcer l'unité et la capacité de cohérence de l'employeur public. Il a un certain nombre de combats quotidiens pour cela. Y a-t-il des obstacles législatifs ? Je suis étonné du poids qu'on donne en France à l'évaluation des personnes. J'ai entendu des gens dire « je n'ai pas besoin d'entretien individuel avec mon directeur de laboratoire puisque j'ai mon évaluation quadriennale ». Peut-être faut-il desserrer un peu l'attention sur l'évaluation des personnes pour davantage se préoccuper de celle des équipes et des programmes. »

Bernard Chevassus au Louis

« Sur le législatif deux choses : tout d'abord, il y a des choses qu'il faut éviter et en particulier l'externalisation de l'évaluation pour la recherche finalisée. Pour le deuxième point, si on veut aller dans le sens que vous indiquez, il faut briser le principe de l'évaluation par les seuls pairs. Tant qu'on dira que quelqu'un qui appartient à un corps donné ne peut être évalué que par des gens qui appartiennent au même corps ou à un corps homologue ou au corps immédiatement supérieur, il est évident qu'on fera de la gestion corporatiste, par définition. Donc, si on veut intégrer dans l'évaluation des gens un certain nombre de critères liés à d'autres gens qui pensent des choses légitimes sur ce que fait cette personne, il faut trouver le moyen de rompre avec, est-ce un principe constitutionnel, corporatiste, législatif, je n'en sais rien, ce sacro-saint principe d'évaluation par les pairs. C'est un problème auquel il faut s'attaquer. »

François Perdrizet

« L'évaluation sans capacité stratégique ne sert à rien, car nous nous sentons alors ligotés ou impuissants.
La vraie question, c'est « comment introduire à différents niveaux, aussi bien dans les organismes que dans les processus, de l'intelligence stratégique ». Une évaluation doit donc s'accompagner d'un plan de développement de cette intelligence. »

**Alix Gicquel,
directrice scientifique de l'INRETS**

« Je voudrais revenir sur la variation des ressources qui pour moi soulève un certain nombre de problèmes. Je crois que derrière il y a un problème dynamique, un problème temporel et un problème de mobilisation des forces. Pour le problème temporel, quand on veut arriver à un certain produit, on doit identifier les connaissances de base. On doit intégrer ces connaissances. Et ce n'est déjà pas le même métier, Yves Farge l'a dit tout à l'heure. Après, il faut valider cette intégration puisque la somme de petits bouts ne fait pas quelque chose de pertinent. Ceci nous amène à pouvoir faire une expertise ou à pouvoir valoriser. Cela prend un temps fou. Et derrière, il y a le problème de la mobilisation des forces. On dit qu'il y a plusieurs ressources : financement de base, programmes, expertise et brevets. Alors qui décide finalement du développement de la connaissance propre : on a dit que c'était l'organisme lui-même ; je suis tout à fait d'accord. Le programme négocié ou incitatif le sera avec plusieurs ministères. Cela va être des appels d'offre et des chercheurs vont répondre. Il y a le problème expertise-brevet. Il va y avoir de fortes demandes. Forcément les chercheurs vont répondre et les tutelles vont faire pression pour qu'on réponde à ces demandes. Il ne nous reste plus tellement de temps pour accroître nos connaissances de base. Et là c'est un véritable problème pour les organismes. C'est un problème de terrain. Comment laisser tomber une thématique qui est importante mais dont on se rend compte qu'on n'a pas les moyens humains pour la traiter. L'exemple des marchandises est un bon exemple : la première étape était d'identifier les connaissances, d'identifier les manques et de voir ce qu'on peut faire en intégration au sein d'un organisme. Cela prend du temps, c'est normal. »

**Bruno Barnouin,
Ifremer**

« Je voulais faire une intervention rapide sur le tandem caractéristique des organismes : « pertinence et excellence », en écho à ce qu'a dit Bernard Chevassus au Louis. Le partenariat pouvoir public-organisme peut difficilement être : vous vous occupez de la pertinence, on s'occupe de l'excellence. On a parlé co-construction etc. L'évaluation, a priori, de l'excellence et de la pertinence, on la voit fonctionner dans les appels d'offre incitatifs des ministères techniques. L'évaluation de l'excellence a posteriori, a des règles qui sont connues, notamment à partir des publications ; par contre on ne sait pas faire l'évaluation de la pertinence a posteriori. Je ne crois pas que la solution de Benoît Lesaffre (qui dit : il y a un contrat quadriennal, on vérifie qu'il a été respecté), puisse réellement suffire. Je pense qu'il faudrait, et le cadre de la loi peut le permettre, que les pouvoirs publics, soient tenus d'exprimer un avis sur les services qui leurs sont rendus par la recherche finalisée au service des politiques publiques, que ce soit en qualité, en coût, performance, mais aussi en impact. Cet impact peut être d'ordre législatif, réglementaire, normatif, sécurité etc. Comment mettre dans la loi des obligations faites à la puissance publique pour exprimer son appréciation sur

le service rendu aux politiques publiques ? Il me semble que ce serait nécessaire si on veut réellement construire un argumentaire équilibré en faveur de la défense d'une spécificité des organismes au sein de la loi. Avec une complexité supplémentaire : les politiques publiques viennent aussi des régions, ou de l'Europe. Comment est exprimée la satisfaction ou l'insatisfaction, dans le cadre d'une stratégie prédéterminée par un contrat, de l'atteinte ou de la non atteinte d'objectifs, disons d'intérêt public ? Je pense que ce n'est pas évident. Le document du G8 trace quelques pistes mais ne va pas assez loin pour qu'on voie comment rédiger quelque chose en termes législatifs. »

