

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

La contractualisation des organismes publics de recherche avec l'État

Rapport à monsieur le ministre
de l'Éducation nationale,
de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche

à monsieur le ministre délégué
à l'Enseignement supérieur
et à la Recherche



IGAENR

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

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

La contractualisation des organismes publics de recherche avec l'État

AVRIL 2007

François BONACCORSI
inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

Dominique MARCHAND
inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

Patrice VAN LERBERGHE
inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

Marc GOUJON
inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

Nicole PERNOT-CHAFFORT
chargée de mission
Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	10
Les faits générateurs de la mission.....	10
L'orientation de l'analyse.....	11
La démarche adoptée	12
Le fil de la problématique.....	13
1. Démarche contractuelle et exercice de la tutelle	15
 1.1. Empreinte et résonance historiques de la contractualisation.....	15
1.1.1. <i>La coordination interministérielle.....</i>	15
1.1.2. <i>L'affichage des priorités nationales et la programmation</i>	17
Planification et programmation.....	17
Priorités et stratégies.....	18
La définition des orientations stratégiques : un défi pour la DGRI.....	18
1.1.3. <i>"Le pilotage par l'aval".....</i>	19
1.1.4. <i>Le rôle de la politique incitative.....</i>	20
 1.2. Enjeux de la contractualisation avec l'État	21
1.2.1. <i>Le contrat, vecteur de modernisation, facteur de visibilité</i>	21
1.2.2. <i>Trois dimensions, trois enjeux.....</i>	22
Équilibrer formalisation contractuelle et accords tacites	22
Adapter la mesure de la performance à la politique publique de recherche et d'innovation	23
Concilier soutenabilité des dépenses publiques et vision à long terme	24
L'exemple britannique.....	25
 1.3. La contractualisation au centre de l'exercice de la tutelle	27
1.3.1. <i>La préparation des conseils d'administration</i>	28
1.3.2. <i>Les lettres annuelles d'orientation générale.....</i>	30
1.3.3. <i>Les lettre de mission des nouveaux dirigeants des organismes</i>	31
2. Situation actuelle de la contractualisation.....	32
 2.1. Tableau de la situation contractuelle des organismes	32
 2.2. Analyse comparative des contrats et des pratiques contractuelles	33
2.2.1. <i>Les orientations stratégiques des organismes et l'élaboration du contrat avec l'État</i>	33
Articulation entre orientations stratégiques de l'organisme et objectifs contractuels	34
Une réflexion stratégique qui s'étend hors de la durée contractuelle	35
L'IRD : un contrat anticipant la finalisation du plan d'orientation stratégique.....	36
Le contrat de l'INSERM : perspectives	37
2.2.2. <i>La programmation contractuelle des moyens.....</i>	38
L'État ne s'engage pas dans une perspective financière plurianuelle.....	38
Deux contre-exemples dans l'échantillon	39
2.2.3. <i>Les évolutions internes des organismes inscrites dans l'exercice contractuel</i>	41

2.2.4. <i>Les actions partenariales figurant dans l'exercice contractuel</i>	42
2.2.5. <i>Les dispositifs contractuels de suivi et d'évaluation</i>	43
Les contrôles à l'initiative de l'État	44
Les modalités internes ou externes de suivi de l'activité de l'organisme.....	44
Les indicateurs de résultats et de performances	45
2.2.6. <i>La politique d'information et de communication sur le contrat</i>	51
Le contrat, objet de communication ?	51
2.3. Diagnostic proposé par la mission de l'IGAENR	52
Une évolution positive.....	53
Des contrats présentant néanmoins des faiblesses.....	53
3. Donner un nouvel élan à la contractualisation.....	59
3.1. Quatre conditions préalables.....	59
Revendiquer le caractère d'exception de la politique publique de recherche et d'innovation	60
Conforter l'autorité de pilotage et de tutelle de la DGRI.....	60
Réaffirmer la responsabilité et l'indépendance des organismes dans la définition de leurs plans d'orientation stratégique	62
Contribuer à la cohésion de l'action ministérielle dans le domaine de la recherche.....	62
3.2. Reconsidérer le cadre du processus de contractualisation.....	63
3.2.1. <i>Produire un texte normatif qui organise le processus contractuel et clarifie ses attentes</i>	63
3.2.2. <i>Rompre le cloisonnement des contrats par l'organisation d'échanges thématiques entre établissements</i>	64
3.2.3. <i>Instaurer un comité de préparation et de suivi contractuels par établissement</i>	65
3.3. Équilibrer le dialogue entre deux stratégies, l'État et l'opérateur	66
3.3.1. <i>Un État stratège</i>	66
3.3.2. <i>Un exemple au Royaume-Uni : les étapes du plan décennal 2004-2014.</i>	69
3.3.3. <i>Les plans d'orientation stratégique des organismes</i>	69
3.3.4. <i>Un dialogue contractuel équilibré en matière de perspectives stratégiques</i>	70
3.4. Donner une cohérence au contenu des contrats.....	71
3.4.1. <i>Des éléments incontournables</i>	71
3.4.2. <i>Vers un contrat d'objectifs et de moyens</i>	72
Des dispositions juridiques et réglementaires encouragent l'évolution vers une contractualisation pluriannuelle des moyens	73
Les modalités envisageables.....	74
Renforcer la responsabilité budgétaire du pilote	75
Les clauses d'assouplissement.....	75
3.4.3. <i>Une vraie politique partenariale, un des pivots du contrat</i>	75
3.5. Garantir le suivi, l'évaluation et le bilan du contrat.....	77
3.5.1. <i>Les indicateurs de performance et de résultat de l'activité</i>	78
Quels indicateurs pertinents ?	78
Lancer une étude sur la mesure des performances dans un cadre contractuel	80

3.5.2. <i>Les modalités d'évaluation du contrat</i>	81
Le rôle de l'AERES.....	81
Une procédure unifiée d'évaluation périodique.....	82
3.5.3. <i>Étendre l'information et la communication sur les contrats</i>	82
4. Profils de la contractualisation de l'ANR	85
4.1. La contractualisation de l'ANR, une étape attendue.....	85
4.1.1. <i>Les intentions du législateur</i>	86
4.1.2. <i>Les précisions apportées par le décret constitutif de l'Agence</i>	87
Resserrement de la tutelle.....	87
Champ, programmation et mise en œuvre des interventions de l'ANR.....	88
4.2. Une forte croissance des moyens d'intervention de l'agence sans visibilité budgétaire	92
4.2.1. <i>Une politique de financement par projet, d'ampleur encore limitée</i>	93
4.2.2. <i>Une visibilité budgétaire insuffisante</i>	94
4.3. Deux expériences contractuelles antérieures	95
4.3.1. <i>L'ancien contrat quadriennal 2004-2007 de l'ANVAR</i>	95
4.3.2. <i>La contractualisation de l'ADEME</i>	96
Le contrat 2000-2006 a fait l'objet d'un suivi effectif	97
Les évolutions du dernier contrat d'objectifs de l'ADEME (2007-2013).	98
Une mesure de l'activité de l'agence et de ses programmes.	98
4.4. Les points sensibles du contrat de l'ANR.....	99
4.4.1. <i>Clarifier le processus de programmation</i>	99
4.4.2. <i>Faire face à la croissance du nombre de projets financés</i>	101
4.4.3. <i>Réfléchir à la pérennité du recours aux organismes-supports</i>	101
4.4.4. <i>Renforcer le système d'information de l'Agence</i>	104
4.4.5. <i>Intégrer à la mesure des performances de l'Agence le suivi des projets financés et le suivi de la gestion partagée</i>	105
Suivi et évaluation des projets financés et de l'activité des organismes-supports	105
Le choix des indicateurs de performance.....	106
L'évaluation des engagements contractuels de l'ANR	108
5. Synthèse des recommandations	110
5.1. Contractualisation des organismes de recherche	110
1 - Conception de la contractualisation	110
2 - Quatre conditions préalables.....	111
3 - Préparation du contrat : reconsiderer le cadre du processus de contractualisation.....	111
4 - Préparation du contrat : un dialogue contractuel équilibré entre l'État et l'opérateur	112
5 - Contenu du contrat : vers un contrat d'objectifs et de moyens	113
6- Contenu du contrat : affichage de la politique partenariale.....	113
7 - Suivi, évaluation et bilan du contrat : la mesure des performances et des activités	114
8 - Suivi, évaluation et bilan du contrat : périodicité du suivi ; modes d'évaluation des résultats....	114
9 - Développer l'information et la communication sur les opérations contractuelles.....	115

5.2. Le contrat de l'ANR.....	116
1 - Le cadre du contrat	116
2 - Les questions sensibles	117
5.3. Observation finale.....	118
6. Réponse et observations de la direction générale de la recherche et de l'innovation	119
Annexes.....	123
Personnalités rencontrées par la mission.....	127
Inventaire des opérations de contractualisation dans 19 établissements au 31/12/2006	129
Indicateurs nationaux et contractuels.....	135
Les indicateurs nationaux et contractuels de l'ADEME.....	151
ANR - EPRD 2006 : Répartition des crédits d'intervention sur programmes.....	155
Documents stratégiques et contrats examinés.....	156
Bibliographie restreinte	157
Index des sigles et abréviations	160

Introduction

Le ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche a confié à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) une mission sur la contractualisation des organismes de recherche avec l'État.

Les faits générateurs de la mission

Ainsi que le précise la lettre de cadrage du ministre, adressée le 28 juillet 2006 au chef du service de l'IGAENR, l'intérêt porté à la contractualisation de ces établissements est fondé essentiellement sur deux faits générateurs récents :

- la possibilité pour l'État de passer des contrats pluriannuels avec les organismes de recherche, introduite par la loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999, devient désormais une obligation selon les dispositions de l'article 8 de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 ;
- la mise en œuvre opérationnelle pour l'exercice budgétaire 2006 des principes de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) entre nécessairement en ligne de compte sur la nature des relations entre les organismes publics de recherche et leurs tutelles ainsi que sur les finalités et le contenu de leurs contrats d'objectifs quadriennaux.

Ainsi, la mission confiée à l'IGAENR se devait de répondre à deux types de préoccupations : d'une part, la réalisation d'un bilan consacré à la première génération de contrats d'objectifs, signés par l'État et les organismes publics de recherche depuis 2000, ce bilan s'étendant sur la période 2005-2007 aux modalités de préparation de la seconde génération de contrats ; d'autre part, une réflexion et des propositions sur les évolutions des opérations contractuelles, tenant compte des nouveaux facteurs d'environnement législatifs et réglementaires que l'on vient d'évoquer.

Les premières questions que se sont posés les membres du groupe de travail de l'IGAENR renvoient à la place qu'occupe aujourd'hui la contractualisation dans l'exercice de la tutelle des organismes de recherche, intervenant comme opérateurs scientifiques et techniques mais également, pour certains d'entre eux, comme agences de moyens, de programmes ou d'objectifs : l'obligation contractuelle

introduite par la loi de programme est-elle portée par une ambition effective qui lui confère le statut d'un instrument central de pilotage de la politique nationale de recherche et de développement technologique ? Cette ambition a-t-elle les moyens de s'exprimer et surtout est-elle partagée par les établissements contractants ? Autrement dit, le dialogue entre l'État et ses opérateurs publics est-il équitable, fondé sur une reconnaissance réciproque comme sur un juste équilibre des droits et des obligations des parties prenantes ?

L'orientation de l'analyse

Il est apparu aux rapporteurs de l'inspection générale que leur réflexion devait privilégier l'examen des conditions susceptibles de donner un nouvel élan à la politique contractuelle dont le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche avait souligné l'importance : *"La relance de la politique contractuelle doit aboutir à la signature de véritables contrats d'objectifs, à la définition de priorités clairement affichées et à une mesure des résultats obtenus au regard des moyens mobilisés"*¹.

L'analyse des contrats d'objectifs de première génération (2000-2006) comme celle des contrats en cours ainsi que le recueil des témoignages de certains des acteurs impliqués dans les opérations contractuelles ont conduit la mission de l'IGAENR à identifier trois enjeux qui conditionnent à ses yeux en grande partie les perspectives d'évolution des opérations contractuelles :

- 1) l'approfondissement du dialogue entre les tutelles et les organismes de recherche qui repose sur la confrontation des orientations stratégiques à moyen ou long terme définies par les opérateurs de recherche au regard de leurs missions statutaires avec les priorités scientifiques nationales arrêtées par les autorités gouvernementales ;
- 2) l'exploration des possibilités d'ouverture des contrats d'objectifs en direction d'une programmation pluriannuelle des moyens à défaut de laquelle l'engagement contractuel de l'État perd une grande part de sa substance et de sa crédibilité ;
- 3) la rationalisation du choix des indicateurs de performance permettant le suivi des programmes et des actions contractuels qui ne se réduit pas à une question de nature technique comme elle est souvent perçue. Ce choix met à l'épreuve, dans le cadre de la logique de performance introduite par la LOLF, la responsabilité des deux parties, soumises à une obligation commune de rendre des comptes, l'État devant la représentation parlementaire, l'opérateur

¹ Communication du ministre sur la rentrée universitaire, lors du Conseil des ministres du 4 octobre 2006.

devant ses tutelles mais aussi devant la communauté scientifique et, plus largement, devant la collectivité nationale.

La démarche adoptée

Ainsi conçue la démarche de la mission de l'IGAENR pouvait mettre à profit le capital de réflexion constitué par un certain nombre de travaux antérieurs confiés à l'inspection, notamment les enquêtes effectuées sur plusieurs grands organismes de recherche tels que le CEA, l'INRETS, l'INRA, l'INRIA et l'IFREMER, certaines études transversales, en particulier celles qui concernent l'expertise conduite sur les budgets des organismes de recherche, le financement des nanotechnologies et des nanosciences, les carrières scientifiques, la dimension territoriale des activités de recherche, la valorisation de la recherche, ainsi que sa participation aux travaux du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

S'agissant de la contractualisation, les rapporteurs se trouvaient confrontés à deux difficultés majeures : la spécificité des missions des organismes qui constitue une des particularités de l'appareil national de recherche et de développement et requiert une certaine prudence dans l'approche inductive des processus contractuels ; le pluralisme des tutelles auquel se conjugue dans le cadre budgétaire la répartition complexe des opérateurs de recherche par programme, relevant tant de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (Mires), concernant six ministères, que d'autres missions du budget général de l'Etat.

Afin de faciliter l'analyse des contrats et l'examen des modes de contractualisation, les rapporteurs ont pris le parti, après consultation du directeur général de la recherche et de l'innovation et de ses services, de travailler sur un échantillon de référence comprenant sept organismes publics de recherche, qui représentent plus de 90% du montant cumulé des subventions pour charges de service public allouées aux opérateurs des deux programmes de la Mires, *"Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires"* et *"Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources"*. Ces organismes sont les suivants : le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut national de la recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut de recherche pour le développement (IRD). S'y ajoute une agence de moyens et de programmes, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Toutefois la mission a souhaité pour certains points de son

argumentation étendre l'examen de ce contingent d'établissements à des organismes de recherche dont le volume financier est plus réduit mais dont le champ d'activité présente des particularités intéressantes en termes contractuels ; en particulier : l'Institut national d'études démographiques (INED), le Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) et le Centre d'études de l'emploi (CEE).

Dans une seconde phase qui a suivi l'examen des documents d'orientation stratégique et des contrats d'objectifs en cours ou antérieurs, effectué sur la base d'une grille d'analyse commune aux rapporteurs, la mission de l'IGAENR a procédé à une quarantaine d'entretiens de responsables scientifiques et administratifs, désignés à sa demande par la direction de chaque organisme ainsi que de représentants de plusieurs administrations de tutelle, chargés pour la plupart des dossiers de contractualisation : agriculture et pêche, industrie, écologie et développement durable, budget².

Parmi les nombreux documents consultés au cours de la mission³, une attention particulière a été portée aux travaux du Comité interministériel d'audit des programmes et à certains rapports parlementaires concernant la loi de programme pour la recherche, l'application de la LOLF et l'examen du projet de loi de finances pour 2007. Les sites institutionnels des organismes de l'échantillon ont été examinés afin d'apprécier la place attribuée à la communication des contrats d'objectifs.

Les délais impartis à la mission n'ont pas permis aux rapporteurs de se rendre sur le terrain afin d'apprécier la prise en charge au niveau territorial des engagements contractuels ; l'étude confiée à l'IGAENR sur *"la mesure de la performance dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF"* qui a débuté en janvier 2007, devrait combler cette lacune, dans un premier temps pour les établissements d'enseignement supérieur et, ultérieurement, pour les organismes publics de recherche.

Le fil de la problématique

La construction du rapport épouse le cheminement de la réflexion de ses auteurs.

La première section est consacrée à l'examen de la place de la contractualisation parmi les modes d'exercice de la tutelle⁴. Appliquée aux organismes publics de recherche, EPST et EPIC, la contractualisation demeure une initiative récente.

² La liste des personnalités figure en annexe.

³ On trouvera en annexe une liste sélective de certains d'entre eux.

⁴ Il convient de préciser que, dans le rapport, le concept de "tutelle" est employé, sauf exception, dans son sens générique et renvoie à l'ensemble des administrations exerçant la tutelle ou la co-tutelle des établissements de recherche.

Elle résulte de l'histoire complexe du pilotage national de la recherche qui prit naissance en 1958. Le nouveau cadre budgétaire de l'État, issu des principes de la LOLF et désormais opérationnel depuis le début de l'exercice 2006, lui donne un élan considérable : quels en sont les enjeux mais aussi les limites ?

La presque totalité des organismes publics de recherche s'est soumise à la contractualisation et la seconde génération de contrats, signés avec l'État dans la période 2005-2007, tire parti des expériences acquises lors des précédentes opérations contractuelles. L'analyse des démarches entreprises par les établissements de l'échantillon met en évidence un certain nombre de pratiques communes qui coexistent aux côtés d'initiatives particulières relevant des missions et de la culture de chacun. Un bilan confrontant ces deux tendances constitue l'objet de la seconde section du rapport.

Sur la base de ce bilan actualisé, les rapporteurs s'interrogent sur les conditions susceptibles de donner un nouvel élan à la contractualisation au service de l'exercice d'une tutelle "équitable". Leurs préconisations reposent sur plusieurs préalables. Elles concernent la préparation, le contenu, le suivi et l'évaluation des contrats. Le cas spécifique de la contractualisation prochaine de l'Agence nationale de la recherche (ANR) fait l'objet de propositions distinctes.

L'ensemble de ces recommandations et leurs attendus figurent dans la troisième section du rapport et sont récapitulés dans sa conclusion.

* * *

Les rapporteurs ont considéré au cours de leur enquête que la contractualisation des organismes publics de recherche avec l'État peut être un des éléments déterminants de l'application du Pacte pour la recherche, si toutefois elle est portée par la volonté des différentes parties contractantes. Les dispositions figurant dans la loi de programme du 18 avril 2006 sont la condition nécessaire de ce recentrage mais non la condition suffisante. Aussi souhaitent-ils que ce rapport soit perçu par ses destinataires, non seulement comme l'examen des conditions d'application d'une obligation légale mais aussi comme l'analyse d'une ambition politique qui gagne à être partagée par l'ensemble des acteurs publics de la recherche et de l'innovation au bénéfice de chacun et au profit de tous ■

1. Démarche contractuelle et exercice de la tutelle

Appliquée aux établissements publics de recherche, EPST et EPIC recherche notamment, la *contractualisation* est un concept récent auquel la loi du 12 juillet 1999⁵ sur l'innovation et la recherche a donné toutes ses chances, avant que la loi de programme pour la recherche (LPR) de 2006 n'en fasse une obligation. Le texte de 1999 qui exposait les quatre caractéristiques essentielles du contrat, (pluriannualité, définition des objectifs de l'établissement, réciprocité des engagements des parties, évaluation), donnait ainsi une qualification générique à des opérations ponctuelles antérieures (ex. : contrats du CEA, de l'INRA, avant 1999) et faisait de la contractualisation un des derniers échelons de l'histoire du "pilotage" national de la politique de R&D.