**Éric Vindimian,
MEDD**

« On a parlé déontologie pour la mise en partenariat. Je pense aussi qu'il y a besoin de déontologie pas seulement chez les opérateurs, mais dans les ministères maîtres d'ouvrage. Je constate que nous n'avons pas les mêmes méthodes pour travailler bien que nous ayons une administration extrêmement normative. Chacun a bricolé sa méthode, en fonction de circonstances, éventuellement de la personnalité du contrôleur financier au moment où cela a été difficile. Donc nous aurions besoin de travailler là dessus. Et puis il y a eu un certain nombre de conclusions qui arrivaient vers l'agence, en disant : il faut qu'elle s'occupe de la recherche finalisée. Il y a des enjeux au niveau de l'agence. Et j'ai l'impression qu'on va un peu vite par rapport à cela. Pour l'instant je ne vois pas le dossier de l'agence sur la recherche finalisée. On peut se poser la question : est-ce que finalement l'agence ne devrait pas rester centrée sur la recherche de type cognitif, puisque apparemment il faut un système pour régler notamment une crise actuelle de la recherche. Dans le domaine de la recherche finalisée, où d'autres agences existent, où des organismes ont déjà mis en œuvre un certain nombre d'actions, où des ministères techniques sont aussi acteurs, il n'est peut être pas utile que nous réformions. Il me semble que la crise est moins forte et que, comme elle n'est pas toujours bonne conseillère, nous devrions essayer de nous réformer en dehors de l'agence. C'est un dialogue à avoir avec le ministère de la recherche : est-ce que l'agence doit tout embrasser ou est-ce qu'elle n'est pas nécessaire pour le domaine de la recherche finalisée ? »

**Jacques Theys,
DRAST**

« Je vais revenir sur la notion de programme. On a parlé des contrats, on a parlé des programmes, on aurait pu parler aussi des fondations comme mode de partenariat. Sur les programmes, il faut rappeler que le PREDIT est le survivant d'une époque qui date des années 80 où il y avait beaucoup de programmes finalisés. On constate qu'il y en a eu de moins en moins. L'époque des programmes est derrière nous. Il y a des explications à ce changement : le changement des relations entre l'État et les entreprises, en particulier les entreprises publiques. Mais on peut en évoquer d'autres : c'est-à-dire d'une part la difficulté à s'engager sur le moyen terme, à travers le budget etc. On préfère des

solutions qui sont plutôt des partenariats à géométrie variable et relativement peu durables comme les contrats. Mais il y a une autre explication plus générale qui est qu'il y a une difficulté en France pour les gens à parler aux autres et à collaborer avec les autres. Les chercheurs veulent parler aux chercheurs, les entreprises aux entreprises, l'État à l'État. On voit qu'il y a beaucoup plus de difficulté à avoir un partenariat entre l'État et les collectivités locales que dans un pays comme l'Allemagne. Il y a un problème de fond, de dialogue entre les partenaires qui est central en France. La conséquence, par rapport à d'autres pays, est qu'ils ont un savoir faire beaucoup plus grand que nous dans les programmes et dans le partenariat. On pourrait citer la Belgique, la Suisse où les partenaires se mettent autour de la table, ce qui est de plus en plus difficile à faire en France. Cette difficulté pour les programmes peut être généralisée à l'ensemble de la recherche finalisée en appui des politiques publiques. Il faut repenser l'outil programme et pas seulement l'outil contractualisation ou l'outil fondation. »

Jean-François Girard

« À propos de partenariat et d'interministérialité : il y a un volet essentiel qui est l'interministérialité avec le ministère de la recherche. Par exemple l'INSERM est passé par trois étapes : tutelle du ministère de la santé, puis tutelle quasi exclusive du ministère de la recherche. Et maintenant on en est à la troisième étape : comment les ministères techniques peuvent pleinement interférer à côté du ministère de la recherche. La question mérite qu'on s'y plonge. Sinon on aura le sentiment que la recherche finalisée est pour les ministères techniques et la recherche fondamentale pour le ministère de la recherche. »

**Daniel Clément,
ADEME**

« La recherche finalisée existe à travers la construction des partenariats. Ce dont on a besoin c'est de construire ces politiques qui répondent à ces enjeux de société, sur la construction des partenariats en rassemblant des compétences qui vont pouvoir construire les réponses. Je ne sais pas si c'est la recherche finalisée qui est générique ou les processus pour la construire, qui eux mettent en œuvre des dispositifs partenariaux tels que les programmes et les réseaux. »

Quelle gouvernance pour la recherche finalisée en appui aux politiques publiques ?

Dominique BUREAU,
directeur des études économiques et de l'évaluation
environnementale au ministère de l'Écologie et du Développement
durable.

Les politiques publiques sont de plus en plus complexes et nécessitent des éclairages scientifiques pluridisciplinaires. L'univers incertain dans lequel elles évoluent rend le décideur extrêmement tendu entre différentes alternatives souvent portées par des groupes de pression partisans ou porteurs d'intérêts. Cette difficulté caractérise notamment les politiques de l'urbanisme, des transports, de l'agriculture, de la santé, de l'environnement et du développement durable. Ce dernier pouvant être compris comme une intégration d'un horizon temporel éloigné et de considérations économiques, sociales et environnementales au sein des politiques sectorielles.

La connaissance n'est certainement pas la solution unique des problèmes de société ; la concertation, la transparence, l'équité, la capacité de réforme, etc., sont autant de composantes d'égale importance. Il reste que la production d'informations scientifiques sur les mécanismes physiques, biologiques, économiques et sociétaux que les politiques publiques ont vocation à influencer, construire ou corriger est un préalable indispensable à toute action publique.

Il est clair que le pilotage de la recherche publique par les seuls milieux académiques, en vertu du désir de savoir, n'est pas adapté aux recherches dont la vocation est la réponse aux besoins des responsables des politiques publiques. Il n'apparaît pas non plus souhaitable que ces responsables soient dotés seuls du pouvoir de « passer commande » à la recherche, conduisant rapidement celle-ci à se détourner de ces donneurs d'ordres ou bien à ne produire que des études sans un objectif cognitif. La recherche finalisée doit s'organiser autour d'objectifs précis, objectifs scientifiques par nature, objectifs de recherche, c'est à dire avec seule obligation de moyen, mais objectifs définis et programmes évaluables. Étant donné la nature de ces objectifs, il convient que la gouvernance du système de recherche finalisée passe obligatoirement par une co-construction avec les milieux scientifiques. Ce mécanisme, maintenant familier pour les opérateurs de la recherche finalisée et les responsables des politiques publiques, est le seul à même de concilier les besoins opérationnels et la liberté de la recherche garantie par la charte européenne des droits fondamentaux. Il reste cependant fragile, notamment car il est minoritaire au sein du dispositif national de recherche. Il mérite d'être inscrit dans la loi d'orientation afin d'en capitaliser les acquis, de poursuivre sa construction et d'en préserver l'avenir, à l'heure où notre pays vit une réforme en profondeur de son système de recherche et de ses finances publiques.