1.1. Empreinte et résonance historiques de la contractualisation

Il n'est pas inutile de rappeler ici brièvement les composantes élémentaires d'une histoire dont la contractualisation conserve encore actuellement l'empreinte et la résonance. C'est le point de départ de la réflexion de la mission de l'IGAENR.

On peut distinguer, pour simplifier un débat qui se situe aux frontières du présent rapport, quatre composantes historiques qui ont contribué à structurer la politique de recherche depuis les débuts de la 5^{ème} République : la coordination interministérielle, l'affichage des priorités nationales et la programmation, le "pilotage par l'aval", le rôle de la politique incitative.

1.1.1. La coordination interministérielle

Certains analystes se réfèrent périodiquement aux prémisses du dispositif de coordination interministérielle de la recherche. Le temps les embellit et oblitère les difficultés de début qui ont marqué l'installation en 1958, à l'initiative du général de Gaulle, du triptyque constitué par la délégation générale à la recherche

⁵ Article 1^{er} de la loi n° 99-587, modifiant l'article 14 de la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France : "Tout établissement public de recherche peut conclure avec l'État des contrats pluriannuels qui définissent, pour l'ensemble de ses activités, les objectifs de l'établissement ainsi que les engagements réciproques des parties. L'exécution de ces contrats fait l'objet d'une évaluation".

scientifique et technique (DGRST), organe de mission à vocation interministérielle chargé de la préparation et de l'exécution de la politique de recherche, le Comité consultatif de la recherche scientifique et technique (CCRST, comité dit des *douze*, puis des *seize* "sages"), chargé de conseiller le gouvernement, le Comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST), instance de délibération et de décision, présidée par le Premier ministre. Ce dispositif est resté en l'état jusqu'en 1981 (le CIRST s'est encore réuni en 1999). Il a contribué à conserver durant cette période à la politique publique de la recherche et à son budget ("enveloppe recherche", préfiguration du budget civil de recherche et de développement - BCRD, adopté à partir de 1982) leur caractère interministériel, indépendamment des organigrammes gouvernementaux qui ont rattaché la recherche soit au ministère chargé de l'industrie, soit au Premier ministre, ou lui donnait son autonomie, rendant ce système difficilement lisible par nos partenaires étrangers. Le rapprochement de la recherche et de l'enseignement supérieur, reprenant une configuration largement partagée par les États européens, a introduit une certaine stabilité dans un dispositif institutionnel en mouvement permanent, mais n'a pas apporté une solution claire à la dimension interministérielle de la recherche. La mise en vigueur récente des principes de la LOLF et l'adoption d'une mission interministérielle recherche et enseignement supérieur, redonnent en principe à l'instrument budgétaire une part de ses fonctions de pilotage dans le domaine de la recherche qui s'étaient érodées au fil du temps.

Mais la particularité de l'appareil national de R&D demeure la multiplicité de ses établissements de recherche nationaux. Avec la création de plusieurs grands organismes de recherche⁶ (à partir des années 1965-1967) la politique interministérielle devait surmonter son principal obstacle : éviter de n'être que la juxtaposition des politiques scientifiques conduites par les établissements. Il n'est pas sûr que cet obstacle ne soit aujourd'hui qu'un vestige historique, en dépit de la mise en œuvre, dans le cadre du budget général de l'État d'une mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIRES).

Par le fait qu'ils associent les administrations de tutelle, les contrats d'objectifs des organismes publics de recherche s'inscrivent dans une tradition interministérielle, même s'ils ont ou doivent avoir un chef de file, en cohérence avec les responsables des programmes relevant des

⁶ Ces créations sont intervenues durant la période considérée en deux étapes : les années 60 (ex. CNES, INSERM, CNEXO) et les années 80 (CEMAGREF, INRETS, IFREMER et CIRAD).

Observations de la DGRI : c'est oublier trois grands organismes de recherche qui sont nés dans la période de la seconde guerre mondiale : CNRS (1939), IFP (1944), CEA (1945).

missions du budget général de l'État qui reçoivent le concours d'opérateurs de recherche.

1.1.2. L'affichage des priorités nationales et la programmation

Affichage des priorités scientifiques et technologiques et programmation sont étroitement liés, lorsqu'ils sont envisagés au niveau national et non au niveau des opérateurs scientifiques et techniques.

Planification et programmation

La contribution apportée par le Commissariat général du plan, dans les années soixante-dix notamment, à la planification quinquennale de la politique nationale de R&D, souvent associée à la programmation industrielle (questions atomiques et spatiales, plan calcul, plan machines-outils, etc.) alimentaient un débat sur les fondements d'une programmation de la recherche que les défenseurs de la recherche fondamentale ou académique n'étaient pas prêts d'accepter au nom d'une liberté qu'ils jugeaient menacée. Dans le sillage du Plan, la période 1975-1981 a connu toutefois des opérations programmatiques concrétisées autour de documents ou de rapports génériques tels que le *"Tableau de bord de la recherche"*, le *"Schéma directeur de la recherche"* ou *"Construire l'avenir ; livre blanc sur la recherche"*, ainsi que la publication des résultats de missions de prospective thématique qui débouchaient sur des propositions de programmation des politiques sectorielles correspondantes : *"Sciences de la vie et société"*, *"La biotechnologie demain"*, *"Informatique et société"*, *"Les sciences de l'homme et de la société en France ; analyse et propositions pour une politique nouvelle"*...

La réduction de l'emprise du Plan sur la programmation de la recherche a été relayée, dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation du 15 juillet 1982, par la mise en œuvre de *"programmes mobilisateurs"*, définis au préalable par des missions du Gouvernement confiées à d'éminents spécialistes. La dénomination de ces programmes, mais non leur concept, s'est évanouie à partir de 1986, cédant le pas à des grands programmes technologiques. La dynamique introduite par la contractualisation des établissements d'enseignement supérieur en 1984⁷ puis par les plans d'aménagement de la carte universitaire dans les années quatre-vingt dix (plan *"universités 2000"*, mai 1991) a peu à peu rendu inéluctable la contractualisation des organismes de recherche introduite par la loi de 1999. Les objectifs de programmation se mettaient désormais au niveau des opérateurs, laissant à l'État le soin de définir ses priorités en termes de stratégie nationale.

⁷ A partir des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur - code de l'éducation, art. L 711-1.

Mais l'histoire de la programmation de la recherche a désormais pris une nouvelle dimension : la construction de l'espace européen de la recherche et de l'enseignement supérieur, générateur notamment de la multiplication des dispositifs en réseaux, rend caducs les efforts de programmation scientifique et technologique quand ils sont repliés exclusivement sur les ressources nationales.

Priorités et stratégies

Les acteurs de la politique nationale de R&D se sont efforcés depuis 1958 de trouver des dispositifs opératoires, susceptibles d'exercer les fonctions que requiert la définition des priorités nationales en ce domaine, notamment : un traitement pertinent des remontées des travaux des opérateurs et de leur évaluation, une veille scientifique et technologique internationale, une connaissance fine de la stratégie de R&D des entreprises, une analyse prospective par champ thématique.

On constate que les dispositifs institutionnels mis en place durant cette période et jusqu'à nos jours ont trouvé difficilement des modes d'organisation leur permettant d'exercer simultanément l'ensemble de ces fonctions, alors même que se développait l'emprise de la coopération internationale, bi- ou multilatérale sur les activités nationales de R&D et que les groupes industriels étaient de plus en plus tentés d'externaliser leurs structures et leurs prestations de R&D⁸.

C'est le cas notamment des comités consultatifs nationaux, le CCRST déjà évoqué et son successeur, le Conseil supérieur de la recherche et des technologies (CSRT)⁹, des comités nationaux d'orientation stratégique, des comités nationaux d'évaluation, des multiples instances de coordination et de réflexion sectorielles et disciplinaires, des dispositifs d'analyse de la conjoncture scientifique mis en place au sein des organismes de recherche. Leurs travaux, parfois forts intéressants, n'ont pas eu, pour certains d'entre eux, l'écho qu'ils méritaient, sans doute en partie par le fait que l'État qui a participé à leur création ou à leur validation, n'a pas toujours su les utiliser ou les piloter sur le long terme.

La définition des orientations stratégiques : un défi pour la DGRI

Aussi, l'actuelle direction générale de la recherche et de l'innovation est-elle confrontée à un défi considérable. Son directeur général nous a confirmé en effet que la définition des orientations stratégiques nationales occupe une place frontale

⁸ L'externalisation de la R&D (*relations de coopération ou de sous-traitance*) concerne actuellement 46% des entreprises dont la dépense intérieure de R&D dépasse 15 millions d'euros (DEPP).

⁹ Rappelons que la loi d'orientation et de programmation du 15 juillet 1982 qui institue le CSRT (art. 10) dispose qu'il sera consulté sur les rapports de prospective et d'analyse de la conjoncture scientifique et technique

dans les missions de la direction. Elle s'est dotée à cette fin d'une direction de la stratégie qui exerce par ailleurs le secrétariat du Haut Conseil de la science et de la technologie (HCST). Cette direction doit pouvoir disposer des moyens correspondant à ses ambitions, dans le domaine notamment de l'expertise scientifique.

C'est de fait sur le dispositif triangulaire constitué par le Haut Conseil¹⁰, la DGRI et l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) que repose la tâche de proposer au gouvernement les orientations stratégiques pour la recherche et l'innovation sans lesquels il ne peut y avoir de programmation scientifique, ni en conséquence d'échange équilibré au cours du processus de contractualisation, entre les opérateurs et leur tutelle.

La programmation contractuelle des organismes de recherche est sans nul doute la meilleure solution dont dispose l'État pour croiser les priorités nationales avec la politique scientifique conduite par les opérateurs, à la condition qu'elle résulte d'un dialogue équilibré entre les deux parties et supplée à une dissymétrie de l'information sur laquelle on reviendra plus loin.

Un nouvel élan donné à la contractualisation requiert le croisement librement consenti par les parties contractantes de deux niveaux d'intérêt stratégique : une stratégie nationale portée par la tutelle et des perspectives à moyen ou long terme défendues par l'opérateur.

1.1.3. "Le pilotage par l'aval"

L'expression de "pilotage de la recherche par l'aval" date des années 1976-1977. Elle traduit le débat opposant les contempteurs d'une recherche privilégiant le développement industriel au détriment de la recherche fondamentale ou académique et les partisans de la recherche finalisée, vecteur de modernisation et de progrès pour le développement industriel. Les solutions institutionnelles de l'époque n'ont pas facilité les relations de cousinage entre la recherche et l'industrie : ce fut le cas par exemple de la création d'une délégation à la recherche technologique ou industrielle, située en tampon entre la DGRST, le ministère de l'industrie, puis le secrétariat d'État à la recherche auprès du Premier ministre.

Bien que ce débat ait fortement marqué la période 1970-1985, et qu'il renaisse périodiquement de ses cendres là où on ne l'attend plus, il fait désormais partie

¹⁰ cf. décret n° 2006-698 du 15 juin 2006, art. 2 : "le haut conseil peut être appelé à donner des avis en particulier sur (...) les grands enjeux scientifiques et technologiques et les priorités nationales en matière de recherche".

d'une époque révolue¹¹. Un consensus existe parmi les États membres de l'Union européenne pour rechercher les moyens de stimuler l'essor de la R&D des PME qui demeure un secteur faible en France comparé à ses partenaires allemand et britannique. L'épicentre des relations entre la recherche publique et la R&D des entreprises s'est déplacé dans le domaine du transfert technologique et de la valorisation des recherches et les organismes publics de recherche se sont dotés de structures *ad hoc*, filiales transfert et services de valorisation. La loi sur l'innovation et la recherche de 1999 a accompagné ce processus.

La contractualisation est appelée à apporter plus de transparence dans les relations partenariales des établissements avec les acteurs économiques et sociaux. Cet effort entamé à partir des contrats de première génération, est amené à se poursuivre et à s'amplifier.

1.1.4. Le rôle de la politique incitative

Dès 1959 a été créé, parallèlement au dispositif de coordination interministérielle de la recherche, un fonds de développement de la recherche scientifique et technique, devenu le FRT (fonds de la recherche et de la technologie). La politique incitative dont il était le principal instrument, était orientée dans deux directions essentielles : l'amélioration de l'appareil national de recherche et l'exploration ou "l'incubation" de domaines scientifiques et technologiques émergents qui n'étaient pas pris en charge par les organismes de recherche. Les actions concertées du FRT, procédant par appels d'offre, ont ainsi contribué à terme à la création de nouveaux établissements de recherche (CNES, CNEXO, INSERM), à l'essor de nouvelles disciplines (biologie moléculaire et cellulaire) et de nouveaux produits ou process (composants électroniques, capteurs, matériaux composites, etc.).

Cette période pionnière, qui a laissé des traces positives dans la communauté scientifique, s'est vue concurrencée par un nombre croissant de formules incitatives plus ciblées, dans le sillage notamment du ministère de l'industrie, et par le développement des actions de l'ANVAR. La création en 2005 de l'Agence nationale de la recherche¹² (ANR) promue depuis le début de l'exercice 2007 en établissement public administratif, ainsi que le volume en forte croissance de ses dotations (+ 40% en CP pour 2007) introduit une rupture d'échelle dans la

¹¹ Observations de la DGRI : ce n'est pas vrai dans de nombreux domaines où on constate au contraire une interpénétration croissante de l'amont et de l'aval.

¹² Décret n° 2006-963 du 1^{er} août 2006, art. 2 : "Dans le cadre de la politique de recherche définie par le Gouvernement, l'ANR a pour mission de financer et de promouvoir le développement des recherches fondamentales, appliquées et finalisées, l'innovation et le transfert technologiques et le partenariat entre le secteur public et le secteur privé".

politique incitative de la France, à l'instar de celle qui l'a précédée au Royaume-Uni notamment.

La contractualisation de l'ANR avec l'État, prévue par la loi de programme pour la recherche de 2006, revêt une valeur de test, non seulement eu égard aux fonctions de pilotage et de programmation qu'elle exerce "dans le cadre de la politique de recherche définie par le gouvernement", mais également vis-à-vis des établissements de recherche, et notamment de ceux qu'elle a choisis pour leur confier des mandats de gestion.

1.2. Enjeux de la contractualisation avec l'État

La contractualisation s'est imposée dans les administrations de l'État à la suite de la mise en place des centres de responsabilités en janvier 1990. Plusieurs circulaires de portée interministérielle ainsi que les relevés de décision de deux Comités interministériels à la réforme de l'État en 1999 et 2000 ont contribué à la relance de la politique contractuelle interne à l'administration¹³. La contractualisation des universités qui a pour origine les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur disposait durant cette période d'une forte antériorité sur ce mouvement.

1.2.1. Le contrat, vecteur de modernisation, facteur de visibilité

Dans les rapports et ouvrages consultés par la mission de l'IGAENR, qui abordent directement ou occasionnellement le thème de la contractualisation, il apparaît un net consensus sur son rôle de vecteur de modernisation. Les raisons les plus souvent invoquées mettent en avant le renforcement de la capacité de pilotage des politiques publiques, l'appui apporté par les opérations de contractualisation à l'application aux établissements publics notamment des principes de la LOLF, les atouts d'une gouvernance pluriannuelle et son corollaire, la nécessité pour l'État de définir dans un cadre contractuel une stratégie sur le moyen terme, la responsabilité accrue des directions des établissements publics contractants sur leur gestion (principe de liberté-responsabilité de la LOLF), enfin, les effets sur l'amélioration, voire la rénovation des dispositifs de contrôle de gestion afin de

¹³ Circulaires du Premier ministre des 26 juillet 1995 et 3 juin 1998 ; relevés de décisions des CIRE des 13 juillet 1999, 12 octobre 2000 (généralisation de la contractualisation) confirmé par le CIRE du 15 novembre 2001. Voir à ce sujet "*La contractualisation dans les administrations de l'État ; bilan élaboré par la DIRE*", juin 2002. Ce rapport, concernant l'ensemble des établissements publics et des entreprises publiques, présente pour l'administration de la recherche un premier bilan de la contractualisation des organismes de recherche. Globalement, tous secteurs confondus, fin 2001, 35% des établissements publics avaient négocié un contrat d'objectifs avec leurs tutelles ; l'objectif visé pour 2002 était de 59%.

rendre compte de la réalisation des objectifs du contrat et de l'efficience des ressources affectées.

L'analyse du rapport Lambert-Migaud¹⁴ est à ce titre suggestive. Les deux rapporteurs soulignent l'intérêt du contrat comme "levier de la réforme" budgétaire et lui prêtent une fonction de visibilité qui est un atout pour le gestionnaire mais ne prend tout son sens qu'à deux conditions :

- l'entité contractante s'engage à suivre des lignes d'action stratégique (cette condition va de soi pour les opérateurs de recherche) en échange d'une garantie sur les moyens, car le contrat ne saurait être une "sanctuarisation budgétaire" sans contrepartie ;
- la contractualisation ne peut contrevenir à la *norme plurianuelle d'évolution des dépenses* dont les rapporteurs préconisent la mise en place. Ils en tirent deux conséquences : tout le budget de l'entité contractante ne peut être contractualisé, mais un domaine d'application précisément défini par le contrat ; son horizon temporel doit être limité, afin d'éviter que son renouvellement automatique ne fasse de la démarche contractuelle un élément de "confort administratif" plutôt qu'un "aiguillon du changement".

1.2.2. Trois dimensions, trois enjeux

Dans le cadre de cette analyse préliminaire les rapporteurs de l'IGAENR souhaitent mettre en évidence trois dimensions qui constituent chacune un enjeu pour la démarche contractuelle.

Équilibrer formalisation contractuelle et accords tacites

On ne saurait contractualiser l'ensemble des relations intervenant entre les opérateurs de recherche et leur tutelle. Autrement dit, toutes les activités d'un établissement qui relèvent de ses missions statutaires n'ont pas nécessairement vocation à être contractualisées dans la mesure où elles ne sont pas attachées directement à la réalisation des objectifs stratégiques du contrat. La tutelle doit connaître par avance où peuvent se situer les réponses des organismes, en particulier à l'occasion d'événements soudains ou imprévisibles à fort impact sociétal qui requièrent une réponse réactive de la part de certains organismes de recherche (expertises urgentes, problèmes de santé publique, sinistres environnementaux, etc.). Dans ce cas entre en jeu ce que l'on pourrait appeler le "principe de *connivence*" si ce concept n'avait pas de connotation péjorative.

¹⁴ Alain Lambert, sénateur de l'Orne, Didier Migaud, député de l'Isère, "La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances; à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme", rapport au Gouvernement, octobre 2006, pp. 58-59.

Cette situation est perçue par la plupart des pays qui font usage de contrats de performances, comme le signale un intéressant rapport de l'OCDE : "À l'inverse des contrats formels de performances, les contrats informels fondés sur les attentes et les relations sont très fréquents. Un contrat tacite existe quand les parties savent ce qu'elles peuvent attendre l'une de l'autre, même si leurs obligations mutuelles n'ont pas été formellement spécifiées. Les budgets gouvernementaux combinent dans leurs contrats le formel et l'informel ; les contrats sont formels parce qu'ils limitent juridiquement les montants et les objectifs des dépenses et ils sont tacites parce qu'une grande partie de ce qui va être fait avec les fonds n'est pas spécifié".¹⁵

L'enjeu qui résulte de cette observation revient à instaurer un équilibre entre la formalisation contractuelle et les relations tacites des parties contractantes. Cet aspect nous paraît insuffisamment pris en considération lors des échanges préparatoires au contrat, ou il ne l'est pas explicitement.