Le cadre budgétaire rénové dont l'État s'est doté avec le vote de la loi organique relative aux lois de finances est un levier dont nous devons nous servir. La

recherche en appui aux politiques publiques gagne son identité et sa cohérence en étant organisée par projets et non seulement en fonction du souci de maintien des structures existantes. La préparation des différents projets de loi de finances, année après année, impose cependant un cadre temporel trop étroit pour la réalisation des projets. Nous devons être en mesure de piloter et d'orienter les recherches en gardant en permanence à l'esprit les différents horizons temporels. Ainsi, il sera nécessaire de mettre en place une structure interministérielle de haut niveau chargée de définir les grandes orientations stratégiques, puis de décliner ces orientations au sein des programmes, enfin de conduire les programmes eux-mêmes en fonction de ces objectifs.

La place des acteurs en charge des politiques publiques concernées devra être reconnue comme importante dans ce dispositif. La mise en place d'une mission interministérielle ouvre le champ du pilotage stratégique de la recherche finalisée à condition d'offrir à chacun des acteurs une place dans le dispositif. La loi d'orientation de la recherche devra en tenir compte et expliciter comment les responsables des politiques publiques sont convoqués pour orienter les programmes de recherche finalisée qui les concernent.

Les organismes opérateurs de recherche ont un rôle particulièrement important pour le développement de la recherche finalisée. Ils sont à la fois des fournisseurs de résultats de recherche, les valorisateurs de ces résultats auprès des utilisateurs, les experts aux côtés des pouvoirs publics et du monde économique et les prospecteurs capables de construire des programmes pour l'avenir. La loi devra réaffirmer l'autonomie des organismes, la spécificité de leurs missions de recherche et d'expertise et instaurer un mode de pilotage par objectifs construits par le dialogue avec les directeurs de programme de la mission interministérielle.

Il conviendra de compléter ce mode de gouvernance de la recherche par la poursuite ou la création de programmes de recherche incitatifs, ouverts à tous les acteurs de la recherche, notamment le monde académique dont la contribution, le plus souvent ponctuelle, à la recherche finalisée n'est pas à négliger. Il est également souhaitable que la loi précise les modalités de la construction d'un outil de financement de programme souple et tourné vers les utilisateurs. Les agences spécialisées (ADEME, AFSSE...) devront accroître leur rôle de coordination et de pilotage de programmes de recherche en lien avec leurs besoins d'expertise. Les ministères devraient garder une capacité de compléter de tels programmes par des actions spécifiques, en lien avec les politiques qu'ils conduisent. Certains organismes pourraient également se voir confier de telles tâches à condition que des règles déontologiques précises soient établies et respectées. Cette multiplicité des actions incitatives, justifiée par la richesse du champ à couvrir, devra cependant être conçue et analysée de façon coordonnée. Des comités de programmes dont les périmètres devraient être adaptés aux grandes orientations stratégiques de l'État devront être établis afin d'assurer ce minimum de coordination.

L'évaluation devra prendre une place importante et s'intéresser plus spécifiquement aux programmes et aux politiques de recherche. Les indicateurs sont des outils utiles de suivi mais ne sauraient suffire à une analyse fine et objective. Des travaux méthodologiques et des comparaisons internationales sont encore nécessaires pour construire un dispositif d'évaluation consistant dans notre pays. La loi devrait prévoir une phase d'expérimentation sur ce thème important qui concerne autant les opérateurs de recherche que les responsables des politiques sectorielles de recherche finalisée.

Les territoires de la recherche ont une tendance irréversible à la diversification. Si l'État reste l'acteur majeur, il partage sa capacité d'orientation et d'organisation du dispositif de recherche avec les régions et l'Europe, voire le monde entier. Les enjeux de ces deux terrains complémentaires de l'action de l'État ne devront pas être négligés. La définition de grands programmes régionaux ou inter-régionaux devra être poursuivie avec un renforcement de l'usage pour la recherche des contrats de plan conclu entre l'État ou les organismes et les collectivités territoriales. A l'autre extrémité de l'échelle, l'encouragement à participer à la construction de l'espace européen de la recherche devra être réaffirmé et inscrit explicitement dans les objectifs aussi bien des organismes de recherche que des programmes incitatifs de l'État et de ses agences.

À côté du système de recherche académique, élément majeur de la politique scientifique du pays, et en collaboration avec ses acteurs, une place doit être réservée et réaffirmée pour la recherche finalisée en appui aux politiques publiques. Ce mode de production de connaissances est déjà bien structuré dans notre pays avec notamment la présence d'organismes et d'agences spécialisés ainsi que de ministères sectoriels développant une politique de recherche. La future loi d'orientation pour la recherche devra reconnaître ces spécificités et prévoir explicitement les outils de sa gouvernance.

**Bernard Chevassus au Louis,
président du Muséum national d'Histoire naturelle**

Je parle d'un endroit où j'ai au moins un pied et un hémisphère dans les réflexions de l'université et de la recherche cognitive. Mon souci est de rentrer dans une valorisation mutuelle, dans un jeu gagnant – gagnant, dans lequel chaque partie vante les mérites de l'autre et en reconnaît la légitimité et la complémentarité. Je pense que du côté recherche finalisée, ça n'est pas trop mal parti ; je n'ai rien entendu de préoccupant par rapport à la recherche cognitive. De l'autre côté, c'est encore un peu préoccupant et l'on ressent une difficulté à penser le positionnement de la recherche finalisée. L'intérêt de l'exercice, c'est de nous avoir obligé à repenser nous même ce qu'est vraiment la recherche finalisée.

Je voudrais raisonner en terme d'analyse fonctionnelle. Tout d'abord pour dire ce que la recherche finalisée n'est pas, n'est plus et est de moins en moins et ce

qu'elle doit être davantage, et puis en déduire quelles sont les évolutions nécessaires.

Ce que la recherche finalisée n'est plus, ou est de moins en moins, c'est trois choses :

- d'abord, ce n'est plus une sorte de niveau spécialisé et identifié dans un continuum linéaire qui irait du cognitif à l'appliqué. Autrement dit, cette définition, qu'on avait pour la plupart en tête, un espèce de positionnement sur un axe, est assez peu adaptée à cette idée qu'il faut pouvoir mobiliser des compétences à tous les niveaux et donc se déplacer sur l'ensemble de cet axe.

- Deuxième chose que ce n'est plus, ou de moins en moins, c'est d'être une sorte d'opérateur privilégié voire exclusif dans un champ, dans un secteur socio-économique, champ dans lequel on développerait des recherches au moyen de personnels dédiés, voire d'un corps dédié, puisqu'il y a encore des organismes qui travaillent essentiellement avec des corps spécialisés, qui sont sensés s'occuper de cet objet. On voit bien, et on a parlé de relation client fournisseur, que dans ce domaine il y a une très forte libéralisation, c'est-à-dire qu'il y a toute une série de demandeurs qui vont avoir à gérer ensemble des objets complexes, l'eau, l'énergie, la biodiversité, donc un grand nombre de donneurs d'ordre ; et puis se présente, du fait de l'internationalisation de la science, toute une série d'opérateurs qui disent : « nous, nous avons des compétences dans ce domaine et nous pouvons répondre à vos attentes ». Donc il y a une espèce de maillage extrêmement complexe qui se fait entre un grand nombre de demandeurs et un grand nombre de clients potentiels. En outre, l'autre point sur lequel on a par contre moins insisté, c'est que, en aval de cela, il y a ceux qui font vraiment la recherche, auxquels on devrait réserver le terme d'opérateur. Ce sont les laboratoires de base qui eux même sont en train de se découpler de manière notoire de cette strate stratégique. On sait aujourd'hui que les laboratoires d'un organisme public de recherche dépendent, hors salaire, souvent pour plus de la moitié, de financements qui ne viennent pas de l'organisme qui est sensé les gérer. Un opérateur, laboratoire de base, reçoit des moyens de régions, d'autres pays, de l'union européenne. Donc il y a un deuxième découplage qu'il faut analyser entre le niveau stratégique que j'appellerai agence de programme et ceux qui font la recherche et peuvent éventuellement la faire au bénéfice de toute une série d'agences de programme.

- Troisième chose que ça n'est plus, c'est d'être une sorte d'opérateur protégé, qui préparerait l'avenir à long terme et qui serait mis à l'écart des contingences immédiates. On voit bien aujourd'hui que les politiques publiques ont besoin de s'appuyer en temps réel, et parfois de manière extrêmement urgente, sur des opérateurs de recherche. La notion de précaution dont on a parlé tout à l'heure ne fait que rajouter à cette exigence, c'est-à-dire demande à mobiliser les connaissances avant même qu'elles soient refroidies, cristallisées et mise en forme. Autrement dit, on demande aux opérateurs de recherche de répondre à la question : « bien sûr, vous n'avez encore rien publié sur ce sujet, ce n'est pas

encore démontré, mais n'avez-vous pas quand même des connaissances en gestation, qui permettraient d'asseoir une politique publique ? ». Ce n'est donc plus un opérateur qui serait uniquement chargé de préparer l'avenir.

Par contre, et on l'a dit et redit au cours de cette journée, ce qu'on demande à ces opérateurs de recherche finalisée, c'est d'être capable d'identifier et de construire des recherches pertinentes, en lien avec toute une série de partenaires, et quand je dit pertinentes, c'est dans les deux sens du terme, dans un contexte de moyens limités. On sait et cela a été dit, que la France représente entre 1 et 4% de la recherche mondiale. Donc il faut faire des choix, et des choix qui soient en connaissance de cause. Il faut le faire avec ce qu'on appelle le tiers secteur c'est-à-dire tout une série de gens, qui maintenant demandent à être associés à ces choix, dont il faut non seulement écouter mais analyser les attentes pour les transcrire en actions de recherche. Donc un rôle de construction et un rôle de pilotage, de gestion optimum de grands programmes, ceux ci pouvant être délégués à toute une série d'opérateurs, un rôle d'assembleurs, de synthétiseurs.

Les conséquences pour la gouvernance de la recherche sont multiples. Je distinguerai les trois niveaux que j'appelle maîtres d'ouvrage, agence de programme et opérateurs.

Je dirai tout d'abord que, lorsque nous avons souhaité que les maîtres d'ouvrage soient réunis dans une structure de réflexion stratégique, ce n'était pas pour que les ministères de tutelle se retrouvent dépossédés de leur fonction. Il s'agit au contraire qu'ils l'exercent d'une manière suffisamment coordonnée et stratégique pour que effectivement, ceux qui vont ensuite être amenés à mettre en oeuvre des programmes disposent d'une vision globale. Je crois que, en 1982, c'était quand même bien cela l'esprit et l'ambition de la création du BCRD. Autrement dit, il s'agissait de regrouper l'ensemble des besoins de recherche de l'ensemble des ministères (je ne crois pas qu'à l'époque on parlait de ministères « techniques », on disait l'ensemble des besoins de recherche et développement de la nation), de l'instruire comme une entité budgétaire spécifique devant le Parlement, justement pour mettre en évidence la cohérence de cette politique, ses options éventuelles et ensuite la décliner. Et donc la question de savoir aujourd'hui comment on exerce la « fonction BCRD » semble effectivement une question tout à fait importante.