Adapter la mesure de la performance à la politique publique de recherche et d'innovation

Comme le font remarquer les rapporteurs de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale¹⁶, les opérateurs ne doivent pas échapper à la mesure de la performance même si cette obligation n'est pas formellement prévue par la LOLF¹⁷. Toutefois la Cour des comptes fait opportunément observer¹⁸ que l'intégration des organismes à la démarche de performance doit s'effectuer selon des modalités différentes en fonction du statut de l'organisme. La Cour ajoute que ces modalités restent encore largement à définir.

Les rapporteurs de l'IGAENR vont au-delà et estiment que le standard de la performance tel qu'il résulte du cadre de la LOLF, n'a pas fait l'objet d'une réflexion suffisamment approfondie dans ses applications à la politique publique de la recherche et de l'innovation. L'analyse des indicateurs utilisés dans le suivi des contrats, qui est répercutée dans la deuxième section du présent rapport, en témoigne. Le processus contractuel constitue pour la recherche un terrain privilégié pour mener une telle réflexion qui relève des responsables des programmes attachés aux missions à composantes scientifiques et technologiques

¹⁵ OCDE, Comité de la gouvernance publique, Allen Schick, "L'État performant ; réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits", mars 2006, p. 16 (version originale en anglais)

¹⁶ Assemblée nationale, rapport d'information n° 3165, déposé par la Commission de finances, de l'économie générale et du plan sur "La mise en œuvre de la LOLF", MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson, Jean-Pierre Brard, députés, 15 juin 2006.

¹⁷ En effet il convient de rappeler que la LOLF ne définit ni le concept d'opérateur, ni *a fortiori* ses implications.

¹⁸ Cour des Comptes, *Les résultats et la gestion budgétaire de l'État*, mai 2006, p. 63 <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/budget2005/rapport-resultats2005.pdf>

et comprenant des opérateurs de recherche. S'agissant de la MIRES, ce rôle appartient non aux services budgétaires et financiers mais à la DGRI, chargée de la définition des orientations stratégiques nationales.

Concilier soutenabilité des dépenses publiques et vision à long terme

La réflexion sur la mesure des performances conduit immanquablement à évoquer la question sensible de la programmation pluriannuelle des moyens dans le cadre contractuel. La mission de l'IGAENR a consulté sur ce thème plusieurs interlocuteurs de la direction des affaires financières de ministère (MENESR) et de la troisième sous-direction du Budget. Elle comprend les arguments liés au principe de l'annualité budgétaire, reposant en dernière analyse sur les variations peu sensibles d'année en année des subventions pour charges de service public des opérateurs. Elle est attentive aux contraintes du pacte de stabilité et de croissance et au programme de stabilité engagé par le Gouvernement sur la période 2007-2009, qui s'inscrit dans une stratégie de désendettement pluriannuelle.

Mais c'est sous la plume de l'ancien directeur du Budget¹⁹ que l'argumentaire paraît être à la mission le plus significatif quand il évoque les effets sur les équilibres budgétaires de l'augmentation de la part des dépenses prioritaires (dont font partie l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation) au sein du budget général : *"La définition des priorités gouvernementales s'accompagnent dans la plupart des cas d'une programmation pluriannuelle, source à la fois de dépenses nouvelles et, dans certains cas d'effets pervers. (...) la déconnexion croissante entre les enveloppes financières arrêtées et la réalité physique des projets engagés contribue à une rigidification accrue de la dépense à long terme"*. On peut toutefois s'interroger sur la latitude qu'a le Gouvernement de définir des priorités sans les faire suivre d'une programmation pluriannuelle. L'auteur n'esquive d'ailleurs pas la complexité du débat lorsqu'il propose, dans le même article, parmi les mesures susceptibles d'accroître l'efficacité des interventions de l'État, *"de rechercher à partir d'une vision à long terme une meilleure articulation entre enseignement supérieur, recherche et innovation"*. Plus que pour tout autre politique publique, la gouvernance de la politique de recherche et d'innovation repose sur une vision à long terme. Sans doute est-ce une évidence pour beaucoup, mais en perçoit-on toutes les conséquences ?

C'est au nom d'une semblable vision à long terme que le rapport Lambert-Migaud²⁰ déjà cité, propose *"d'oser la pluriannualité"*, c'est-à-dire d'aller au bout de la logique de la LOLF qui conduit à situer les choix budgétaires et fiscaux dans une perspective pluriannuelle, à lier le projet de loi de finances au programme

¹⁹ Pierre-Mathieu Duhamel, *"Assurer la soutenabilité de long terme des finances publiques"*, Notes Bleues de Bercy n° 304, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 1-15 mars 2006.

²⁰ cf. notamment pp. 24-31

pluriannuel de stabilité (art. 48, 50 et 52) et à "faire de la pluriannualité un instrument de la responsabilité budgétaire". Dans un rapport thématique public récent²¹ la Cour des comptes souligne avec force la nécessité de faire correspondre à l'horizon pluriannuel des activités de recherche, une programmation pluriannuelle des ressources publiques et des emplois par grand secteur de la recherche scientifique.

Il s'agit "d'étendre la dynamique de la LOLF à l'ensemble de la gestion publique", pour reprendre l'expression du rapport Lambert-Migaud. La préconisation de ces rapporteurs visant la déclinaison chaque année dans la loi de finances (missions, programmes) d'une programmation pluriannuelle et sa diffusion jusqu'au niveau opérationnel des BOP, nous conduit à proposer d'ouvrir la démarche contractuelle à une programmation pluriannuelle des moyens. Celle-ci a donné naissance à des contrats d'objectifs et de moyens qui font aujourd'hui figures d'exception et répondent certes à des conditions particulières, dans le domaine de la recherche (CEA, CNES, INRIA) et de l'enseignement supérieur (*contractualisation des moyens des établissements à hauteur de 20% en moyenne*)²², mais aussi dans d'autres domaines que ceux de la MIRES²³.

La mission de l'IGAENR estime que la préparation des contrats des organismes publics de recherche avec l'État doit intégrer une réflexion sur les modes de projection pluriannuelle des moyens, liée à la programmation quadriennale des objectifs et des actions, à la condition toutefois que les parties s'accordent sur la nature des ressources soumises à l'exercice, qu'elles conviennent d'un système souple qui puisse s'ajuster aux missions spécifiques des opérateurs et, qu'en contrepartie, la tutelle ait la garantie que le dispositif de mesure des performances et l'évaluation des résultats soient en cohérence avec cette démarche. Des préconisations en ce sens sont proposées dans la troisième section du rapport.

L'exemple britannique

Si le dispositif budgétaire en vigueur au Royaume-Uni est tout particulièrement intéressant à observer, c'est parce qu'il a été confronté aux mêmes difficultés que celles que rencontre la France dans la conciliation entre le principe de l'annualité du budget et la nécessité d'introduire dans la gestion des finances publiques appliquée au domaine de la recherche et de l'innovation une démarche de nature programmatique et pluriannuelle.

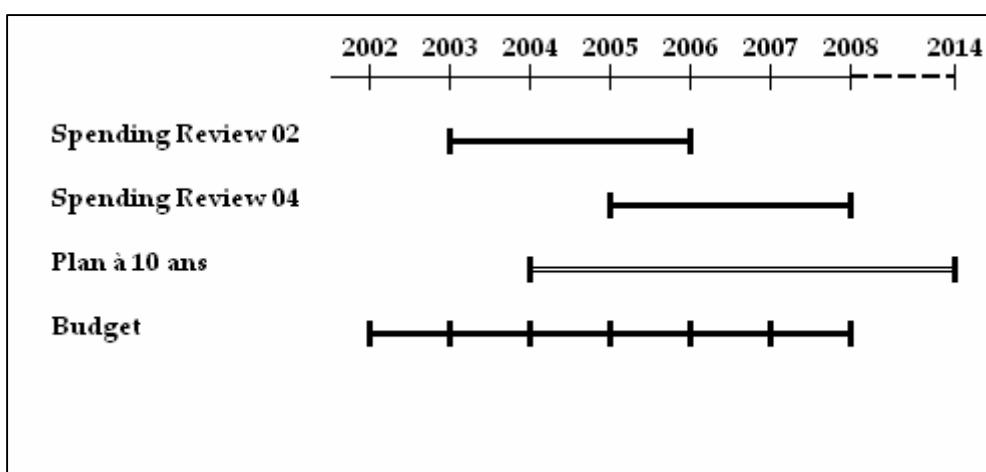
²¹ Cour des Comptes, rapport public thématique, *La gestion de la recherche publique en sciences du vivant*, mars 2007 ; voir la recommandation page 61.

²² De l'ensemble de leurs crédits de recherche, hors personnels.

²³ Un exemple est donné par le contrat d'objectifs et de moyens signé entre l'État et le Louvre, "cas d'école" pour les auditeurs du CIAP, qui se sont intéressés au programme "Patrimoines" du ministère de la culture et de la communication (décembre 2003)

Rappelons à cet effet²⁴ que le budget de la science britannique ("Science Budget") est géré en 2004 au sein du département du commerce et de l'industrie (DTI) qui a la tutelle du ministère de la recherche, par l'Office de la science et de la technologie (OST). Il ne couvre qu'une partie des financements de la R&D attribués aux laboratoires publics, ceux-ci étant également financés par les "Conseils de financement de l'enseignement supérieur" (*Higher Education Funding Councils*), et des fonds en provenance d'autres ministères, des entreprises, des fondations, des agences de développement régional et des programmes internationaux.

Le dispositif de programmation repose sur le croisement de deux exercices, l'un étendu à l'ensemble des dépenses gouvernementales des ministères, l'autre propre à la science et à l'innovation. Les "Spending Review"(SR), publiés tous les deux ans par le ministère des finances et couvrant une période de trois années (donc un chevauchement d'un an sur deux SR successives), donnent lieu à des accords de service public ("Public Service Agreements") fixant les limites des dépenses des ministères, donc, dans le cas qui nous occupe, les limites des dépenses de recherche du DTI. En France, la direction du budget conduit ce type de programmation, mais il est effectué en interne et ne donne pas lieu à affichage. Le second exercice n'a pas actuellement d'équivalent dans notre pays : il s'est traduit par la publication en juillet 2004 d'un plan stratégique décennal 2004-2014 pour la science et l'innovation ("10 Year Science and Innovation Strategy") sur lequel sont adossées les décisions des SR relatives à la recherche et les budgets de la science annuels. Ce double dispositif de programmation est illustré par le schéma suivant.



Source : service Science et Technologie - Ambassade de France au Royaume-Uni - juin 2005

Une fois lancé, le plan stratégique décennal a déjà donné lieu en juillet 2004 et en mars 2006 à deux rapports successifs d'exécution et de proposition intitulés

²⁴ Voir sur ces points les notes du service Science et Technologie de l'ambassade de France au Royaume-Uni, notamment celles figurant dans la bibliographie, en annexe au présent rapport.

"Science and innovation investment framework 2004-2014", le second ayant ajouté au titre *"next steps"*²⁵. Nous reviendrons sur ces instruments de programmation qui ont contribué à encadrer la croissance du budget annuel de 26% dans la période 2004-2008. Il convient de noter ici que ce système de gestion des finances publiques qui n'est pas contraire aux principes de la LOLF, repose sur la connaissance et l'évaluation objectives des atouts et des faiblesses de la recherche britannique. Il a le mérite de prendre en considération la spécificité de la politique publique de recherche qui requiert une vision à long terme, tant du côté de l'État que de celui des opérateurs, conduisant à une cohérence de phase et d'objectifs nationale qui peut se répercuter jusque dans les démarches de type contractuel.

1.3. La contractualisation au centre de l'exercice de la tutelle

Si d'une part on souhaite que la contractualisation des organismes publics de recherche avec l'État soit perçue par les opérateurs comme un **acte identitaire majeur** pour la vie de l'établissement et dans ses relations avec ses partenaires et non comme une opération formelle supportée uniquement à l'occasion des échéances quadriennales, si d'autre part, les administrations de l'État estiment que la contractualisation peut devenir un mode efficace de pilotage de la recherche, il convient alors de veiller aux relations qui doivent s'instaurer entre les différents modes d'exercice de la tutelle et la contractualisation.

Les relations de tutelle entre l'État et les organismes publics de recherche sont difficilement lisibles par nos partenaires étrangers. Elles reposent sur deux principes :

- Le ministère chargé de la recherche joue un rôle de chef de file, en matière de recherche, au sein de la MIRES. À ce titre il est responsable de la stratégie nationale de recherche et propose les objectifs de la mission interministérielle, en concertation avec les cinq autres ministères associés²⁶ ;
- L'exercice de la tutelle requiert deux conditions : y associer les responsables de programme et impliquer les opérateurs de l'État dans le dispositif de performance qui tire son sens de la LOLF.

²⁵ "Les prochaines étapes du cadre d'investissement 2004-2014 pour la science et l'innovation".

²⁶ Ce principe était clairement signalé dans les attendus de l'action 01 de l'ancien programme 172, "Orientation et pilotage de la recherche".

Dans ce cadre la DGRI dispose à la fois d'une mission en termes de pilotage stratégique de la recherche et de l'innovation et de la pleine responsabilité de trois programmes de la MIRES auxquels concourent à titre principal 13 opérateurs de recherche (dont l'ANR). Elle assure ainsi une tutelle intégrée, budgétaire, scientifique et stratégique, de premier rang sur les opérateurs qui relèvent des programmes placés sous sa responsabilité, et une tutelle partagée, qui concerne d'une part les autres opérateurs de recherche relevant des programmes la MIRES²⁷ et, d'autre part, des opérateurs de recherche relevant d'autres missions du budget général de l'État.

Dans ces trois cas, la tutelle s'exerce en relation étroite avec les autres administrations concernées (*principe de co-tutelle*), la DGES y est presque toujours associée²⁸, la DAF exerce les fonctions d'un service de soutien, telles que le définit le CIAP, "*gardienne de la cohérence de l'action ministérielle par la production des règles et l'encadrement des processus relatifs à la gestion administrative des ressources*"²⁹. Précisons que la DAF doit intervenir comme prestataire de service pour tous les organismes de recherche, quel que soit le volume de leurs dotations budgétaires, sachant que la valeur d'une politique ne se résume pas à une politique de la valeur³⁰.

Dans cette perspective, la mission de l'IGAENR a examiné, lors de ses contacts avec les services de la DGRI, trois types d'activité qui relèvent traditionnellement de l'exercice de la tutelle : la préparation des conseils d'administration (CA), les lettres annuelles d'orientation générale, les mandats des dirigeants d'organisme à leur nomination.

1.3.1. La préparation des conseils d'administration

Les rapporteurs ont recueilli des informations divergentes sur l'organisation des réunions préparatoires aux Conseils d'administration des organismes (*réunions "pré-CA"*), en particulier sur la présence systématique des personnes appelées à y

²⁷ Il s'agit des établissements qui sont pour la plupart suivis par les départements sectoriels A2, hors le CEA, (ADEME, ANDRA, INRETS, IRSN, LCPC) et A6 (CEE) de la DGRI.

²⁸ Ceci même pour les organismes dont elle n'est pas administrateur, pour quatre raisons essentielles : la responsabilité de la DGES sur le programme 150 de la MIRES, l'intégration éventuelle de certains opérateurs des programmes de recherche (en particulier ceux des programmes 172 et 187) dans les contrats quadriennaux mis en œuvre par la DGES, la mixité des UMR et le suivi des projets de PRES.

²⁹ CIAP, rapport d'activité, 3^{ème} cycle d'audits (septembre 2005-juin 2006), p. 31.

³⁰ "La tendance aujourd'hui constatée est à une amélioration de la politique de la valeur (capacité à atteindre un objectif - efficacité - selon des normes de consommation de ressources - efficience) en même temps qu'à une faiblesse persistante du pilotage de la valeur de la politique liée à la déficience des administrations centrales (...) à mettre en œuvre un pilotage stratégique efficace" - cf. "Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'État", Claude Rochet, DIRE, la Documentation française, 2002.

participer : présence des administrateurs titulaires, de représentants de la DGES³¹ et de la DAF, de représentants des autres tutelles, toujours conviés, parfois absents semble-t-il. Ce dispositif qui devrait être appliqué dans d'autres secteurs du ministère, connaît parfois des limites, en situation de crise entre un établissement et ses tutelles ou dans l'instruction de certains dossiers techniques comme celui de la valorisation.

Quoi qu'il en soit, la difficulté de ces opérations, pilotées par les services de la sous-direction de l'appui à la tutelle, est d'aboutir à la rédaction d'un mandat destiné à l'administrateur ou aux administrateurs titulaires, qui puisse couvrir de façon équilibrée, en fonction de l'ordre du jour du conseil, les dossiers de nature stratégique en matière scientifique et technique et les dossiers administratifs et financiers. Une difficulté de nature analogue se pose lors du renouvellement des administrateurs, quant au profil des personnalités choisies. Le parti pris, d'après la liste de ces administrateurs (28/11/2006) qui a été portée à la connaissance de la mission, et comparée à la précédente (10/04/2006), a consisté à privilégier les nominations de personnalités scientifiques plutôt que les nominations des personnels de direction de l'administration centrale.

Compte tenu de ces observations la mission de l'IGAENR souhaite formuler trois suggestions sur la préparation et la tenue des CA :

1 - les administrateurs, durant la durée de leur mandat, doivent être associés à la préparation des nouveaux contrats d'objectifs des organismes, quand il y a concordance entre leur prise de fonction et le lancement du processus de contractualisation. Ils doivent en tout état de cause être associés au suivi des contrats et à l'examen de leur bilan qui sont soumis annuellement au CA de l'organisme, pour la plupart d'entre eux³² ;

2 - il paraît opportun que le couple titulaire-suppléant puisse cumuler les compétences requises dans les domaines scientifiques et managériaux. Il appartient le cas échéant à la DGRI d'organiser des séances d'information et d'échanges à l'intention de ses administrateurs.

3 - chaque administrateur doit être invité à rendre compte systématiquement auprès de la DGRI du déroulement de la séance de conseil à laquelle il a participé, ce qui n'est pas actuellement le cas. L'avis de l'administrateur constitue une valeur ajoutée par rapport au procès verbal élaboré par l'établissement.

³¹ Qui siègent dans les CA de plusieurs grands organismes tels que l'INRIA, l'INSERM, l'INED, le CNRS, et l'IRD.

³² Voir à ce propos le tableau en annexe sur l'inventaire des opérations de contractualisation de 19 établissements.

1.3.2. Les lettres annuelles d'orientation générale

La mission n'a pu examiner que le contingent des lettres d'orientation concernant l'exercice 2006, compte tenu du retard pris par l'envoi des lettres relatives à l'exercice 2007. La première partie de ces lettres était consacrée aux informations standard sur i) la mise en œuvre de la LOLF et ses conséquences vis-à-vis des dotations de établissements publics et de leur gestion des ressources humaines, invitant les opérateurs à prendre le relais de la logique de performance introduite par la loi organique ; ii) dans les lettres aux EPST, la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire et comptable que rejoint le CNRS pour l'exercice 2007³³, ainsi que la réforme du contrôle financier. La seconde partie, consacrée aux orientations scientifiques de l'organisme, contient un paragraphe rapide sur la dotation ministérielle prévue au PLF. Elle aborde la thématique contractuelle dans certains cas (CIRAD, INRA, INRIA, IRD dans le contingent de lettres examinées), alors même qu'une grande partie des EPST et des EPIC était appelée à conclure leurs contrats quadriennaux au cours de l'exercice 2006.

La mission souhaite formuler trois suggestions sur les lettres annuelles d'orientation générale qui revêtent une importance singulière au regard des attributions et de l'autorité de la DGRI dans sa fonction de tutelle, importance qui n'est pas que symbolique :

1 - ces lettres doivent fournir l'occasion au directeur général de la recherche et de l'innovation qui en est le signataire, de faire part aux opérateurs des orientations stratégiques arrêtées sur sa proposition par le Gouvernement et de leurs conséquences sur les objectifs et les actions des programmes de la MIRES, ainsi que sur la politique scientifique et sur la vie de l'établissement ;

2 - la préparation et/ou le suivi des contrats d'objectifs quadriennaux, rapportés aux résultats de l'exercice n-1 doivent être pris en compte de façon significative dans la partie de la lettre consacrée aux orientations scientifiques ; l'avis de la tutelle sur les relations partenariales inter-établissements doivent y figurer en bonne place ;

3 - Il convient d'examiner la possibilité d'adresser aux organismes ces lettres d'orientation à une date plus précoce (début du 4^{ème} trimestre), assortie des dotations en PLF et permettant ainsi à la DGRI de faire valoir sa double autorité budgétaire et financière, d'une part, scientifique et stratégique d'autre part ; cela implique que le suivi annualisé de l'exécution des contrats soumis aux conseils d'administration des établissements précède la période de rédaction des lettres

³³ Arrêté du 5 décembre 2006 relatif au régime budgétaire, financier et comptable du CNRS (JO du 29/12/2006).

d'orientation pour que celles-ci puissent en répercuter les éléments significatifs retenus par la tutelle ;

4 - Cette opération implique une concertation avec les administrations de tutelle qui ne semble pas être actuellement la règle générale.

1.3.3. Les lettre de mission des nouveaux dirigeants des organismes

Les lettres de mission, adressées aux dirigeants nouvellement nommés des organismes publics de recherche ne sont pas systématiques ; elles devraient l'être. Elles pourraient avoir le sens d'un contrat de performance passé entre la tutelle et le dirigeant de l'établissement, se référant explicitement aux objectifs du contrat quadriennal en préparation ou en cours d'application et rappelant les principes attachés au mandat de direction, sur le plan des responsabilités et de l'autonomie de gestion qui entrent en ligne de compte dans ce que nous appelons une "tutelle équitable". Ces lettres de mission pourraient être rendues publiques.

Par ailleurs, il conviendrait de réfléchir à la mise en place, à l'instar des directeurs d'administration centrale, d'un système d'incitation à la performance au profit des dirigeants des opérateurs publics de recherche, intervenant sur une part mobile de leur rémunération, en fonction des résultats obtenus au titre des engagements contractuels de leurs établissements³⁴. Cette suggestion requiert une réflexion sur la logique de performance en matière de recherche et d'innovation, dont nous avons déjà signalé l'intérêt et l'insuffisance actuelle.

* * *

En bref, la contractualisation constitue **un système d'étalonnage de la performance**, qui repose par définition sur l'accord des parties contractantes. En raison de son potentiel de rayonnement et de sa charge normative, elle a vocation à orienter les conditions d'exercice de la tutelle dont elle est un instrument central ■

³⁴ Extension aux membres de direction des opérateurs publics d'une proposition du 1^{er} rapport Lambert-Migaud de 2005 au profit des directeurs d'administration centrale (suivie d'effet) et des responsables de programme, non directeurs d'administration (très partiellement suivie).

2. Situation actuelle de la contractualisation

Ce bilan de la contractualisation au 31 décembre 2006 repose sur un examen systématique des contrats des établissements, en priorité de ceux qui font partie de l'échantillon. Les éléments d'information sur les pratiques contractuelles des organismes de recherche bénéficient des échanges que la mission de l'IGAENR a eus avec les services de la DGRI, des interlocuteurs des administrations de tutelle et des "personnalités ressources" désignées à sa demande par la direction des organismes.

2.1. Tableau de la situation contractuelle des organismes

L'inventaire des opérations de contractualisation, figurant en annexe au présent rapport, n'est pas exhaustif. Il ne comprend ni les GIP (ANRS, CNRG, IPEV, OST, RENATER), ni les fondations (Instituts Curie et Pasteur), ni certains établissements tels que l'ADIT, l'ANDRA, la CSI, l'INERIS, l'INRP, l'IRSN et le MNHN³⁵. Ces établissements ne sont pas des opérateurs relevant des programmes de la MIRES placés sous la responsabilité de la DGRI et certains ne sont pas touchés par la contractualisation. Toutefois les données³⁶ figurant sur ce tableau concernant 19 établissements éclairent pleinement la situation des opérations contractuelles au 31 décembre 2006.

Cet inventaire se suffit à lui-même. On fera toutefois trois observations :

- l'exercice 2007 verra notamment l'élaboration des contrats d'objectifs quadriennaux de l'ANR, du CIRAD, du CNRS, de l'INED et de l'INSERM, sans doute de l'ANRS, ainsi que la signature du contrat de l'INRIA (7 mars 2007). Il mettra ainsi un terme à la seconde vague contractuelle lancée à partir de 2005 et venant à échéance en 2009 -2010 ;
- treize établissements, ayant signé un contrat en cours, ont mis en œuvre un dispositif de suivi de leur contrat qui implique le renseignement annuel des indicateurs associés et la présentation d'un rapport d'avancement devant le conseil d'administration où les tutelles sont représentées. Ils étaient huit à avoir adopté un tel rythme lors de la période contractuelle antérieure (2000-2005).

³⁵ Voir l'explicitation des sigles dans la liste figurant en annexe

³⁶ Recueillies avec le concours du bureau de la politique contractuelle et de la coordination de la tutelle (DGRI)

- la majeure partie des organismes recensés ont élaboré, préalablement à leur contrat, un plan d'orientation ou un document stratégique à moyen ou à long terme (10-20 ans dans ce second cas). L'IRD l'a mis en chantier après la signature de son contrat.

2.2. Analyse comparative des contrats et des pratiques contractuelles

La mission de l'IGAENR a pris le parti d'illustrer son analyse et sa problématique par des extraits de ses notes d'observation qui témoignent, au-delà des points de convergence, des caractères spécifiques de l'approche contractuelle de chaque établissement.

2.2.1. Les orientations stratégiques des organismes et l'élaboration du contrat avec l'État

Tous les organismes de recherche ont élaboré, généralement à partir des années 2000, un plan d'orientation stratégique, qui constitue en réalité la base de la pyramide contractuelle. Issu de la consultation des unités et des différentes instances, dans le cadre de procédures ascendantes, de type « *bottom up* », le plan d'orientation stratégique précise l'ambition et les objectifs scientifiques partagés par la communauté des chercheurs de l'établissement, même si, selon le cas, des arbitrages de plus ou moins grande ampleur sont rendus au niveau de la direction de l'établissement. À ce titre la démarche de l'INED, bien qu'il ne fasse pas partie de notre échantillon, se distingue de celle des autres organismes par l'ampleur de l'élaboration de ses orientations stratégiques et leur position dominante par rapport au processus contractuel proprement dit.

L'élaboration des orientations stratégiques 2002-2005 de l'INED fut le fruit d'un long travail interne. Pour y aboutir, toutes les unités ont formulé des propositions, qui ont été compilées, corrigées, amendées par le directeur, afin de constituer une première version. Celle-ci a été diffusée en interne afin que chacun, unité ou service, puisse proposer des corrections regroupées dans un « *recueil des amendements* », document conséquent dans lequel apparaissaient chapitre par chapitre, les propositions de modification, leur auteur et ce qui en était retenu par le directeur. La version finale, synthèse de ce travail, adoptée par le conseil scientifique et le conseil d'administration, bénéficiait ainsi d'une forte légitimité au sein de l'organisme, comme en dispose le document élaboré pour la période 2006-2009 sur lequel s'appuie : - la direction, pour conduire la politique de l'établissement³⁷, - les responsables d'unités, pour infléchir leurs travaux, - le comité d'évaluation, pour apprécier en regard les équipes et les chercheurs. Il est conçu comme un engagement de l'établissement dans toutes ses dimensions ; aussi le contrat n'en est-il qu'un

³⁷ Les profils de recrutement, les demandes budgétaires, les réorganisations de locaux corollaires à l'organisation des équipes devant mener les études définies dans le contrat

résumé, ni utilisé, ni revendiqué. Il est significatif que pour la période 2006-2009, les trois tutelles aient choisi d'être associées à l'élaboration des orientations stratégiques qui ont nécessité pas moins de quatre réunions avec elles sur ce sujet.

Articulation entre orientations stratégiques de l'organisme et objectifs contractuels

On constate que pour l'ensemble des organismes contractants le contrat quadriennal, à visée opérationnelle, décline ainsi les objectifs proposés dans le plan d'orientation stratégique qui ont été expressément validés par les tutelles au terme d'une négociation avec l'équipe de direction de l'établissement. Cette constante dans la méthodologie doit être soulignée, car elle repose sur l'initiative de l'organisme et sur sa force de proposition, en adéquation avec l'autonomie dont il dispose. En revanche, le rôle des tutelles, placées par voie de conséquence en position *aval*, se limite souvent à infléchir la tendance ou à mettre en évidence les éléments qui pourraient manquer dans les propositions formulées par l'établissement.

Dans l'introduction du document lui-même, le plan stratégique 2005-2008 de l'IFREMER est présenté comme définissant le contexte dans lequel s'inscrit le contrat quadriennal, ainsi que les lignes d'action à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs inscrits au contrat. Le contrat signé en mai 2005 pour la même période, est exhaustif et reprend le plan rédactionnel du document stratégique. Les deux exercices et les deux documents sont ainsi clairement liés et se réfèrent à un pas de temps identique.

L'INRA a également opté en faveur d'une concordance entre la durée à laquelle se réfère le document d'orientation et celle du contrat d'objectifs. Cette concordance est voulue par l'établissement, car « *le contrat d'objectifs doit être lu comme une sorte de concentré qui, à partir des engagements du document d'orientation pour les quatre ans qui viennent, se focalise sur quelques priorités d'action* ». La première page du contrat confirme cette position puisqu'il est précisé qu'il constitue « *la mise en œuvre des orientations pour 2006-2009* ». Pour autant, les entretiens menés avec les représentants de l'INRA ont conduit la mission à nuancer cette appréciation, car la doctrine semble évoluer vers une plus grande élasticité de la durée théorique du document d'orientation, dont la validité irait au-delà des quatre ans dévolus au contrat d'objectif.

En dépit des constats précédents, l'utilité de la phase de négociation stratégique entre l'établissement et ses tutelles ne doit pas être sous-estimée. Cette étape constitue au contraire un des points forts de l'exercice contractuel, une rencontre privilégiée pour la confrontation des objectifs, des aspirations et des contraintes, les deux partenaires se devant d'aboutir à une vision partagée, aux deux niveaux stratégique comme opérationnel.

C'est ainsi que le contrat de l'INRA a fait l'objet d'une discussion approfondie et d'une co-construction conduite avec les tutelles qui a duré plus de six mois impliquant la tenue d'une dizaine de réunions. Elle a été présentée par la direction au conseil d'administration comme « *un des rares moments de discussion politique*

globale entre l'établissement et ses tutelles, de mise en cohérence et de synthèse », assurant qu' « une telle démarche est utile pour l'établissement mais aussi pour les tutelles car elle permet d'expliquer la vision de tous les acteurs du système »³⁸.

De plus, cette vision partagée éclaire l'organisme sur les actions à mettre en œuvre dans une durée en adéquation avec le pas de temps de la recherche, tout en étant suffisamment courte pour que la « *feuille de route* » ainsi validée soit opérationnelle. L'exercice contractuel représente alors un cadre de cohérence et d'unité *a priori*.

L'INRIA s'est engagé très rapidement (depuis 1995) et très fortement dans la dynamique contractuelle, notamment à compter du contrat 2000-2003, qui traduisait l'ambition portée par le plan stratégique 1999-2003³⁹. En effet, cette période a été marquée par la tenue d'un comité interministériel pour la société de l'information (CISI) réuni le 10 juillet 2000 sous la présidence du Premier ministre, qui a pris notamment la décision d'un accroissement important de l'effort de recherche public français dans le domaine des sciences et technologies de l'information et de la communication et qui a permis à l'INRIA de bénéficier d'engagements financiers contractualisés par l'État. C'est ainsi qu'en réponse au questionnaire de la Cour des Comptes⁴⁰, l'appréciation de l'établissement sur le contrat quadriennal était la suivante : « *Clairement, la signature de ce contrat avec l'État a été un moment charnière dans l'histoire de l'INRIA. Le fait de disposer d'une feuille de route pluri-annuelle accompagnée des engagements des deux parties a joué un rôle décisif pour la conduite d'une véritable politique d'établissement* ».

Cependant, même si le processus destiné à élaborer un plan stratégique sur lequel prend appui le contrat, est adopté par l'ensemble des organismes, une différenciation peut apparaître dans la durée et le mode de révision du plan, induisant des éléments de diversité dans son articulation avec le document contractuel.

Une réflexion stratégique qui s'étend hors de la durée contractuelle

Alors que dans les exemples précédents, plan stratégique et contrat coïncidaient, d'autres organismes ont choisi de produire une réflexion stratégique dont la durée excède largement celle du contrat, confirmant l'opérationnalité de ce dernier et son inscription dans une vision scientifique plus large.

L'INRA a lancé en 2001, un chantier de réflexion, achevé en juin 2005, « INRA 2020 ». La prospective à long terme s'est articulée essentiellement autour de l'évolution des thématiques liées à l'agriculture et à l'exploitation des richesses agricoles avec en corollaire, l'étude des grands mouvements socio-économiques et des développements futurs de la recherche agronomique. Il ne s'agissait donc pas d'un projet d'établissement mais plutôt d'une réflexion plus ambitieuse qui a permis

³⁸ cf. le procès verbal du conseil d'administration du 26 juin 2006

³⁹ Être reconnu comme le meilleur centre européen et un des tous premiers mondiaux dans les domaines des mathématiques et de l'informatique appliquée ; amplifier le partenariat avec les universités, écoles et autres organismes de recherche ; promouvoir l'excellence scientifique et le transfert de technologie.

⁴⁰ Contrôle de l'INRIA 1997-2003

à l'établissement de constituer ensuite un « document d'orientation » qui en tienne lieu.

Le CEA pour sa part a élaboré un *plan à moyen et long terme* (PMLT), qui « constitue une réponse à la sur-programmation, par rapport aux moyens de l'organisme, constatée début 2003 »⁴¹. Cet établissement est le seul à s'être doté d'un outil « de planification et de pilotage stratégique » pour une période de dix ans (2003-2012), objet de multiples dialogues avec les tutelles et les services d'expertise ministériels, entériné par le Comité interministériel de l'énergie atomique et par le conseil d'administration. Ces modalités de validation relativisent l'autonomie de l'établissement dans ses choix stratégiques, car le PMLT s'inscrit dans une politique nationale tout en décrivant la feuille de route et les grandes orientations que l'établissement doit se donner pour la mettre en œuvre.

Comme ce plan constitue également un outil de présentation budgétaire, particulièrement utile dans le cadre de la LOLF, il est prévu de le réviser annuellement devant le conseil d'administration, afin de mettre en perspective le budget annuel. La notion de plan, telle que retenue par le CEA, revêt ainsi un triple intérêt : il décrit les grandes orientations stratégiques et les programmes d'actions qui en découlent, mais aussi les moyens qui y seront consacrés, tout en étant révisable car tenant compte du caractère prévisionnel des documents budgétaires. Le document est de fait conçu en glissement d'une année sur l'autre, en fonction des moyens effectivement obtenus. L'articulation avec le contrat devient ainsi tout naturelle, car ce dernier met en œuvre les orientations stratégiques sur une période plus courte et opérationnelle. De fait, il est inenvisageable que les deux types d'exercice aient une durée identique.

L'IRD : un contrat anticipant la finalisation du plan d'orientation stratégique

Enfin, parmi les organismes de notre échantillon, un seul exemple peut être donné d'un contrat signé avec l'État avant que le plan d'orientations stratégiques n'ait été finalisé⁴². L'analyse de cette situation est intéressante dans la mesure où elle met en évidence des éléments d'observation supplémentaires. En effet, la seule procédure contractuelle, menée par la direction, les tutelles et les instances statutaires, n'a pu satisfaire les besoins d'expression et de proposition de toute une communauté, auxquels répond usuellement l'élaboration ascendante des orientations stratégiques. En revanche les débats en conseil d'administration se sont avérés très fructueux, probablement plus qu'ils ne l'auraient été dans le schéma usuel.

L'IRD n'a pu respecter pour des raisons circonstancielles, ses prévisions originelles de réalisation des travaux stratégiques et contractuels, ce qui a conduit le comité d'audit à formuler des recommandations en parallèle à l'élaboration du document contractuel et non auparavant. De surcroît, le contrat a été validé par le conseil d'administration en janvier 2006 et signé en juin de la même année, alors qu'au

⁴¹ cf. rapport d'activité 2004 p. 42.

⁴² Observations de la DGRI : si l'échantillonnage de l'expertise de l'IGAENR avait pris en compte l'IRSN, on aurait eu un deuxième exemple de contrat signé avant que le PMLT de l'organisme n'ait été élaboré.

mieux, les orientations stratégiques envisagées à l'horizon 2020, ne seront approuvées par les instances statutaires qu'au premier trimestre 2007.

Pour préparer le contrat, durant l'automne 2005 et le début de l'année 2006, la direction a travaillé assidument avec les tutelles (de manière interactive, voire contradictoire selon le président du conseil d'administration⁴³). Concomitamment, les instances statutaires ont été saisies du projet, donnant lieu à une expression libre et nourrie. En revanche, les chercheurs et personnels des unités ont été très peu associés, ce qui a été relevé à plusieurs reprises en séance, leurs représentants rappelant que la procédure avait été tout autre lors de la préparation du contrat précédent, et soulignant la difficulté d'associer les agents à la mise en œuvre d'un document qui leur était inconnu.

Le contrat de l'INSERM : perspectives

L'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSEMR) occupe une place à part qui le distingue des exemples précédents. L'obligation introduite par la loi de programme sur la recherche conduit l'institut à se soumettre au processus contractuel alors qu'il n'a auparavant conclu avec l'État aucun contrat. Cette situation ne l'a pas empêché de mettre en œuvre, au cours des dernières années, une série de réformes qui ont permis d'importantes évolutions institutionnelles et fonctionnelles.

Le directeur général, que nous avons longuement entendu, à la suite de l'audition du secrétaire général, fait état notamment de cinq domaines de réforme qui ont compté et devraient à ce titre figurer dans le futur contrat : les innovations en faveur des profils de carrière (comme par exemple l'instauration de contrats temporaires jeunes chercheurs d'une durée de 3-5 ans et la diversification des contrats d'interface chercheurs/hospitaliers notamment), la promotion de la recherche clinique et thérapeutique, une des clés de voute de l'activité de l'institut, la réorganisation de ses structures opérationnelles (en particulier l'extension des centres de recherche mixtes avec l'université, les autres EPST et l'hôpital), la stratégie européenne et la création de la filiale de valorisation Inserm-Transfert SA.

Le contrat auquel la direction de l'INSEMR semble aspirer est un acte ambitieux, qui se projette au-delà des frontières de l'organisme afin de remédier "*à la fragmentation de la recherche biomédicale et en santé en France (...) et à la perte de la cohérence globale du système de recherche en santé*"⁴⁴. Dans ce projet, l'établissement souhaite se positionner à la fois comme un opérateur scientifique et comme une agence de moyens au service de la recherche biomédicale. Cette double perspective, qui n'est pas totalement nouvelle pour l'établissement, se rapproche de celle de l'IRD dont le contrat 2006-2009 stipule, qu'outre sa mission d'opérateur de recherche, il se dotera d'une fonction "d'agence d'objectifs, de programmation et de moyens" au service de la recherche pour le développement.