J'en viens à la fonction d'agence de programme : là aussi il faut bien voir pourquoi nous en avons besoin, quels sont les justificatifs d'opérateur de grande taille, par rapport à un système qui serait beaucoup plus parcellisé, de type universitaire ou autre. Je crois que ce qu'on a vu cette après-midi, c'est en particulier le fait de pouvoir réaliser, directement ou indirectement, des recherches nécessitant, du fait de l'objet à traiter, la mobilisation de compétences variées. Il faut pouvoir faire appel à des opérateurs divers et coordonner leurs actions. Eh bien cela s'inscrit dans le temps. Autrement dit, il faut former ces compétences, les former sur leur métier principal, mais éventuellement sur d'autres métiers, comme la gestion de projets ou les pratiques interdisciplinaires. Et il faut aussi avoir des relations de confiance suffisamment fortes avec le premier cercle d'opérateurs pour que,

lorsque on a besoin de les mobiliser, ces opérateurs soient opérationnels et habitués à travailler ensemble. Autrement dit, le fait que de grands opérateurs thématiques puissent s'inscrire dans la durée, former des compétences dédiées et construire un dispositif ayant de la réactivité et de l'intelligence est à mon avis la principale justification de l'existence de ces grands opérateurs.

Le dernier point que je voudrai évoquer, c'est celui des opérateurs de base, ceux qui effectivement font la recherche. Tout à l'heure on a parlé d'une clarification des règles du jeu. Je voudrais souligner deux points sur la manière de faire. La première c'est que si un organisme ou un groupement d'organismes doit à la fois piloter des opérateurs propres et jouer un rôle d'agence de programme, il faut que les structures de gouvernance de ces deux métiers soient certainement spécifiques. Ce qui veut dire qu'il faut qu'il y ait des structures de gouvernance de la fonction agence de programme, qui soient distinctes et indépendantes de la fonction d'opérateur. Et puis la deuxième chose à laquelle il faudra veiller, c'est que la gouvernance de cette fonction d'agence de programme s'inspire de principes démocratiques similaires à ceux présidant à la gestion des recherches propres, à savoir une représentation d'élus et des structures consultatives ad hoc. Si on ne veut pas être dénoncé comme mettant en place des structures technocratiques dans le cadre des agences de programme, il faut penser à ce point qui, à mon avis, sera un point d'achoppement.

J'évoquerai un autre point relatif aux opérateurs de base. On a entendu beaucoup cette après midi que finalement, une fois qu'il n'y avait plus qu'à faire de la recherche, l'essentiel du boulot avait été fait, que trouver des bons scientifiques n'était pas un problème. Je pense qu'on a poussé le bouchon un peu loin dans ce domaine. Je voudrais dire seulement que si on veut effectivement que ces recherches finalisées développent les capacités de recherche interdisciplinaires, de partenariat, il faut essayer de déconcentrer cette pluridisciplinarité au niveau des opérateurs de base. Autrement dit, réfléchir à l'émergence d'opérateurs de base au sein duquel se pratiquent effectivement la pluridisciplinarité, le partenariat et autres. Alors qu'on est pour le moment sur le modèle d'opérateurs de base assez spécialisés, avec une pluridisciplinarité qui s'organise au niveau de « super-structures ».

Je terminerai par une réflexion. Souvent, et c'est particulièrement vrai pour des organismes finalisés ayant des implantations nombreuses, on ne trouve pas toutes les compétences nécessaires au même endroit, on ne trouve pas tous les partenariats localisés au même endroit. L'idée d'avoir des opérateurs de base multidisciplinaires et multilocalisés, c'est-à-dire d'avoir des UMR, ou autres formules du même genre, regroupant des compétences réparties sur un territoire éventuellement vaste est donc à promouvoir, en complément de la « logique de site ». Je pense, et j'en ai l'expérience, que c'est possible à travers les ressources actuelles des communications et des échanges. C'est certainement quelque chose qu'il faudrait non seulement envisager mais rendre beaucoup plus facile qu'aujourd'hui, cette création d'opérateurs de base qui soit d'une certaine manière la concrétisation de toutes ces ambitions.

Dernière chose, sur l'évaluation : l'idée qu'on introduit de l'évaluation externe doit être traduite à tous les niveaux. Je l'ai dit pour l'évaluation individuelle, qui doit rompre avec la seule évaluation par les pairs. De même, la question de l'évaluation globale des organismes, avec une périodicité à définir, est quelque chose qu'il faudrait certainement travailler au niveau législatif pour promouvoir les mêmes principes.

Débats

**Nicolas Petit,
Cemagref, centre de Rennes**

« S'agissant de recherche finalisée en appui aux politiques publiques, je pensais qu'il allait être dit « les politiques publiques se définissent de plus en plus à l'occasion de crises ; en dehors de ces situations de crises, les administrations centrales ne souhaitent pas changer de politique. Elles s'intéressent à la mise en œuvre de ce qui va, ou à la gestion de la dernière crise ». Cet aspect n'a pas été pris en compte cette après midi. Quelle en sont les conséquences ? »

Yves Le Bars

« Quand il y a une crise, on peut s'appuyer sur une infrastructure de recherche et d'expertise. La maintenance de cette infrastructure est une manière de se prémunir. Encore faut-il que cette infrastructure ait une capacité de vie et de survie. Je suis d'accord pour dire que la crise est le moteur du changement. »

Paul Caseau

« Je vais dire le contraire. La politique des transports n'est pas faite de crises. Il y a une politique des transports, il y a une recherche sur les transports, l'habitat, l'urbanisme. Ce n'est pas lié à des crises. Il y a des éléments de crise ; mais la politique existe en soi, qui doit se modifier, qui doit évoluer, mais qui n'est pas liée à l'apparition de crises. Il n'y a pas unité des deux sujets. »

Nicolas Petit

« Par rapport à l'interrogation de Bernard Chevassus au Louis et à la non difficulté de programmation, il me semble que lorsque le sens du progrès est évident et que

la recherche doit mettre en œuvre des méthodes pour accompagner le sens du progrès, effectivement il n'y a pas de crise. Mais quand le sens du progrès n'est plus évident, on est au hasard des crises. Et c'est pour cela que dans le domaine biologique, on se retrouve avec une évolution à droite ou à gauche : on manque de boussole quand au sens du progrès. »