⁴³ cf. le procès verbal du conseil d'administration en date du 24 janvier 2006

⁴⁴ Lettre de la direction de l'Inserm au directeur général de la recherche et de l'innovation en date du 11 octobre 2007.

L'INSERM affirme avoir défini jusqu'à présent sa stratégie sans recourir à la contractualisation avec l'État. Une série de documents, produits durant la période 2003-2005 et transmis aux rapporteurs⁴⁵, constitue le fondement des réflexions entreprises sur les orientations de l'institut. Toutefois, la préparation du contrat à venir priviliege deux voies parallèles, l'une passant par le conseil scientifique (rapport de conjoncture/prospective), la seconde, par la contribution des services de l'institut. Des réunions de travail internes sont programmées en janvier 2007, puis la consultation des instances scientifiques et des organisations syndicales en février. La base devrait s'exprimer à l'occasion de forums de discussion.

L'analyse comparée des modalités d'élaboration des contrats met en évidence le lien existant entre le plan stratégique de l'organisme et le contenu du contrat lui-même. Il reste que la déclinaison des orientations élaborées en interne parmi les objectifs contractuels validés par la tutelle crée parfois une confusion entre les deux exercices, au détriment du contrat que les personnels de l'établissement se sont moins approprié et sur le sens et la portée duquel ils s'interrogent.

2.2.2. La programmation contractuelle des moyens

Dans la très grande majorité des cas le contrat se réduit à décliner les objectifs poursuivis par l'organisme, sans que l'État s'engage sur les moyens correspondants. Pour certains établissements l'intérêt du document contractuel s'en trouve restreint. Sa principale vertu réside alors dans la reconnaissance explicite des objectifs à moyen terme de l'organisme par les tutelles, leur intégration dans la politique scientifique de l'établissement et l'appui qu'il offre à la direction lors des négociations budgétaires annuelles.

Par voie de conséquence, une gradation nette apparaît dans l'intérêt porté par l'établissement à l'exercice contractuel en fonction de l'absence (IFREMER, INRA, IRD) ou de la présence (CEA, CNES, INRIA) d'engagements financiers explicites de l'État.

L'État ne s'engage pas dans une perspective financière pluriannuelle

Le cas général correspond à celui où l'État se refuse à s'engager dans une perspective financière pluriannuelle, considérant que la subvention pour charges de service public relève de la négociation budgétaire annualisée, comme le mentionne clairement le contrat de l'INRA « *la politique d'objectifs que le document décrit est accompagné d'une politique de moyens, qui dans les modes de fonctionnement des organismes de recherche, est discutée annuellement dans le budget de l'État* », notamment en matière de recrutement des agents titulaires.

La formule retenue au début du document contractuel de l'IRD mérite d'être mentionnée : « *L'État quant à lui, prenant acte de l'ensemble des potentialités de*

⁴⁵ Liste en annexe dans le tableau sur les documents stratégiques et contractuels examinés.

l'IRD ainsi redéfinies et précisées, veillera avec une attention toute particulière à ce que l'institut dispose pendant toute la durée du contrat des moyens tant humains que budgétaires lui permettant d'accomplir au mieux ses missions ». En revanche, le contrat d'objectifs ne précise pas comment l'IRD développera ses ressources propres ou relèvera le ratio IT/chercheurs, en dépit de formules telles que « *développera* », « *renforcera* »... Aussi certains membres du conseil d'administration se sont-ils étonnés à plusieurs reprises de l'absence d'engagement formel de l'État qui aurait pourtant dû être le corollaire des évolutions qu'il demandait lui-même à l'organisme s'assumer⁴⁶.

Or, une évolution dans le temps de la position de l'État a pu être constatée, ainsi que, au cas par cas, une évolution du principe de l'absence d'engagement financier contractuel.

Le contrat 2001-2004 de l'IFREMER, incluait en annexe, une prévision des besoins de financement et envisageait dans le corps du texte, que soient étudiées par les tutelles et les partenaires, les modalités de financements d'une évolution de la flotte océanographique et des engins de pénétration sous-marine. L'annexe financière de l'actuel contrat ne comporte plus de projections chiffrées précises mais se contente d'indiquer que l'organisme développera des stratégies qualitativement différentes selon le financement public, national et européen disponible. Elle présente ainsi trois hypothèses : une hypothèse favorable permettant que tous les objectifs soient respectés ; une hypothèse contrainte, notamment par la masse salariale, impliquant que l'activité soit réduite en dehors de la sphère recherche ; une hypothèse défavorable entraînant la réduction de l'ensemble des activités.

Le Centre d'études pour l'emploi (CEE) a été conforté par l'inscription formelle au sein du contrat, du niveau de sa subvention pour charges de service public tandis que le Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) a apprécié que le document contractuel intègre deux scénarios d'évolution des ressources humaines : une hypothèse stable et une hypothèse prévoyant l'ajout de cinq emplois par an, lui permettant d'estimer ses ressources mobilisables sur la période selon l'hypothèse retenue.

Deux contre-exemples dans l'échantillon

Deux contre-exemples⁴⁷ se distinguent du cas général parmi les organismes de notre échantillon, et attestent de la capacité de la tutelle financière à consentir à la signature d'un contrat de moyens, le premier, le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), du fait de son statut spécifique d'établissement de recherche à caractère scientifique, technique et industriel qui relève de la classification des

⁴⁶ Cependant, il importe de préciser que l'INRA comme l'IRD ont trouvé un autre intérêt à la contractualisation, centré autour de la position nouvelle de mandataire au profit de l'ANR pour le premier, et de la fonction d'agence *d'objectifs, de programmes et de moyens* pour le second.

⁴⁷ Le CNES, qui ne fait pas partie de l'échantillon choisi pour la présente étude, inclut dans son contrat avec l'État, et en référence à son plan à moyen et long terme, une projection de ses dépenses et recettes jusqu'en 2010, intégrant la contribution française à l'Agence spatiale européenne et diverses composantes du programme spatial national (lanceurs, utilisation de l'espace, et certaines dépenses des directions centrales).

EPIC⁴⁸, le second, l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), par la voie de décisions interministérielles l'ayant placé au cœur d'une stratégie nationale dont il est le principal opérateur de recherche.

Le contrat du CEA décrit pour 2006-2009 les hypothèses de croissance des différentes recettes : la subvention de l'État, qui représente 55% des ressources, devrait croître de 1% environ, progression inférieure à l'inflation. Le tableau budgétaire annexé au contrat reprend l'ensemble des moyens, y compris les ressources propres, qui deviennent un des éléments du dialogue contractuel. De plus, dans le cadre d'un plan à dix ans, des fonds destinés au démantèlement et à l'assainissement des installations ont été mis en place depuis 2001. Cette création a sécurisé les processus de financement de ces programmes en les libérant de l'annualité budgétaire.

En corollaire des engagements de l'État, le CEA s'engage à des efforts de gestion des ressources humaines qui, contrairement aux EPST, ne se traduisent pas par des créations ou des suppressions d'emplois de fonctionnaires. Ce dernier argument, lié au statut juridique de l'établissement, auxquels s'ajoutent les dimensions économiques et industrielles et la nature stratégique des projets conduits sous la responsabilité du Commissariat, rendent compte de la décision des tutelles.

L'INRIA, qui, en tant qu'EPST, ne dispose pas des structures budgétaires et comptables d'un établissement tel que le CEA, bénéficie toutefois dans le contrat 2006-2009, comme dans le précédent, d'engagements financiers pluriannuels qui doivent lui permettre notamment d'accroître ses effectifs. Cette décision est justifiée par la spécificité de l'organisme, sa jeunesse, et surtout la politique de croissance engagée en conformité aux objectifs formulés en juillet 2000 par le Comité interministériel pour la société de l'information (CISI), prévoyant notamment le doublement des effectifs de l'institut sur la période 1999-2009. C'est d'ailleurs le seul cas où un organisme a pu bénéficier depuis sa création d'une croissance continue.

Le texte du contrat précise ainsi que l'État entend prolonger l'effort entrepris dans le cadre du précédent contrat d'objectifs et de moyens (2000-2003) qui n'avait pas connu un parfait achèvement. Il s'agit de continuer à soutenir fortement la politique d'excellence scientifique et de transfert technologique de l'INRIA, pour permettre en particulier la création à court terme et le développement de trois nouvelles unités localisées à Saclay, Bordeaux et Lille (préfigurées au sein de l'unité virtuelle "Futurs"). Pour ce faire, le montant que devrait atteindre en 2009 la subvention pour charges de service public, arrêté à 165,7 millions d'euros, doit permettre de finaliser le doublement des effectifs de l'établissement sur 10 ans (1999-2009). En contrepartie, il est stipulé que « *cette croissance des moyens accordée par l'État sera subordonnée au respect des objectifs définis dans le contrat et aux bilans* ».

⁴⁸ Notons que le statut du CEA qui relevait de l'ordonnance de 1945, a été mis à jour lors de la parution du code de la recherche (partie législative), ordonnance du 11 juin 2004 (*art. L.332-1 à 332-7*) et complété par l'article 39 de la LPR du 18 avril 2006 qui autorise le Commissariat à créer en son sein des services dotés de l'autonomie administrative et budgétaire.

annuels d'utilisation des moyens supplémentaires (...) ». En outre l'institut devra assurer l'autofinancement des opérations d'investissement programmées, le cas échéant sur son fonds de roulement, en complément des financements recherchés auprès d'autres collectivités publiques que l'État et des crédits mobilisés à cette fin sur sa dotation annuelle.

2.2.3. Les évolutions internes des organismes inscrites dans l'exercice contractuel

En appui des objectifs scientifiques généralement recensés dans une première partie, tous les contrats consacrent des développements aux questions financières et aux ressources humaines, se référant à la modernisation de la gestion et à la simplification de l'administration de la recherche. Mais, en l'absence de bilan formel de l'exécution du contrat, il est particulièrement difficile en ce domaine, d'attester de l'effectivité de la réalisation des objectifs énoncés.

L'INRA a ainsi lancé en 2005, un chantier autour d'un plan d'établissement pour une gestion administrative et scientifique efficace (PEGASE). Tous les domaines de gestion y sont analysés dans un souci constant de rapprocher l'administration et les chercheurs. De même, l'IFREMER envisage l'ensemble des axes de progrès y compris managériaux, en référence au chantier « *modernisation administrative et financière* » engagé au début de l'année 2006, qui se traduit par quatre objectifs principaux : i) moderniser les outils de gestion afin d'accompagner le fonctionnement par projet et la répercussion en interne des principes de la LOLF ; ii) mieux contrôler les coûts ; iii) simplifier les procédures administratives et financières ; iv) s'organiser de manière plus efficace afin de répondre aux nouvelles modalités de financement sur projets (PCRDT, ANR, RTRA, Labels Carnot).

Le CEA dans la logique du plan à moyen et long terme (PMLT) consacre de manière très équilibrée, deux parties sur quatre du contrat, pour décrire les moyens au service des programmes.

L'INRIA enfin, a déployé un nouveau système d'information en février 2005, étape très importante dans la modernisation de la gestion qui lui permet de disposer d'un système de gestion unifié, déployé dans toutes les unités de recherche.

Deux caractéristiques communes peuvent ainsi être dégagées de l'analyse des contrats : d'une part, un souci de simplification de la gestion afin de mieux répondre aux attentes des unités de recherche, en cohérence avec le nouveau cadre budgétaire et comptable des EPST⁴⁹ et la LOLF ; d'autre part, la constitution de systèmes d'information intégrés, en adéquation avec une gestion par projets.

⁴⁹ Décrets 2002-251 et 252 du 22 février 2002. Rappelons à ce propos que le NCBC est mis en vigueur au CNRS à compter du début de l'exercice 2007 - arrêté du 5 décembre 2006 (JO du 29/12/2006).

Mais, il n'en demeure pas moins que les objectifs centrés autour de la gouvernance ou des modes managériaux sont relativement rares ou allusifs⁵⁰.

Le projet le plus novateur en la matière revient à l'INRIA qui répond à l'une des ambitions de son plan stratégique, visant à construire un modèle de management propre à l'organisme. La démarche conduite comme un projet de recherche, a permis d'identifier les fondamentaux dans le courant de l'année 2005, qui vont être rassemblés dans un guide du responsable. La démarche doit être complétée par des ateliers managériaux, des cycles de conférences et un programme de formation. Il serait opportun que cette démarche puisse faire école auprès d'autres EPST.

2.2.4. Les actions partenariales figurant dans l'exercice contractuel

Alors que les unités mixtes de recherche ont connu un développement considérable ces dernières années et que les rapprochements de nature partenariale bénéficient des nouveaux instruments introduits par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, aucun organisme ne manque de consacrer un chapitre du contrat à ses activités partenariales. L'essor déterminant, ces dix dernières années, des conventions ou contrats partenariaux conclus par les organismes publics de recherche constitue à n'en pas douter **une des caractéristiques majeures** de l'évolution de l'appareil national de R&D. Cette évolution est parallèle à l'implication croissante des collectivités territoriales⁵¹ dans les domaines de la recherche et de l'innovation technologique, domaines autrefois sous l'emprise des institutions relevant du champ régalien de l'État et des opérateurs de R&D des entreprises. Aussi, les organismes de l'échantillon affirment-ils tous leurs liens avec les établissements d'enseignement supérieur et leur implication, le cas échéant, dans les unités mixtes, leur souci de jouer la carte des réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA) et de renforcer leur participation aux pôles de compétitivité dans lesquels la plus grande part d'entre eux se sont engagés, témoignant d'un volontarisme sous-estimé lors du lancement de l'opération⁵².

Toutefois, dans les contrats avec l'État, ces liens et ces objectifs sont évoqués avec force au niveau des principes, mais moins distinctement au niveau des faits et des actions programmées.

⁵⁰ Observations de la DGRI : malgré une référence aux « objectifs centrés autour de la gouvernance ou des modes managériaux », qui sont jugés « rares ou allusifs », le rapport ne semble pas s'y attacher, alors qu'il s'agit sans doute d'un angle d'attaque pertinent pour analyser les propositions des organismes. Le ministère est légitime pour interroger un organisme sur la mise en place d'une « gestion de projets », la prise en compte réelle des évaluations ou la qualité de sa participation à la politique d'innovation.

⁵¹ cf. IGAENR, *Recherche et territoires*, rapport n° 2005-103, novembre 2005.

⁵² Les participants à l'atelier sur *les pôles de compétitivité vus des régions*, qui s'est tenu au cours du deuxième congrès de l'Association des régions de France à Dijon, le 14 décembre 2006, se sont fait l'écho de cette tendance.

L'IRD s'inscrit dans cette logique généraliste, encadrée, à l'instar de l'INRIA, par des objectifs adoptés en comité interministériel : *"L'Institut développera ainsi, conformément aux conclusions du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (18 mai 2005) une politique d'alliance volontariste avec l'ensemble de la communauté scientifique française et particulièrement avec les universités, le CNRS et l'INSERM, ainsi qu'avec les autres acteurs de la recherche présents au Sud et en particulier avec le CIRAD dans le cadre du plan d'action IRD-CIRAD (...)"*.

Au-delà de cet exemple, un double constat s'impose :

- d'une part, les collaborations entre organismes de recherche qui partagent des champs thématiques communs ou voisins sont moins détaillées que ce que l'on pourrait en attendre.

Le contrat de l'INRA apporte probablement plus de précisions lorsqu'il évoque la politique partagée avec le CIRAD et la réflexion engagée avec le CEMAGREF pour un rapprochement des organismes dans un nouveau cadre institutionnel.

- d'autre part, même si les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) sont généralement mentionnés, car ils ont été intégrés dans le paysage national comme une des possibilités offertes par la loi de programme pour la recherche, aucun engagement de participation défini ne figure dans les contrats des organismes de l'échantillon, les projets de PRES n'étant pas encore finalisés lors de la signature des contrats actuellement en vigueur. Il est clair que les PRES apparaissent en effet aux yeux des organismes contractants de l'échantillon comme devant résulter de démarches qui ne concernent au stade actuel que les établissements de l'enseignement supérieur. Ils s'y associeront éventuellement *a posteriori*, en fonction du périmètre et du contenu effectif de ces pôles, ou ils choisiront le PRES comme un interlocuteur principal, se substituant aux établissements qui le composent. Ce n'est en revanche pas le cas pour la reconnaissance des pôles de compétitivité, antérieure à la signature de la plupart des contrats (*sélection des 67 premiers projets en CIADT, le 12 juillet 2005*), ni même des réseaux thématiques de recherche avancée dont l'appel à projets a reçu le concours des établissements, la sélection n'étant intervenue que le 4 octobre 2006.

2.2.5. Les dispositifs contractuels de suivi et d'évaluation

Dans la plupart des cas, aucune disposition n'est formellement prévue, dans les deux vagues contractuelles analysées⁵³ pour que le contrat fasse l'objet d'un bilan présenté aux instances statutaires des établissements et aux tutelles, avant que ne soit envisagé la préparation du contrat suivant. Pourtant, l'IGAENR, participant à

⁵³ Courrant globalement les périodes successives, de 2000 à 2005 et de 2006 à 2009. L'absence de disposition formelle n'exclut pas bien évidemment la réalisation de tels bilans par certains établissements, comme il est indiqué par la suite.

une mission conjointe chargée d'analyser l'exécution du contrat 2001-2004 de l'IFREMER⁵⁴, avait clairement proposé que soit créé un comité de suivi du contrat. Cette recommandation qui pouvait être généralisée à l'ensemble des organismes, n'a pas été prise en compte.

Néanmoins, d'autres formes d'analyse rétrospective se sont développées, soit à l'initiative des organismes, soit à celle de l'État, tandis que le suivi périodique des indicateurs annexés au contrat est devenu d'usage.

Les contrôles à l'initiative de l'État

Les contrôles de l'État se sont exercés, soit au travers de contrôles effectués à l'initiative de la Cour des Comptes, comme ce fut le cas pour l'INRIA sur la période 1997-2003, soit par la voie de missions diligentées par les autorités de tutelle auprès de leurs corps d'inspection respectifs (dont l'IGF), soit par saisine et auto-saisine du Comité national d'évaluation de la recherche (CNER).

En 2002, les deux ministres déléguées à la recherche et à l'industrie ont confié au CNER, à l'Inspection générale de l'industrie et du commerce et à l'IGAENR une mission conjointe permettant à mi-parcours du contrat de l'INRIA, de mieux appréhender les relations entre les moyens dévolus et les résultats scientifiques techniques et économiques de l'établissement. Les trois instances ont mené leurs investigations séparément puis élaboré une synthèse commune qui envisageait les modes d'organisation de l'établissement et tous ses champs d'activités, dans le cadre contractuel et au-delà⁵⁵.

À l'initiative de la ministre chargée de la recherche, l'IGAENR a été saisie afin de procéder, dans le cadre d'une mission conjointe de quatre corps d'inspection, au bilan à mi-parcours du contrat 2001-2004 de l'IFREMER, et afin d'envisager les grands axes de développement du contrat à venir. Ce rapport rendu (*cf. note bas de page précédent*) à l'automne 2004, a de fait constitué une évaluation de toute la période contractuelle. L'IGAENR a également mené des missions conjointes sur d'autres établissements tels que le LCPC, l'INRETS ou le MNHN.

Les modalités internes ou externes de suivi de l'activité de l'organisme

Les modalités internes ou externes de suivi de l'activité de l'organisme recouvrent plusieurs aspects : bilan des plans d'orientation stratégique, réalisation de tableaux de bord et de rapports annuels d'activité, voire évaluation externe par des comités de visite *"visiting committee"*. Ces modalités ne s'excluent pas mais au contraire souvent se cumulent.