Bernard Chevassus au Louis

« Il y a des domaines où l'élaboration d'une politique publique sur un bien sur lequel il y a une prise de conscience, parfois part d'une crise. Mais cela peut s'inscrire dans la durée. Demain il y a une grande réunion au ministère de l'écologie sur la stratégie nationale biodiversité. C'est un exemple de construction progressive de politique publique sur ce qui apparaît comme un bien qui doit faire l'objet d'une gestion collective. On ne peut pas parler de crise au sens paroxysmique du terme, même si on parle beaucoup de problèmes d'extinction. »

Dominique Bureau

« Je regarde les programmes incitatifs de notre ministère : il est clair qu'on peut dire qu'à certains égards, ils ont été fortement influencés par un certain nombre de crises. A contrario, on a besoin de se protéger. Il faut anticiper des références scientifiques pour pouvoir les mobiliser en situation de crise. Sur un des programmes en sciences humaines, le plus perméable à un changement en cas de crise, on avait dérapé, selon les crises. Les retours d'expérience sont importants et modifient la manière dont on voit nos programmes. On essaie de faire des programmes qui anticipent et qui prennent en compte les enseignements des crises, mais on cherche à éviter qu'ils soient poussés par la démagogie politique qui suit les crises. »

Yves Farge

« Coté gouvernance et pouvoir public : avez-vous des débats réguliers avec les directions d'administration centrale ? Avez-vous le sentiment de faire de la co-construction avec eux, ce qui est majeur dans une logique de gouvernance ? »

Dominique Bureau

« Je crois qu'on partage ce qui a été dit. J'ai les mêmes difficultés que François Perdrizet pour faire venir les directeurs à une réunion. Ceci étant, on les met dans les comités d'orientation. On cherche des gens sensibles dans les directions opérationnelles qui vont avoir plus de vision prospective, qui vont pouvoir jouer un rôle d'éclairage et qui vont pouvoir aussi acclimater les directeurs des directions sectorielles, à la nécessité de cette recherche et aux enjeux qu'il peut y avoir. A contrario chaque fois qu'on fait des programmes trop déconnectés, cela rate. On est dans l'élaboration d'un conseil scientifique. On ne peut pas faire de recherche

finalisée en appui aux politiques publiques si les représentants des pouvoirs publics ne sont pas suffisamment présents.

Il y a bien deux pôles. Je ne suis pas sûr que le pôle agence de programme ne bascule pas selon les cas soit du côté des opérateurs qui s'organisent entre eux, ou de la maîtrise d'ouvrage qui s'organise. On ne s'improvise pas carrefour de la recherche comme cela : il faut bien montrer ce qu'on apporte aux uns et aux autres. Il faut voir la plus value. »

François Perdrizet

« Dans notre ministère, il n'y a pas de réponse unique quant à l'association des directions centrales à la programmation de la recherche.

Par exemple, avec la direction de la sécurité routière, nous avons une bonne collaboration en particulier dans le PREDIT. Cela tient sans doute à l'existence de correspondants de recherche dans cette direction, et aussi à une référence commune à une même ambition nationale.

Avec d'autres directions, des progrès sont à faire, par exemple à l'occasion d'élaboration de programmes ou de contrat d'objectifs.

Le terme et le dispositif de co-construction sont très séduisants. Par contre essayer dans la mise en œuvre est difficile et donc moins attrayant. »

Yves Le Bars

« Il n'y a pas de modèle universel. La clé universelle de la fonction d'agence de programme n'existe pas. Des analyses du rôle de différentes agences ont été faites notamment dans le programme « risques et situations de crise ». Dans ce programme on a essayé de voir pourquoi il a fallu une agence sur le SIDA. Il semble que chercheurs et malades n'arrivaient plus à parler ensemble. La création d'une agence indépendante a permis à nouveau à la co-construction de réussir.

Dans le cas de l'ANDRA, il a fallu trouver un territoire indépendant des producteurs de déchets radioactifs, pour avoir, dans la société, une discussion sociale et technique sur la question. En même temps il a des situations où cette fonction est tenue par un ministère technique ou par un groupe ad hoc. Par exemple le groupe du Nord Cotentin dans le cadre de l'évaluation des impacts de la radioactivité autour de la Hague. Il faut être très pragmatique. »

Marion Guillou

« J'ai l'impression qu'on parle très vite de structures. Or agence de programme est plus un processus. Si on parlait de trois parties minimum dans la recherche sur les politiques publiques, on a dit que s'est invité un nouvel acteur qu'on a appelé « le public ». Donc il y avait les autorités publiques, les ministères, les opérateurs de

recherche, puis s'est invité à la table la partie société. L'agence de programme est plus un garant de processus d'élaboration dans un champ donné, qui est celui du programme, de l'identification de priorités de recherche. De toutes façons on ne fera pas tout. Le problème est de se demander collectivement ce qu'on fait en priorité, en étant sûr que autour de la table, sur les politiques publiques, il y a au moins ces trois types d'acteurs. Une fois que ce processus est garanti, qu'il a lieu, on identifie les priorités et les objets de recherche à travailler. La structure est la plus disponible. Si possible ne pas en créer une de plus car c'est énergétivore et budgétivore. Il faut parler plus processus que structure. »

Conclusion

**Paul CASEAU,
Académie des technologies**

Je vais reprendre quelques unes des idées qui ont été échangées, en essayant de les resituer dans la démarche d'ensemble. Cela devrait permettre de prendre un peu de distance, et de porter des jugements plus indulgents. Je note, par exemple, que nous avons été très sévères à propos des luttes de pouvoir entre maîtres d'ouvrage et opérateurs de recherche. Mais je pourrais vous rappeler que la lutte entre maîtres d'ouvrage et opérateurs est aussi vieille que le monde. C'est ainsi que j'ai entendu de grands industriels expliquer que leurs maîtres d'ouvrage étaient "pathétiques" parce qu'ils croyaient "que c'était réellement eux qui étaient responsables de ce qui allait être fait". La lutte, le conflit, l'intérêt réciproque entre ceux qui font et ceux qui disent ce qu'il faut faire sont aussi vieux que le monde, mais sont aussi très créateurs.

L'objectif de cette après midi a été de réfléchir aux forces et faiblesses du système de recherche auquel nous participons et que nous connaissons bien. Je note tout de suite qu'il y a une partie du sujet que nous n'avons pas traité (volontairement). C'est pourtant le point central, le nœud de l'affaire, c'est-à-dire la LOLF. Il y a évidemment un problème : comment quelque chose (la recherche française) qui a priori est conçu dans un cadre ministériel peut devenir interministériel. Le Gouvernement, ou l'agence qui en est très proche va aller défendre les décisions et le budget qu'il propose, et expliquer aux députés pourquoi "c'est comme ça". Tout cela ne se déroulera pas tout à fait à notre niveau, mais néanmoins il faudra que nous y réfléchissions. Et, comme ceux qui ont organisé cette réunion vont continuer à réfléchir, il leur faudra réfléchir non seulement à l'organisation du niveau que nous connaissons, mais aussi à la façon dont, en montant d'un cran, tout cela peut devenir cohérent ou incohérent. L'Académie des technologies a fait à ce sujet une proposition un peu extrême mais qui a l'avantage d'être cohérente: elle a dit qu'on devrait dissocier les tutelles et la programmation à proprement parler.

Dans ce que nous avons dit cet après-midi, le constat principal est qu'il existe deux groupes : les maîtres d'ouvrage et les opérateurs, maître d'ouvrage n'étant pas tout à fait la même chose que « clients ». Entre ces groupes s'est installé un

système de relations qui est très multilatéral (pas du tout bilatéral), très maillé. Chaque opérateur a à sa disposition plusieurs sources de financement, plusieurs maîtres d'ouvrage possibles. Les maîtres d'ouvrage, de leur côté, n'ont pas un seul opérateur à leur disposition. Il faut toujours qu'ils pensent qu'ils en ont plusieurs. De ce système, qui est très multilatéral, on peut dire qu'il constitue tout simplement un marché (marché de la connaissance) et le laisser se débrouiller. Mais ce n'est pas votre culture de laisser les choses aller d'elles-mêmes. Il faut organiser, structurer, donner des lignes de force, débrouiller (et non pas laisser se débrouiller). On a donc parlé cet après-midi de ce qui est arrivé aux maîtres d'ouvrage et de ce qui les attend, on a parlé de ce qui est arrivé aux opérateurs et de ce qui les attend. Puis on a tiré quelques conclusions.

Sur les maîtres d'ouvrage et sur les politiques publiques, on a souligné qu'il y avait aujourd'hui une tension. Que la mondialisation, le changement de l'opinion avaient introduit, pour les maîtres d'ouvrage la nécessité d'une organisation, d'une capacité à se parler entre eux. C'est ce qu'on montré les gens qui ont organisé cette réunion. D'autre part la verticalité a conduit à un certain monopole de l'expertise. Et justement, il y a eu un moment où la France avait trop verticalisé son expertise. D'où la difficulté à organiser les choses de façon claire, ouverte et indépendante. Les maîtres d'ouvrage devront réfléchir à tout cela et il leur a été demandé de clarifier leur politique scientifique et surtout d'être capable de l'afficher. Quand on va parler de co-construction, ils auront quelque chose à dire et pas seulement à donner leur aval.

Du côté des opérateurs, je crois qu'il faut rappeler quelque chose d'important : un opérateur complet a trois propriétés : une capacité (juridique) à contracter . Ensuite, la liberté de contracter (on ne peut pas lui interdire d'aller faire la chasse aux crédits européens, puis aux crédits des régions, ou à ceux des industriels). C'est le multilatéralisme. Enfin, il faut que le contrat avec son autorité principale soit à moyen terme, c'est-à-dire 4 ans. Vous noterez que les Universités n'ont que rarement ces trois propriétés, et que les Laboratoires ne les ont pas. Elles existent dans vos systèmes, mais elles n'existent dans aucun des sous systèmes. Quand on réfléchit à la gouvernance de la recherche on voit qu'on ne fait pas la même chose selon que ces propriétés existent ou pas. En dessous du niveau de l'organisme il y a une gestion matricielle, avec des programmes qui éclatent les contrats qui ont été conclus et des systèmes chargés de gérer la permanence, car l'autonomie n'existe dans aucun des laboratoires individuels.

Voilà donc les deux ensembles. Qu'est ce qui peut les faire se rencontrer et comment peuvent-ils co-construire ? Du côté des maîtres d'ouvrage, cela signifie d'abord qu'ils sont capables de collaborer entre eux. Et de collaborer par exemple avec Bruxelles, et que Bruxelles n'est pas divisé par des lignes de fractures insurmontables entre les différentes directions. Les maîtres d'ouvrage ont là un véritable problème : s'ils ne le résolvent pas, c'est le "marché" qui triomphe. J'ai déjà eu l'occasion de conseiller à des opérateurs de ne pas laisser triompher la logique du marché, et de ne pas regarder le maître d'ouvrage uniquement comme un guichet. En effet, il faut d'abord regarder sa politique. Il ne faudrait pas que la loi

en préparation nous fasse régresser au lieu de nous faire avancer. D'autre part, traditionnellement les opérateurs sont maîtres d'œuvre, c'est-à-dire organisateurs, et ils deviennent maîtres d'ouvrage vis à vis d'un nuage d'opérateurs de second rang. Petit à petit ils prennent la posture d'agence ou de maître d'ouvrage délégué. La question doit être creusée.