⁵⁴ Cf. Conseil général des ponts et chaussées, Comité permanent de coordination des inspections du MAAPAR, Inspection générale de l'environnement, IGAENR, *L'évaluation du contrat quadriennal de l'IFREMER 2001-2004*, octobre 2004

⁵⁵ cf. la contribution de l'IGAENR à cette mission commune, *Évaluation de l'INRIA*, rapport n° 2003-074, octobre 2003.

L'INRA a élaboré en avril 2005 un bilan de son plan d'orientation présenté au conseil d'administration dans une logique de parallélisme des formes puisque le même conseil l'avait adopté. Cependant, cette logique ne s'est pas appliquée au contrat, dont le bilan formel n'a pas été présenté aux instances statutaires, conservant le statut de document à usage interne de la direction. L'IFREMER a également prévu de manière explicite de réaliser un bilan de la mise en œuvre du plan stratégique 2005-2008.

Même si un lien formel n'est pas toujours établi entre les tableaux de bord retracés dans le rapport annuel et le contrat, ces modalités de suivi de l'activité de l'organisme ne peuvent être occultées, car elles sont examinées formellement en conseil d'administration.

L'IFREMER réalise cet exercice trimestriellement, l'INRIA et l'IRD annuellement. Le plan à moyen et long terme (PMLT) du CEA fait l'objet d'analyses et de révisions annuelles dans une logique de plan glissant. De plus, le contrat pose des « jalons » scientifiques et techniques d'exécution des programmes dont le suivi s'exerce mensuellement devant la direction générale, et annuellement, dans le cadre du rapport d'activité présenté au conseil d'administration.

Les modalités d'évaluation externe se sont considérablement développées ces dernières années, l'évaluation par les pairs ayant pris une dimension internationale, en corollaire du niveau de reconnaissance scientifique souhaité par les établissements.

Le CEA s'est doté depuis 2000, d'un « *visiting committee* » constitué d'experts de rang international. Le contrat du LCPC prévoit qu'un bilan du contrat 2006-2009 soit effectué par un comité d'experts pour moitié internationaux, comme ce fut le cas pour le contrat précédent.

Enfin, s'il fallait un exemple pour mettre en évidence la multiplicité des modes de suivi et d'évaluation, la mission de l'IGAENR retiendrait celui de l'INRIA.

Le texte du contrat 2006-2009 de l'INRIA prévoit un ensemble d'outils d'évaluation et de contrôle. Il est ainsi rappelé que, conformément à ses engagements, l'institut a présenté à son conseil d'administration chaque année sur la période 2000-2003, l'évolution des indicateurs d'objectifs et de suivi du contrat, a dressé un bilan de son exécution dans tous ses aspects et a réuni un comité d'évaluation externe, une première fois à mi-parcours et à nouveau à la fin de la période, pour en établir un bilan détaillé. Le dispositif prévu pour la période 2006-2009 recouvre la rédaction d'un rapport annuel général présenté au conseil d'administration, portant sur chaque action ; la réunion du comité d'évaluation externe à l'automne 2007 et à nouveau à la fin de la période quadriennale ; enfin une liste d'indicateurs d'objectifs et de suivi annexée au document contractuel, complétée chaque année et présentée au conseil, assortie d'éléments permettant de juger de l'évolution de la politique de pôles d'excellence.

Les indicateurs de résultats et de performances

Tous les contrats signés avec l'État pour la période 2006-2009, proposent en annexe une liste d'indicateurs, témoignant de l'intériorisation par l'ensemble des

équipes dirigeantes des organismes de l'esprit de la loi organique sur les lois de finances et d'un souci d'objectivation de la performance comme de l'activité de l'établissement. À ce titre, les organismes de l'échantillon ont tous choisi d'intégrer dans leur propre suivi les indicateurs du programme de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIRES) dont ils sont les opérateurs (*programme 187 ou 172*⁵⁶). À l'exception du CEA qui propose une déclinaison thématique, ces indicateurs nationaux apparaissent délibérément liés aux objectifs stratégiques retenus par l'établissement⁵⁷. Enfin, tous les organismes ont adjoint aux indicateurs inspirés par ceux de la MIRES, des indicateurs de nature diverse qui rendent compte à des niveaux d'analyse parfois très différents, de leurs objectifs contractuels⁵⁸.

Mais la correspondance entre les indicateurs retenus par les organismes s'arrête à ces quelques considérations d'ordre général.

En effet, l'INRIA et l'IFREMER reprennent fidèlement les indicateurs de la MIRES, en les signalant d'un astérisque, quitte d'ailleurs à conjuguer pour un même objectif des indicateurs qui, sur le plan national, relèvent d'objectifs différents.

C'est ainsi que l'INRIA regroupe au sein de l'objectif « *réaliser des percées scientifiques et technologiques au meilleur niveau mondial* », les indicateurs qui témoignent de la production scientifique et ceux qui rendent compte, dans le cadre de la MIRES, de l'amélioration de la compétitivité par le transfert et la valorisation. Le CEA, quant à lui, bénéficiant de ses pratiques antérieures (contrat 2001-2005), organise ses indicateurs de manière pragmatique, par thème (publication, positionnement national, positionnement européen, lien avec l'industrie...), ce qui le conduit, selon le thème, à retenir des indicateurs du type de ceux des programmes 172, 188 et 191, ou des indicateurs spécifiques.

Mais le plus souvent, s'il est patent que les organismes se sont inspirés des indicateurs de la MIRES, c'est en vue de les adapter à leur niveau d'intervention, ou de les détailler afin de leur donner une résonance plus grande par rapport à leur mode usuel d'application.

Les trois indicateurs qui rendent compte au niveau national des activités de transfert et de valorisation⁵⁹ se traduisent chez les opérateurs du programme 172, par le décompte du nombre de brevets faisant l'objet de licences, des brevets en vigueur valorisés, de matériels faisant l'objet de licences, de logiciels licenciés, de logiciels distribués en libre accès, et ce, même pour l'INRIA qui se propose pourtant de

⁵⁶ Anciennement 194. Nous adoptons dans le rapport la nouvelle numérotation du programme

⁵⁷ Exemple, objectif : valoriser les résultats de la recherche ; indicateur : nombre annuel de demandes de brevets prioritaires, de certificats d'obtention végétale et de logiciels déposés (IRD).

⁵⁸ Exemple, objectif : augmenter significativement le nombre de chercheurs titulaires d'une HDR ; indicateurs : nombre d'HDR soutenues dans l'année ; taux de chercheurs titulaires d'une HDR (INRIA).

⁵⁹ Part des opérateurs dans les brevets déposés à l'INPI par des déposants français ; dans les brevets déposés à l'OEB par des déposants français ; dans les brevets déposés à l'OEB par des déposants européens.

suivre également le nombre annuel de demandes de brevets et de dépôts de logiciels auprès de l'INPI, de l'OEB et de l'APP.

C'est ainsi que, pour un objectif de cet ordre (activités de transfert et valorisation) les seuls organismes étudiés au titre du programme 172 présentent ensemble 16 indicateurs dont 3 seulement sont communs à trois organismes.

Autre exemple : alors que le programme 187 de la MIRES retient 3 indicateurs pour quantifier la participation des opérateurs à la construction de l'espace européen de la recherche, les trois organismes du champ en proposent 12 dont deux seulement s'avèrent similaires.

L'INRETS⁶⁰ se propose de développer des indicateurs dont le niveau de précision et de finesse relève bien plus de l'évaluation d'un chercheur ou d'une unité, que de celle d'un établissement, tout à fait incomparable avec les orientations choisies par les autres établissements. Le CEA baptise "impact des publications", un indicateur qui, sur le fond, correspond à l'indice de citation cité dans la MIRES....

A contrario, l'indicateur 4.1 du programme 172 - « *Proportion d'étrangers parmi les chercheurs, post-doctorants et ingénieurs de recherche rémunérés par les opérateurs* » n'est retenu que par l'INRIA, alors qu'il semble pertinent et adaptable sans difficulté au niveau d'un établissement. De même, l'objectif national visant à contribuer au développement du Sud, relevant pourtant à titre spécifique du programme 187, n'a rencontré un écho qu'auprès de l'IRD qui multiplie les indicateurs en ce domaine (6 en regard des deux indicateurs du programme 187), alors que l'INRA se contente de suivre la proportion d'articles publiés avec le CIRAD.

En plus des indicateurs relevant de la MIRES ou s'en inspirant, les contrats présentent des indicateurs en nombre important qui reflètent soit les résultats de l'activité, soit un mode d'organisation, soit la réalisation des missions dévolues aux organismes de recherche, autres que celles recensées par la MIRES. Diversité et profusion caractérisent ces indicateurs, alors que pourtant les items se retrouvent et se recoupent, y compris entre les organismes opérateurs des programmes 187 et 172.

Il est naturel que les opérateurs se préoccupent tous de leur niveau d'implication dans les pôles de compétitivité, de leur réussite dans les appels à projets de l'Agence nationale de la recherche, de leur investissement en matière d'enseignement et de formation par la recherche, ou de la diffusion de la culture scientifique et technique. Mais, la multiplicité des indicateurs destinés à en rendre compte atteint un niveau surprenant chez certains opérateurs. Notons que cette inflation est pour partie liée au problème posé par la déclinaison de la nomenclature LOLF par actions au regard du pilotage des établissements. De surcroît, aucune coordination ne semble avoir été réalisée pour que des indicateurs

⁶⁰ Qui ne fait pas partie de l'échantillon mais dont le contrat a été analysé.

similaires entre les organismes, puissent rendre compte de ces problématiques communes⁶¹.

Plus de 21 indicateurs ont été choisis par les opérateurs du programme 172 pour mesurer leur implication dans l'enseignement supérieur. l'INRIA consacre six indicateurs à la diffusion de la culture scientifique, alors que le CEA n'en retient que deux. Au total, l'INRIA se propose de suivre 55 indicateurs, alors que le CNRS, l'IRD et l'INRA ont situé leur choix autour de la trentaine (*voir le tableau statistique suivant*).

⁶¹ Observations de la DGRI : "la réalité d'un opérateur et la mesure de son efficience s'apprécient avec tout un ensemble d'indicateurs, qui, regardés ensemble, permettent une expertise qualitative de l'organisme. Ex : aucun indicateur ne permet à lui seul de "mesurer" le niveau d'excellence d'un opérateur dans le champ de la recherche fondamentale. Toute une série d'indicateurs sont nécessaires : publications, citations, évaluations externes et internes, chercheurs accueillis (dont étrangers), nombre de chercheur disposant de la HDR, nombre d'invitations dans des conférences internationales, distinctions,.... De plus ces indicateurs devraient être mesurés quantitativement mais aussi qualitativement".

Emploi des indicateurs : éléments statistiques

Organismes de l'échantillon	Nombre d'indicateurs signalés dans le contrat quadriennal en cours ou en préparation	<i>dont</i> indicateurs de programmes MIRES		<i>dont</i> indicateurs propres à l'organisme	Nombre d'indicateurs renseignés (1)	Observations
		Identiques aux indicateurs nationaux	Rendant compte différemment des mêmes objectifs			
ADEME	49	1	3	45	32/49	
CEA civil	33	4	7	21	33/33	
CNRS	32	9	15	8	32/32	
IFREMER	42	9	8	25	35/42	
INRA	35	8	3	24	24/35	à renseigner fin 2006 ; 2 en fin 7 ^{ème} PCRD ; 2 en cours exécution contrat
INRIA	55	10	8	37	Valeurs de référence non renseignées. Valeur annuelle renseignée pour 5 indicateurs	telles qu'elles apparaissent dans la liste annexée au contrat, alors que l'INRIA renseigne en réalité ces indicateurs et d'autres encore depuis plusieurs années.
INSERM						Contrat avec l'État en cours de préparation
IRD	29	10	10	9	20/29	

(1) Sont considérés comme renseignés, les indicateurs qui comportent des données pour l'année de référence choisie.

Source : *Documents contractuels ; MIRES, "bleu" 2007 ; traitement IGAENR*

Par ailleurs, certains indicateurs ne nous paraissent pas relever du niveau d'un contrat pluriannuel conclu avec l'État. De surcroît certains peuvent présenter des biais d'analyse. Peuvent être ainsi respectivement cités : l'indice de notoriété « à extraire du baromètre », les procédures d'évaluation et leurs conséquences au service du pilotage⁶²; le nombre d'exposés dans les réunions professionnelles⁶³, le pourcentage de candidats étrangers aux concours et le taux de pression aux concours⁶⁴...

L'analyse de ce foisonnement ne peut être dissociée de la capacité de l'organisme à renseigner l'ensemble des indicateurs contractualisés, à les suivre efficacement et à en tirer des enseignements. Bien qu'une majorité le soit, tous les indicateurs ne sont pas renseignés à la signature du contrat, pour des raisons diverses qui tiennent parfois à la difficulté de compiler des données détenues par les unités, au décalage temporel existant pour les données statistiques nationales, ou simplement à l'absence actuel de dispositif de comptabilisation des éléments concernés. La proposition du rapport Lambert-Migaud sur les indicateurs de performance qui s'applique à la mise en œuvre de la LOLF, trouve ici encore sa justification : "Réduire le nombre d'objectifs et d'indicateurs en éliminant les indicateurs non renseignés, [les indicateurs] d'activité, dont le coût de collecte est trop élevé, non fiables ou entraînant des biais manifestes".

L'IRD reconnaît que la valeur de référence n'est parfois qu'estimée, voire non déterminée, pour certaines données, et se contente par voie de conséquence d'indiquer par une flèche le sens de l'évolution envisagée, d'ici à l'horizon 2009. L'INRA précise selon le cas que des valeurs seront renseignées fin 2006, d'autres à la fin du 7^{ème} PCRD, d'autres encore en cours de contrat. Le CEA au contraire parvient à renseigner tous les indicateurs, ainsi que l'INRA qui ajoute de surcroît aux indicateurs contractualisés, des indicateurs supplémentaires à l'intention des administrateurs de l'établissement. Le LCPC, enfin, a produit un document remarquable, validé en conseil d'administration, afin d'établir des correspondances entre les indicateurs retenus dans le contrat précédent et ceux du contrat 2006-2009, et en construisant pour ces derniers, une base de référence 2005.

Tout dépend bien entendu de l'antériorité de la réflexion menée par l'établissement autour des indicateurs et du mode d'organisation adopté.

Le CEA bénéficiait d'une longue pratique de l'évaluation interne de son activité. L'IRD disposait bien d'une délégation chargée de l'évaluation et des indicateurs, mais cette dernière s'étant principalement consacrée à l'évaluation des chercheurs, l'organisme est en train de s'organiser pour être en mesure de répondre aux besoins. Le contrat 2002-2005 liant le CNRS à l'État ne comportait pas d'indicateurs, mais l'établissement a cherché dans les années 2004 à 2006, à construire *a posteriori* des indicateurs qui puissent rendre compte, axe par axe, des avancées du contrat, soutenu dans sa démarche par un service des indicateurs de politique scientifique

⁶² cf. l'INRA

⁶³ cf. l'IFREMER

⁶⁴ cf. l'INRA

(SIPS) ; à noter à ce propos la création d'une toute nouvelle unité propre de recherche baptisée « Indicateurs, programmation, allocation des moyens » (IPAM) qui réunit l'ancien SIPS et le service de la programmation et des indicateurs de gestion (SIPG). Sur cette base, des indicateurs pragmatiques reflétant les missions et les objectifs principaux du CNRS ont été présentés en accompagnement du budget 2007.

De manière générale, les contrats signés avec l'État ne stipulent pas le rythme (annuel ; quadriennal) auquel l'organisme s'engage à présenter des indicateurs renseignés, ni dans quel cadre ils se doivent d'être présentés (lors de l'adoption du budget ; du compte de résultat ; lors du bilan du contrat...).

2.2.6. La politique d'information et de communication sur le contrat

La stratégie de communication interne et externe menée autour du contrat d'objectifs par les établissements contractants reflète le degré d'importance qu'ils accordent à la démarche contractuelle, mise en perspective avec les documents ou les plans d'orientation stratégique développés par ces organismes.

Le contrat, objet de communication ?

Ces derniers bénéficient souvent d'un positionnement plus favorable, tant sur les sites web des opérateurs que sur les publications d'information institutionnelle (rapports d'activité, plaquettes dédiées). On observe ainsi que le contrat n'est pas encore assimilable à un vecteur d'identité pour l'organisme et n'est pas l'objet des supports médiatiques que l'on pourrait attendre, hors des échos sur la cérémonie de signature, généralement répercutés dans la rubrique "actualités" des sites.

Il reste toutefois qu'un certain nombre d'établissements prévoit des liens sur leur site, plus ou moins faciles à identifier, permettant aux visiteurs de consulter, voire de télécharger le texte du contrat.

C'est le cas pour les organismes suivants faisant partie de l'échantillon : CNRS (contrat 2002-2005), IFREMER, INRA, IRD. L'INRIA autorise sur son site l'accès au contrat antérieur avec l'État (2000-2003), le suivant n'étant pas encore formellement signé ; le CEA propose un dossier de presse (06/07/2006) réunissant deux événements conjoints : l'inauguration du nouveau siège et la signature du contrat d'objectifs 2006-2009 qui est commenté mais non accessible *in extenso*.

Les rapports d'activité annuels demeurent les supports institutionnels par excellence des organismes et sont d'ailleurs pour certains de grande qualité. Ils se réfèrent parfois aux contrats d'objectifs ou au processus de contractualisation à venir sans en détailler les objectifs ; ils seraient d'ailleurs redondants par rapport à l'énoncé des orientations prioritaires repris dans ces documents. Nous avons trouvé toutefois des plaquettes dédiées aux contrats d'objectifs (IRD, LCPC). Le

texte du contrat de l'IFREMER ne figure pas de son hall d'accueil alors que nombre de documents sur la vie et les activités de l'organisme sont mis à disposition des visiteurs. L'INED ne s'est pas préoccupé de cette question.

Le relais est-il pris au niveau national, par les tutelles ? Dans l'annexe au PLF (Mires), la présentation par programme des principaux opérateurs est l'occasion de signaler leur contrat d'objectifs, plus ou moins précisément. Le rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures (annexe jaune) consacre 20 lignes au pilotage stratégique des organismes de recherche et aux contrats pluriannuels, alors que la contractualisation des EPSCP fait l'objet d'un développement légèrement plus étendu qui d'ailleurs n'est pas repris dans le document de politique transversale (DPT) consacré à l'enseignement supérieur⁶⁵. Sauf erreur de notre part le site du ministère chargé de la recherche est muet sur les contrats.

Le faible écho donné à la contractualisation des opérateurs de recherche et sa dissémination dans les documents budgétaires ne permet pas au Parlement de suivre précisément les évolutions de cet instrument de pilotage de la politique de recherche et d'innovation qui avait pourtant fait l'objet d'une grande attention de la part des rapporteurs du projet de loi de programme pour la recherche.

2.3. Diagnostic proposé par la mission de l'IGAENR

Sur la base de l'analyse qu'elle a conduite, la mission constate que la contractualisation des organismes de recherche, entendus au sens large (opérateurs de recherche et agences de moyens et de programmes) s'est généralisée, avant même l'application formelle des dispositions de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006. Les retardataires et non des moindres (CIRAD, CNRS, INSERM notamment) devraient signer leur contrats d'objectifs avec l'État au cours de l'exercice 2007. Pour d'autres, le contrat adopté par le CA de l'établissement est en attente de signature, à l'heure où le présent rapport est en cours de rédaction. Enfin, le changement de statut de l'ANR la conduit à négocier un contrat d'objectifs avec l'État en 2007.