On a également dit deux choses qui me paraissent assez évidentes : la première est que, si un organisme joue le rôle d'Agence, il doit avoir une déontologie qui se traduit dans une organisation. Il ne faut pas que les délégations de maîtrise d'ouvrage soient permanentes. Ce sont des délégations à donner dans une politique d'ensemble. Le deuxième point est, en quelque sorte, une demande de non régression : "il y a un certain nombre de choses qui marchent, ne les faisons pas régresser". Faisons en sorte que des programmes comme le PREDIT, qui ont marché, ne régressent pas. Pour le moment on peut retenir de ce qui a été dit cet après-midi : attention à ne pas régresser, on a des populations qui connaissent leur métier, on peut organiser une certaine collaboration mais cela signifie qu'un certain nombre de progrès organisationnels sont faits.

Parmi les points qui n'ont pas avancé : celui de l'évaluation. On peut en effet, soit l'oublier complètement, soit demander d'y passer une après midi entière. Marion Guillou a dit la seule chose qui puisse être dite : "celui qui a défini le contrat de 4 ans, celui là fait l'évaluation, personne d'autre". Par ailleurs, le programme peut être mauvais. Le ministère doit être évalué à son tour : "pourquoi a-t-il demandé des choses aussi inadaptées ?". Beaucoup de programmes ont été réussis alors qu'il aurait autant valu les rater.

Par ailleurs, nous ne sommes pas dans la prestation : avec la recherche finalisée, nous sommes au niveau au-dessus. Donc il y a une partie de la recherche qui est non définie au départ. Et c'est pour ça que s'introduit le même type d'évaluation par les pairs qui s'introduit lorsque la recherche est dirigée par l'amont. Elle s'introduit aussi en recherche finalisée parce que cette recherche n'est pas complètement définie par l'écriture de son programme : elle a une capacité d'évoluer, une capacité de dire si de nouvelles problématiques émergent. L'évaluation est donc, aussi, un compromis. Comme l'est la rédaction des programmes. Cela mérite que vous y réfléchissiez.

On est stupéfait de voir que l'Université a imposé son mode d'évaluation à des gens qui au départ n'avaient pas à l'accepter. Je connais un organisme qui a tellement bien suivi ces orientations qu'il est maintenant composé de chercheurs excellents et qui forment un organisme détestable. Il n'a ni but ni objectif. Par contre, il a de bons labos. Ce n'est pas l'objectif d'un organisme de recherche finalisée d'être composé de bon labos et de n'avoir plus de missions, sauf celles qu'il n'exécute pas. Et d'ailleurs les bons labos prennent tout leur oxygène intellectuel et souvent financier à l'extérieur de l'organisme en question. L'origine de tout cela est qu'on a voulu singer les procédures universitaires, y compris l'évaluation de la recherche. Donc méfiez-vous des "pièges" de l'évaluation et passez-y un peu de temps. Ou alors supprimez le sujet.

On est encore assez loin de pouvoir résumer ce qui a été dit cet après-midi et ce qui avait été dit en préparation, sous forme de conseil au niveau d'une loi. Vous devez d'ailleurs laisser les choses se préciser à l'extérieur du groupe des acteurs qui sont présents aujourd'hui. Ouvrir, comme on l'a dit, en laissant quelques personnes, en dehors des organismes actuels, venir ici et se confronter à vous. À ce moment là, à partir des idées qui ont été évoquées, donner quelques points de non-régression, d'amélioration, de réflexion. Et ces points devront être défendus par les organismes, parce qu'il s'agit de leur vie de tous les jours, mais aussi par les ministères, parce que cela représente pour eux un devoir à accomplir.

Annexe

Communiqué de presse



MINISTÈRE DE
L'AGRICULTURE, DE
L'ALIMENTATION, DE LA
PÊCHE ET DES AFFAIRES
RURALES

MINISTÈRE DE
L'ÉCOLOGIE ET DU
DÉVELOPPEMENT
DURABLE

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT,
DES TRANSPORTS, DE
L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE, DU TOURISME
ET DE LA MER



Paris, le 28.09.04

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

Séminaire de réflexion « recherche finalisée et politiques publiques » lundi 27 septembre 2004

Un séminaire de réflexion sur le thème de la recherche finalisée et des politiques publiques s'est déroulé le lundi 27 septembre 2004 au ministère délégué à la Recherche.

Ce séminaire avait pour objectif de mieux cerner les missions d'appui aux politiques publiques de la recherche finalisée en France, de comprendre comment se construisent ses partenariats aux niveaux national et européen et de réfléchir à sa gouvernance dans le nouveau cadre budgétaire de l'Etat.

Il était organisé à l'initiative de trois ministères, ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, ministère de l'Écologie et du Développement Durable, et de quatre organismes de recherche finalisée, le CEMAGREF¹, le CIRAD², l'IFREMER³ et l'INRA⁴.

¹ Centre national du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et Forêts

² Centre de coopération internationale en Recherche Agronomique pour le Développement

³ Institut français de Recherche pour l'Exploitation de la MER

⁴ Institut National de la Recherche Agronomique

La finalité de ce séminaire est la prise en compte du rôle de la recherche finalisée dans l'élaboration de la future loi d'orientation et de programmation de la recherche. Il a notamment fait ressortir les éléments suivants :

l'élaboration des politiques publiques est de plus en plus complexe et suppose que les responsables de ces politiques fassent appel à la recherche ;

la recherche finalisée a toute sa place dans le dispositif national de recherche et d'innovation et les conditions de son épanouissement doivent être favorisées ;

le dialogue entre les responsables publics et les acteurs de la recherche-innovation doit être encouragé et inclure autant que possible, des acteurs de la société civile ;

il est indispensable d'établir des systèmes appropriés d'évaluation collective et individuelle, ouverts sur l'extérieur et prenant en compte, d'une manière équitable, cette mission de recherche et d'appui aux politiques publiques.

Sur la base des conclusions dégagées par Paul Caseau, membre de l'Académie des technologies, les participants ont convenu de poursuivre le travail de réflexion entamé entre organismes de recherche et responsables publics, et de l'élargir à des représentants de la société civile. Ce travail permettra de faire des propositions concrètes pour la future loi d'orientation et de programmation de la recherche.