⁶⁵ PLF pour 2007 - Document de politique transversale - Enseignement supérieur - version du 13 octobre 2006.

Une évolution positive...

Bien qu'ils ne disposent pas de l'expérience en matière contractuelle acquise par les établissements d'enseignement supérieur, les organismes publics de recherche, qui pour la plupart en sont au second contrat avec l'État, ont su tirer parti des enseignements de la première vague de contractualisation, lancée durant la période 1999-2001. En outre, la préparation au sein des EPST d'un nouveau cadre budgétaire et comptable⁶⁶, applicable pour tous à compter de l'exercice 2006, (hors le CNRS) devrait faciliter, pour cette catégorie d'opérateurs, le renforcement du lien entre leurs choix budgétaires et les objectifs et indicateurs de chaque établissement et des programmes ministériels auxquels il concourt. C'est l'effort demandé à l'ensemble des opérateurs par la direction du budget pour la préparation de leur exercice budgétaire 2007⁶⁷. Il reste que la déclinaison au niveau des opérateurs des principes de la LOLF⁶⁸, visant en particulier leur adhésion à la logique de la performance (qu'il s'agit d'approfondir) est encore un objectif à atteindre. La démarche contractuelle peut encourager cette évolution dans la mesure où elle constitue une plate-forme mixte de partage négocié entre les priorités stratégiques nationales en matière de recherche et d'innovation définies par le Gouvernement, les PAP du budget général de l'État et les plans d'orientation à moyen et long terme des établissements.

Il résulte de ces constatations que les organismes de recherche ne sont pas à la traîne en matière de contractualisation, parmi les 780 "opérateurs" de l'État recensés en 2004 par le ministère chargé du budget⁶⁹ et intervenant à cette date au titre de 75 programmes. Ce constat ne saurait toutefois passer sous silence un certain nombre de faiblesses que la mission a repérées au cours de ses analyses.

Des contrats présentant néanmoins des faiblesses

1) L'étape du dialogue entre l'organisme et ses tutelles sur les orientations et les objectifs du contrat est déterminante. Or, dans un certain nombre de cas, la convergence entre les deux exercices sur lesquels repose cette concertation, la définition par la tutelle (DGRI) des orientations stratégiques nationales et la mise en œuvre par l'organisme d'un plan d'orientation à moyen ou long terme, manque

⁶⁶ Décret n° 2002-252 du 22 février 2002 modifié, relatif au régime budgétaire, financier et comptable des EPST, dont on rappelle le principe : présentation des états budgétaires par destination et par nature, selon une ventilation des crédits par agrégat, distinguant les activités des unités de recherche, les actions communes de l'établissement et les fonctions support, ainsi qu'une réserve hors agrégats pour hausse des rémunérations ou des charges sociales.

⁶⁷ Comme le demande la circulaire du 31 juillet 2006 (direction du budget), relative à la préparation du budget des opérateurs pour 2007.

⁶⁸ Sachant, rappelons-le, que la loi organique ne définit pas le concept d'opérateur et ses implications.

⁶⁹ Cf. circulaire du 5 octobre 2004 sur le périmètre des opérateurs de l'État. Voir également sur ce point le rapport de la Cour des Comptes sur "Les résultats et la gestion budgétaire de l'État, exercice 2005", p. 61 et sq.

de clarté : déphasage entre la vision à long terme de l'organisme et la durée contractuelle, asymétrie de l'information sur les choix scientifiques et technologiques délibérés par les parties contractantes, reprise sans valeur ajoutée du plan stratégique de l'établissement. Ces dissonances pèsent sur le statut et le positionnement du contrat par rapport aux travaux de réflexion et d'anticipation de l'organisme et risquent de lui conférer un caractère purement formel, alors qu'il devrait être reçu par les personnels de l'établissement comme un acte identitaire, faisant office d'une "feuille de route" quadriennale, validée par les tutelles.

2) Sauf cas d'exception, le refus des autorités budgétaires d'associer la programmation des objectifs du contrat à une projection même conditionnelle des moyens (ressources financières, ressources humaines), bien que l'on puisse pressentir une évolution de principe en ce domaine, a pour effet de réduire l'autorité de la tutelle et le crédit porté aux engagements contractuels. Ces effets sont d'autant plus nets que le contrat d'objectifs est souvent perçu par les opérateurs comme un pacte fragile, susceptible d'être rompu unilatéralement par le fait du prince, ou modifié en cours de route par l'adjonction conjoncturelle de charges nouvelles.

3) Le contenu même des contrats se prête à plusieurs critiques :

- si le contrat est l'occasion de définir des objectifs de modernisation des modes de gestion de l'organisme, qui d'ailleurs ne sont pas toujours suivies d'effet, les questions liées à sa gouvernance et à ses infrastructures logistiques sont rarement évoquées. Pourtant les efforts réalisés par des organismes comme l'INRA, IFREMER, le CEA et l'INRIA, dans ce sens et introduits dans leurs contrats respectifs, ont valeur d'exemples ;
- La politique de l'emploi et la gestion des ressources humaines qui sont un des pivots de la contractualisation des établissements et requièrent une vue en perspective pluriannuelle, comme l'article 2 de la loi de programme pour la recherche y incite, n'a pas toujours la place qui lui revient dans les contrats examinés ou demeure imprécise ;
- les actions partenariales des organismes contractants sont toujours évoquées, mais souvent sans la précision que l'on est en droit d'attendre d'une des composante essentielles de la politique des établissements, notamment dans le domaine des relations avec les collectivités territoriales en forte progression⁷⁰, des relations avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et de la contractualisation avec les acteurs économiques. Les liens inter-organismes sont développés dans

⁷⁰ Rappelons qu'un volet territorial, par ailleurs peu précis, n'a été introduit qu'au dernier moment dans le premier contrat d'objectifs du CNRS.

les contrats surtout quand ils bénéficient de l'impulsion donnée par des décisions de la tutelle ou quand ils s'insèrent dans le cadre d'un plan gouvernemental arrêté en comité interministériel et doté d'un volet recherche (par exemple, le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement du 18 mai 2005 pour l'IRD) ;

- le processus contractuel demeure trop cloisonné même dans le cas où des opérateurs œuvrent en parallèle sur des thématiques communes ou voisines et l'on peut regretter que les contrats d'objectifs ne formalisent pas systématiquement dans certains domaines disciplinaires ou interdisciplinaires des rapprochements thématiques inter-établissements qui trouveront de toutes façons d'autres modes de concrétisation ;
- Les modalités de suivi annuel du contrat, les instances sollicitées pour la validation des résultats ainsi que l'obligation de dresser un bilan à l'échéance quadriennale, comme une des conditions impératives ouvrant la préparation du contrat suivant, sont diversement accentuées. Elles sont pourtant essentielles pour déterminer en particulier les dispositifs d'évaluation entrant en jeu (évaluation interne et externe, comités de visite, interventions de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) ; sur ces points l'INRIA présente dans son contrat 2006-2009, de façon brève mais opératoire, un système assez convaincant fondé sur deux niveaux : "rapports d'avancement et indicateurs annuels", "évaluation du contrat quadriennal" ;
- Le choix et l'utilisation des indicateurs annexés aux contrats ont été longuement analysés dans les développements précédents. On peut classer ces indicateurs en trois catégories : i) reprise des indicateurs de performance proposés au titre des objectifs relevant des programmes des missions ministérielles et interministérielles (Mires), ii) déclinaison de ces indicateurs en fonction de la nature des activités de l'organisme, iii) adoption d'indicateurs spécifiques. Ces variations donnent lieu à une multiplication diffuse d'indicateurs dont certains (indicateurs de contexte) ne sont pas des instruments de mesure des performances de l'opérateur (en termes d'efficacité et d'efficience) dans la réalisation des objectifs contractuels et n'ont donc pas à figurer dans les listes annexées au contrat. L'observation générale répercute par les auditeurs du CIAP peut être étendue aux contrats : *"Trop d'indicateurs mesurent une activité et non une performance, sont plus sensibles à l'évolution d'effets exogènes qu'aux leviers d'action réels du responsable du programme"*⁷¹. On peut en outre s'interroger sur la possibilité de renseigner de façon régulière des

⁷¹ CIAP, rapport d'activité, 3^{ème} cycle d'audits, septembre 2005-juin 2006, p. 8.

contingents d'indicateurs dont le nombre dépasse pour certains établissements la quarantaine (ADEME, IFREMER, INRIA). Une vue plus distanciée et réfléchie est nécessaire afin de donner une cohérence à ces ensembles et de permettre le cas échéant des comparaisons entre opérateurs travaillant sur des champs thématiques voisins ;

- La diversité matérielle des contrats que reflète le tableau suivant répond à la culture propre à chaque établissement. Ce n'est pas en soi un handicap majeur, bien que certains rapporteurs de la mission de l'IGAENR préfèrent une plus grande homogénéité dans la structure des contrats au prix de l'introduction de quelques consignes de nature normative. Il reste que l'effort de communication visant la promotion des engagements contractuels et leur transparence, tant du point de vue des chercheurs que du citoyen et du contribuable, est notoirement insuffisant. Les organismes ont tendance à accorder la priorité à la diffusion de leurs plans d'orientation et de leurs rapports d'activité annuels. On pressent que le contrat d'objectifs demeure un acte administratif, doté d'un faible impact institutionnel et identitaire.

Organisation matérielle des contrats d'objectifs conclus ou en voie de l'être pour six organismes de l'échantillon

Organismes et période contractuelle en cours	Date de signature du contrat	Nombre de pages (1)	Volume des énoncés (en % du volume total) : 1 - énoncés des objectifs, des programmes et des actions prioritaires (2) 2 - énoncés des moyens contractualisés et de suivi du contrat (indicateurs et outils de pilotage)	Structure du contrat
ADEME - 2007-2010	21/12/2006	65	1 - 62% 2 - 25%	1 - contexte et méthodes ; 2 - objectifs par activité ; 3 - actions par domaine ; 4 - ressources et fonctionnement de l'Ademe ; 5 - Annexes (dont tableaux des indicateurs de suivi des objectifs et des indicateurs de contexte)
CEA (activités civiles) 2006 - 2009	05/07/2006	41	1 - 58% 2 - 38%	1 - orientations stratégiques ; 2 - programmes ; 3 - moyens au service des programmes ; 4 - outils de pilotage (dont : évaluation ; jalons scientifiques et techniques ; <i>ressources financières et effectifs 2006-2009</i>)
IFREMER - 2005-2008	25/05/2005	59	1 - 42% (<i>parties 2 à 6</i>) 2 - 32% (<i>partie 7 et annexes</i>)	1 - introduction ; 2 - développer des programmes de recherche et de technologie ; 3 - contribuer à la surveillance de l'océan et de ses ressources, fournir des expertises sur les problèmes de la mer ; 4 - servir la recherche océanographique ; 5 - valoriser les connaissances et le savoir-faire de l'Ifremer ; 6 - mener une politique ouverte de partenariats ; 7 - moderniser le management et la gestion de l'Ifremer ; 8 - Annexes (dont indicateurs de programme de la MIRES, et indicateurs de production de l'Ifremer).
INRA - 2006-2009	03/10/2006	20	1 - 45% (<i>parties 2, 3 et 5</i>) 2 - 45% (<i>parties 4 et 6</i>)	1 - préambule ; 2 - que va faire l'Inra ? (objectifs 1 à 3) ; 3 - avec qui l'Inra va-t-il le faire ? (objectifs 4 à 6) ; 4 - comment l'Inra va-t-il le faire ? (objectifs 7 à 10) ; 5 - annexes ; 6 - les indicateurs de suivi du contrat d'objectifs
INRIA - 2006-2009	Signature prévue courant janvier 2007	Version du 05/12/2006 adoptée en CA 28	1 - 43% (<i>partie 2</i>) (3) 2 - 46% (<i>parties 3 à 5</i>)	1 - introduction ; 2 - engagements de l'Inria : objectifs stratégiques et plan d'actions ; 3 - engagement de l'État (<i>dont objectifs chiffrés (subvention et effectifs) à l'horizon 2009</i>) ; 4 - suivi du contrat ; 5 - annexes (dont indicateurs d'objectifs et de suivi du contrat)
IRD - 2006-2009	28/06/2006	22	1 - 36% (<i>partie 2</i>) 2 - 45% (<i>partie 3</i>) (3)	1 - introduction ; 2 - les priorités 2006-2009 (priorités scientifiques ; priorités géographiques) ; 3 - objectifs et indicateurs (fonction d'agence - activité scientifique - organisation et gestion).

Source : documents contractuels - (1) : à titre purement indicatif et non comparatif, le volume dépendant des paramètres d'édition ; (2) : hors textes d'introduction ou de préambule ; (3) : interpénétration de l'énoncé des objectifs et des moyens ; la distinction objectifs, moyens et suivi n'est ici pas totalement pertinente

3. Donner un nouvel élan à la contractualisation

L'enquête conduite par la mission de l'IGAENR sur la contractualisation avec l'État, à partir d'un échantillon de huit établissements publics de recherche, n'a mis en évidence aucune irrégularité ni dysfonctionnement manifeste. Il apparaît en revanche que la contractualisation n'occupe pas la place qui lui revient si l'on se réfère à cinq de ses dimensions essentielles, introduites dans les deux précédentes sections du rapport :

- un facteur de cohésion au service de la politique nationale de recherche et d'innovation ;
- un levier de modernisation pour la gestion des opérateurs de recherche ;
- une des composantes majeures de l'exercice de la tutelle ;
- un acte identitaire au regard de la politique scientifique et technologique mise en œuvre par chaque établissement ;
- un système d'étalonnage de la mesure des performances des opérateurs de recherche.

En conséquence la mission considère qu'il est impératif de **donner un nouvel élan à la contractualisation** de ces organismes, fondée désormais sur une expérience antérieure de six années en moyenne pour la plupart d'entre eux⁷².

Cet élan doit répondre aux objectifs définis par le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et signalés en introduction du rapport : la signature de *véritables* contrats d'objectifs, la définition de priorités *clairement affichées* et une *mesure des résultats* obtenus au regard des moyens mobilisés.

3.1. Quatre conditions préalables

Donner un nouvel élan à la contractualisation repose moins sur des considérations techniques que sur l'affirmation d'une volonté librement partagée par les parties contractantes. Cette volonté suppose selon la mission de l'IGAENR l'affirmation de quatre préalables dont les analyses précédentes ont annoncé le profil.

⁷² Les contrats signés avec l'État par certains d'entre eux (dont le CEA et l'INRA) constituent des précédents qui relève d'un contexte spécifique, à la différence des opérations de contractualisation dont le principe est introduit par la loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999.

Revendiquer le caractère d'exception de la politique publique de recherche et d'innovation

Les orientations introduites par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) constitue le cadre d'une conception moderne des missions assurées par l'État, impliquant une politique budgétaire rénovée et les conditions d'un contrôle élargi et plus efficace exercé par le Parlement sur les programmes et les actions initiés par l'exécutif au nom des intérêts de la collectivité nationale. La LOLF en revanche n'a pas pour objet de spécifier les facteurs déterminants qui interviennent dans la cohérence de chaque politique publique. En revanche les orientations de la démarche contractuelle ne se conçoivent qu'en référence à ces facteurs déterminants.

Dans cette perspective la politique publique de recherche et d'innovation tire sa spécificité de la conjugaison de plusieurs caractéristiques qui lui confèrent un caractère d'exception. On soulignera quatre d'entre elles :

- sa vocation interministérielle qui implique notamment la concertation permanente des administrations exerçant conjointement la tutelle des opérateurs de l'État ;
- la nécessité incontournable de fonder les modes de gouvernance de la politique nationale de recherche et d'innovation sur une vision à long terme de ses objectifs et des moyens qui leur sont associés ;
- l'intégration de tous les éléments interactifs d'une chaîne d'activité qui réunit en amont la recherche exploratoire de type académique et, en aval, les développements technologiques parvenus au stade pré-industriel ;
- la forte emprise à la fois territoriale et internationale des unités de production des opérateurs de recherche, tant au niveau de la coopération avec leurs partenaires qu'au niveau de la compétition.

Ces dimensions spécifiques constituent le cadre du processus de contractualisation appliqué au domaine de la recherche et de l'innovation.

Conforter l'autorité de pilotage et de tutelle de la DGRI

Cette perspective a été évoquée précédemment (§ 1.3). La DGRI doit assumer pleinement sa mission de chef de file de la Mires, en matière de recherche. Les attendus du l'ancien programme 172 de la mission interministérielle, *Orientation*

*et pilotage de la recherche*⁷³, , étaient sans ambiguïté sur ce point: "le ministère chargé de la recherche joue, en matière de recherche, un rôle de chef de file au sein de la mission interministérielle. Il est responsable de la stratégie nationale de la recherche et propose les objectifs de la mission en concertation avec les ministères associés"⁷⁴. La suppression du programme 172 ne saurait être bien évidemment interprétée comme une remise en question de ce rôle.

La responsabilité directe exercée par la DGRI sur les programmes 172, 187 et 193 de la Mires fonde son autorité de tutelle budgétaire et financière sur les opérateurs qui contribuent à l'exécution de ces programmes. C'est ainsi aux deux niveaux, stratégique d'une part, budgétaire et financier d'autre part que la DGRI représente l'État dans le processus contractuel.

A cet effet, il apparaît que le partage, au cours de la contractualisation, des rôles respectifs des trois directions du MENESR (DGRI, DGES, et DAF) auxquels se joint l'intervention de la sous-direction du budget (ministère délégué au budget et à la réforme de l'État), chargée de la recherche et représentée à ce titre dans les conseils d'administration des organismes, méritent d'être plus clairement définis. Ce schéma implique en particulier que les positions respectives de la DGRI et de la DAF soient convergentes d'autant plus que celle-ci demeure l'interlocutrice privilégiée de la direction du budget. Il reste donc des efforts à faire pour que la DGRI puisse user de la plénitude de ses responsabilités et que la DAF de son côté, puisse assurer pleinement sa mission de service de soutien, "*gardien de la cohérence de l'action ministérielle par (...) l'encadrement des processus relatifs à la gestion administrative des ressources*"⁷⁵.

La définition de ces attributions conjointes tirerait sans doute profit, dans le domaine de la recherche et de l'innovation, de l'élaboration d'une **charte de gestion** ministérielle dont le principe général est évoqué par les rapporteurs Lambert et Migaud comme méritant d'être approfondi⁷⁶.

Par ailleurs, pour le ministère chargé de la recherche et en particulier pour la DGRI, la contractualisation est le moyen de renforcer la concertation avec les cotutelles techniques. Cette fonction est essentielle dans la mesure où ces tutelles interviennent dans le processus contractuel en tant que vecteurs techniques, supports de la demande économique et sociale.

⁷³ Ce programme a fait l'objet d'un amendement visant sa suppression et adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances, le 1^{er} décembre 2006

⁷⁴ PLF 2007, bleu Mires, action n° 01, programme 172, p. 342.

⁷⁵ CIAP, rapport d'activité, 3^{ème} cycle d'audits (septembre 2005-juin 2006), p. 31, déjà cité.

⁷⁶ Rapport Lambert-Migaud, déjà cité, synthèse de recommandations p. 69.

Réaffirmer la responsabilité et l'indépendance des organismes dans la définition de leurs plans d'orientation stratégique

Les conditions d'exercice d'une tutelle "équitable" en matière de contractualisation, fondées sur la reconnaissance par les parties contractantes de leurs droits et de leurs obligations respectives, requièrent de la part des tuteurs la prise en considération de la responsabilité et de l'indépendance des organismes dans la définition de leurs plans d'orientation stratégique. Il s'agit là d'une fonction permanente des établissements qui relève de leur mission statutaire, dotée d'un pas de temps qui leur est propre, qui ne commence ni ne s'achève durant la période quadriennale couverte par le contrat et se trouve fortement corrélée aux structures institutionnelles mises en place à cet effet⁷⁷.

Si le dialogue entre les parties contractantes suppose le croisement, évoqué plus loin, entre le plan d'orientation de l'établissement et les priorités stratégiques gouvernementales répercutées par la tutelle, la définition des objectifs contractuels qui en résulte ne doit avoir pour effet de réduire ni le rôle ni la portée de l'un ou l'autre de ces exercices.

Contribuer à la cohésion de l'action ministérielle dans le domaine de la recherche

C'est l'une des préoccupations évoquées par les auditeurs du CIAP, en particulier à l'occasion de l'audit du programme 150 de la MIRES. Ils reconnaissent que la LOLF n'est pas le cadre approprié pour unifier le dispositif de recherche national puisqu'il fait coexister des programmes distincts bien que construits de façon homothétique sur le plan des objectifs, des actions et des indicateurs. En l'absence de réforme de fond sur le statut des personnels de recherche, la contractualisation, associant les deux principaux acteurs ministériels en ce domaine, DGES et DGRI, contribue à la cohérence des missions des opérateurs publics concernés, à la condition que les relations de partenariat inter-établissements figurent en bonne place parmi les objectifs contractuels.

Par ailleurs on a vu que la contractualisation peut jouer un rôle normatif dans l'exercice de divers actes de tutelle tels que la préparation des conseils d'administration, les lettres annuelles d'orientation générale, les lettres de mission des nouveaux dirigeants des établissements (*cf. § 1.3.1 à 1.3.3*) vis-à-vis desquels elle constitue un vecteur de cohérence.

⁷⁷ On a parfois tendance à sous-estimer la forte corrélation liant les missions des établissements de recherche à leurs structures internes de fonctionnement, qui est une des particularités fortes des EPST et des EPIC recherche.

3.2. Reconsidérer le cadre du processus de contractualisation

Les recommandations de la mission de l'IGAENR se situent dans le prolongement des considérations exposées précédemment. Elles prennent place dans l'exercice d'une tutelle équitable qui s'efforce d'introduire un double équilibre : équilibre des conditions du dialogue entre les parties contractantes ; équilibre entre la programmation pluriannuelle des objectifs de l'organisme et les garanties apportées par l'État en contrepartie des performances effectuées.

3.2.1. Produire un texte normatif qui organise le processus contractuel et clarifie ses attentes

La mission était partagée sur l'élaboration d'un texte normatif (du type d'une circulaire), compte tenu du caractère spécifique des contrats passés avec les organismes de recherche, qui renvoient à leurs missions statutaires et à une culture d'établissement très indépendante. La démarche adoptée par la DGES pour encadrer les différentes vagues de contractualisation des établissements d'enseignement supérieur se situe dans un cadre différent, et bénéficie d'une forte antériorité qui lui permet désormais d'envisager en connaissance de cause son évolution⁷⁸.

Bien que l'on partage les objectifs de cette refondation contractuelle qui souhaite faire du contrat d'objectifs avec les universités "un véritable instrument de pilotage et de dialogue sur lequel puisse s'appuyer le ministère pour mettre en œuvre les grandes orientations de la politique nationale en matière de recherche et d'enseignement supérieur"⁷⁹, on observe que les organismes de recherche disposent pour leur part de peu de recul (deuxième génération contractuelle). On préfère limiter cette recommandation à la trame d'un texte normatif qui fournit aux opérateurs un mode d'emploi souple du processus contractuel.

Ce texte devrait en premier lieu donner à la tutelle l'occasion de définir les concepts de "*document ou plan d'orientations stratégiques*" et de "*contrat d'objectifs et de moyens*" afin de clarifier les caractéristiques propres à ces deux types de documents, résultant de démarches à la fois spécifiques et conjointes, et afin de préciser leur articulation avec la politique nationale de recherche scientifique et la Mires. Comme nous l'avons noté, la confusion qui règne entre ces différentes démarches et leurs contenus ne sert pas la mise en valeur du

⁷⁸ cf. la réponse des ministres au rapport public thématique de la Cour des comptes sur la carte universitaire d'Île-de-France (décembre 2006), p. 125 : "les prochaines campagnes contractuelles seront conduites sur des bases profondément renouvelées".

⁷⁹ ibid.

processus contractuel. Il s'agit ensuite de préciser les conditions d'organisation du dialogue entre parties contractantes, de rappeler les priorités nationales, de proposer des dispositions de suivi et d'évaluation des résultats et d'exprimer des exigences en matière d'indicateurs. Les thématiques communes aux contrats seront esquissées (*cf. § 3.4.1*). Observons toutefois que de telles consignes ne seront recevables et reçues que si elles tiennent compte de la personnalité des établissements, de la particularité des activités de recherche et de la part d'initiative qui revient aux opérateurs.

3.2.2. Rompre le cloisonnement des contrats par l'organisation d'échanges thématiques entre établissements

Le nombre important d'établissements d'enseignement supérieur conduit naturellement le ministère à organiser dans le temps et l'espace l'encadrement de vagues contractuelles successives répondant à des préoccupations de comparaison et d'équité. La problématique ne se pose pas dans les mêmes termes pour les établissements nationaux de recherche, moins nombreux et dotés de missions spécifiques qui ne dépendent pas de leur statut juridique. Faut-il pour autant s'en tenir strictement à la démarche actuelle qui privilégie un processus contractuel par établissement ? La mission de l'IGAENR invite la tutelle à explorer quelques pistes de réflexion propres à favoriser la concertation inter-organismes appliquée à la filiation de champs thématiques communs ou voisins.

Ainsi elle propose d'expérimenter l'instauration d'échanges ou de vagues thématiques entre établissements, en cours du processus de contractualisation ou, à défaut, en cours de contrat. Cette initiative aurait l'intérêt de renforcer le dialogue scientifique entre l'État et ses partenaires et de stimuler l'examen des relations de synergie que certains opérateurs entretiennent entre eux. Elle mettrait l'accent sur le thème du partenariat, présent dans les contrats mais parfois de façon imprécise. Elle irait enfin dans le sens d'un pilotage stratégique en correspondance avec les principes de la LOLF et la participation aux programmes de la MIRES.

Ce sont sans doute les opérateurs de recherche agronomique qui sont les mieux préparés à de tels échanges⁸⁰. Ainsi, l'INRA introduit clairement les fondements d'une démarche de cette nature dans son contrat d'objectifs 2006-2009 : "si les terrains d'application du Nord et du Sud conservent des spécificités majeures (...) la conduite d'exercices de prospective, de réflexions programmatiques et de démarches scientifiques communes est désormais indispensable entre le CIRAD, l'INRA en liaison avec le CEMAGREF pour parvenir à ce niveau de globalisation des

⁸⁰ Cf. Cour des Comptes, rapport public thématique, *La gestion de la recherche publique en sciences du vivant*, mars 2007. Dans sa réponse à la Cour des Comptes, le Ministre délégué se réfère à la recommandation de "décloisonnement" du présent rapport de l'IGAENR (*section 5, recommandation 3.2*) en soulignant "qu'elle s'applique avec une pertinence particulière au domaine des sciences du vivant".

questions et des réponses à proposer". Ces organismes n'ont toutefois pas besoin d'une démarche de nature contractuelle pour unir leurs efforts de réflexion prospective. Les sollicitations en faveur de rapprochements nationaux viennent souvent de l'international. C'est ainsi que ces trois organismes auxquels se joint l'IRD ont conclu en octobre 2006, un accord conjoint de participation avec le GCRAI. En juin 2006, l'INRA et le CIRAD lancent une opération prospective conjointe : "*agriculture et alimentation du monde en 2035*". Ces deux établissements ont par ailleurs constitué récemment un GIP (signature le 11 avril 2007 "IFRAI, "Initiative française pour la recherche agronomique internationale"). De son côté l'IRD a mis en place une *agence inter-établissements* pour la recherche et le développement (AIRD).

Nous pourrions également évoquer dans une telle perspective l'intérêt du rapprochement de l'INRETS et du LCPC. Certaines thématiques se prêtent mieux que d'autres à de tels échanges, notamment dans les domaines à fort impact sociétal : environnement durable et phénomènes climatiques, biodiversité, énergies de substitution, maladies infectieuses, etc.

La difficulté d'accorder dans le temps des contrats d'objectifs aux échéances distinctes⁸¹ ne constitue pas un obstacle rédhibitoire pour la mise en place de consultations conjointes des organismes qui partagent des champs d'activité communs. Ces rencontres peuvent intervenir malgré le déphasage contractuel des établissements concernés et donner lieu si nécessaire à des avenants pour les contrats en cours.

Au courant de la présente année 2007 le CNRS et l'INSERM seront conduits à signer leur contrat avec l'État. Une consultation et, pourquoi pas, une discussion conjointe entre les deux organismes pourraient être expérimentées afin de mettre en évidence les liens transdisciplinaires à valoriser.

3.2.3. Instaurer un comité de préparation et de suivi contractuels par établissement

La mission de l'IGAENR propose de rendre systématique une configuration, qui existe déjà mais de façon plus aléatoire ou circonstancielle, en mettant en place pour chaque organisme contractant un comité de contractualisation sous la responsabilité directe de la tutelle chef de file du ou des programme(s) de la mission au sein desquels l'organisme assure un rôle prépondérant d'opérateur. Ce comité, structure légère de dialogue et de construction contractuelle, est l'interlocuteur des instances dirigeantes de l'établissement participant au processus contractuel.

Pour s'en tenir aux opérateurs impliqués dans les programmes de recherche de la MIRES, ce comité sera constitué des services chargés de la contractualisation relevant de la DGRI, d'un représentant de la DAF, d'un représentant de la DGES,

⁸¹ Ainsi, le CIRAD préparera son deuxième contrat d'objectifs avec l'État courant 2007, le CEMAGREF l'a conclu le 10 février 2005, l'IRD le 28 juin 2006, l'INRA, le 3 octobre de la même année.

des experts ou conseillers scientifiques des départements sectoriels de la direction générale⁸² auxquels pourraient être associé le cas échéant un expert extérieur en management, compétents dans le champ d'activité de l'opérateur concerné. Les autres tutelles ministérielles y seront naturellement représentées. Il serait opportun que l'administrateur (ou les administrateurs) ou leur(s) suppléant(s), représentant la tutelle chef de file au conseil d'administration de l'établissement, soi(en)t tenus(s) au courant des travaux de ce comité ou mieux encore, y soi(en)t directement associé(s).

Il va de soi que la qualité des experts des départements sectoriels de la DGRI et leur reconnaissance par l'organisme contractant est un point essentiel sur lequel repose le succès des entretiens stratégiques de fond tutelle/organisme. Nous avons sur ce point recueilli auprès des établissements des avis divergents sur la conduite de ces entretiens qui tiennent à l'appréciation des spécialistes impliqués dans la préparation des contrats. Il convient de tenir compte des expériences contractuelles antérieures pour le choix des experts.

Le comité de contractualisation devra examiner le bilan du contrat précédent dont l'élaboration est une condition impérative pour le renouvellement du contrat. Nous y revenons plus loin. Si la formule et la composition de ces comités par organisme contractant s'avère fructueuse, tant du point de vue de la tutelle que de celui des établissements, il est possible d'envisager de pérenniser sa configuration durant la période quadriennale couverte par le contrat, en confiant au comité la charge de son suivi et de la coordination de l'évaluation de ses résultats.

3.3. Équilibrer le dialogue entre deux stratégies, l'État et l'opérateur

À une question posée sur les attentes vis-à-vis de la tutelle, un représentant d'un grand organisme de recherche a répondu « *nous attendons un État stratège qui ne se préoccupe pas de micro-gestion* ».

3.3.1. Un État stratège

Cette réaction rejoue les souhaits formulés par le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de

⁸² Observations de la DGRI : le chapitre ne rend pas assez compte du rôle nécessaire, déterminant et moteur des départements sectoriels dans la contractualisation des organismes. Leur place serait également à "revaloriser" dans le §3.3.

loi de programme pour la recherche⁸³ : "les outils développés par la loi doivent permettre (...) que d'interventionniste le ministère devienne stratège, cédant l'activité de gestion des établissements aux opérateurs (et une partie de la gestion des financements aux agences) pour se concentrer sur la définition des grandes orientations assortie, dans une logique véritablement contractuelle, d'un contrôle a posteriori, nécessaire pour garantir le bon usage des ressources publiques". Il ajoute que la voie contractuelle (qui répond aux dispositions de l'article 8 de la LPR) va dans le même sens.

Le positionnement de l'exercice de la tutelle recherche dans le domaine stratégique constitue pour la DGRI qui en a la responsabilité un enjeu majeur. Il s'est traduit dans les faits par la création en son sein d'une **direction de la stratégie**, qui "dans le cadre de la tutelle qu'exerce la DGRI sur les orientations stratégiques des organismes de recherche, coordonne la préparation des contrats pluriannuels avec ces organismes"⁸⁴.

La directrice de la stratégie nous a fait part des travaux qu'elle a lancés, visant à organiser la réflexion stratégique sous la forme "de projets de prospective et d'analyse stratégique" en concertation avec les acteurs concernés (administrations et opérateurs de recherche) et en relation avec les exercices européens analogues et les ressources disponibles en matière de veille internationale sur les politiques de recherche et d'innovation. Ce projet de plate-forme repose sur trois niveaux d'approche : i) la dynamique d'ensemble du système de recherche et d'innovation ; ii) les questions transversales (partenariat public/privé, expertise et appui aux politiques publiques, ressources humaines, etc.) ; iii) les dynamiques sectorielles. La mission de l'IGAENR souhaite que ce projet puisse se concrétiser par la réalisation, dans un premier temps, d'un "pilote" pour chacune de ces approches. Des conditions toutefois sont requises pour l'évolution de ces travaux : un meilleur positionnement de la direction de la stratégie au sein du ministère, une clarification de ses relations avec le Haut Conseil de la science et de la technologie dont elle assure le secrétariat et qui est chargé d'éclairer le Président de la République et le Gouvernement, en particulier sur "les grands enjeux scientifiques et technologiques et les priorités nationales en matière de recherche"⁸⁵, une clarification également de ses relations avec le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT), qui peut être consulté par le ministre chargé de la recherche sur les choix de la politique scientifique et technologique du Gouvernement et sur les rapports de prospective et d'analyse de la conjoncture scientifique et technique. Il est en outre nécessaire pour ses travaux

⁸³ Rapport n° 288, fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, de programme pour la recherche, Jean-Michel Dubernard, député, 22 février 2006.

⁸⁴ Décret n° 2006-572 du 17 mai 2006.

⁸⁵ Cf. art. 2 du décret n° 2006-698 du 15 juin 2006.

que la direction puisse pourvoir les deux emplois budgétaires qui lui sont consentis, à la condition de trouver les profils de compétence requis, soit un équilibre entre une expérience scientifique et une expérience "managériale". Enfin la mission estime qu'en matière de veille scientifique et technologique un établissement comme l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT), en interaction avec les postes scientifiques de nos ambassades, peut être sollicité utilement par la direction.

Bien que la forme que peut prendre l'affichage de grandes priorités nationales en matière de recherche et d'innovation, proposées par la DGRI au Gouvernement, n'entre pas dans les compétences de l'IGAENR, la mission suggère qu'elle conduise à une reconnaissance formelle et solennelle, en comité interministériel "thématiche", comme ce fut le cas pour les volets recherche de plusieurs plans nationaux (ex. sciences et techniques de l'information et de la communication, biodiversité, ou coopération pour le développement⁸⁶). Il serait à cet effet peut-être opportun de réanimer les réunions du Comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST), en sommeil depuis 1999.

L'enchaînement des étapes d'élaboration et d'accompagnement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), pilotée par le ministère de l'environnement et du développement durable, a un caractère exemplaire par la gestion de ses dimensions interministérielles : affichage du plan stratégique en février 2004, suivie d'une seconde phase opérationnelle en juin 2004, consacrée à la définition de plans d'action prioritaire auxquels sont invités à coopérer une dizaine de départements ministériels ; adoption durant la période 2005-2006 de plans d'action sectoriels révisables tous les deux ans à compter de 2007, puis en septembre 2006, du plan d'action recherche élaboré conjointement par six ministères et donnant lieu à une programmation pluriannuelle articulée autour de 6 objectifs pour lesquels sont sollicités notamment une dizaine d'organismes de recherche et des structures transversales existantes (GIS, GIP).

La définition de priorités pourrait également donner naissance à une "déclaration de politique nationale sur la recherche et l'innovation" ou à "un plan stratégique national" qui pourrait exporter en direction de la collectivité nationale une image prospective de cette politique publique, argumentée sur le fond.

Il convient en effet de noter que ce qui importe dans ce type d'exercice, ce ne sont pas les listes de priorités, que l'on constate être paradoxalement relativement stables dans le temps, mais les arguments qui les défendent et les effets que l'on en escompte, dans leurs dimensions scientifiques et technologiques mais aussi économiques et sociales.

⁸⁶ CISI : 10 juillet 2000 ; SNB : février 2004 ; CICID : 18 mai 2005

3.3.2. Un exemple au Royaume-Uni : les étapes du plan décennal 2004-2014.

Le double dispositif de programmation mis en place au Royaume-Uni a été présenté plus haut dans le rapport (§ 1.2.2). Il est suivi de documents importants sur le plan stratégique, dont le dernier en date, communiqué dans le prolongement de la publication du budget britannique au printemps 2006, s'intitule : *"Science and innovation investment framework 2004-2014 ; next steps"*⁸⁷.

Ce qui est intéressant dans cette démarche entreprise sous l'égide de quatre ministères⁸⁸, c'est le croisement des préoccupations dont ce rapport se fait l'écho, relatives à la fois au management des finances publiques dans le domaine de la recherche (ex. prémisses d'une réforme d'une partie du financement de la recherche universitaire), aux évolutions institutionnelles (ex. réforme des Conseils de recherche - *"Research Councils"*), à l'appel aux consultations des spécialistes sur des dossiers sensibles (ex. remplacement de la procédure d'évaluation de la recherche - *"Research Assessment Exercise"*), à des questions mixtes qui relèvent d'une analyse des acteurs économiques (ex. création d'un "écosystème" favorable à l'innovation), à des questions enfin du domaine spécifique de la recherche et de l'enseignement (ex. la recherche médicale, les diplômés en sciences, technologies, sciences de l'ingénieur, mathématiques).

Cette conjugaison des différents paramètres entrant en ligne de compte dans les évolutions d'une politique de la recherche et de l'innovation, complète utilement une approche visant la définition qualitative des priorités stratégiques.

3.3.3. Les plans d'orientation stratégique des organismes

Ces instruments du pilotage de l'organisme revêtent plusieurs dénominations : "document d'orientation", "projet d'établissement ou de développement", "plan à moyen et long terme (PMLT)". De manière générale ils désignent un même exercice de réflexion, d'anticipation ou de prospective sur les adaptations indispensables d'un opérateur aux évolutions des connaissances et des innovations mais aussi de la demande économique et sociale, perçue aux niveaux national et international. Il définit les axes stratégiques de développement de l'établissement. Construit en interne, il est approuvé par le conseil d'administration où siègent les représentants de l'État. Il fixe une stratégie pour des durées variables, allant de 4 à 10 ans et parfois plus.

⁸⁷ "Les prochaines étapes du cadre d'investissement 2004-2014 pour la science et l'innovation". Ces informations figurent dans les notes du service Science et technologie de l'Ambassade de France au Royaume-Uni, signalées dans la bibliographie annexée au présent rapport.

⁸⁸ Santé, Éducation, Commerce et Industrie, Finances.

Sur le fond, un tel document constitue la marque essentielle de l'autonomie des établissements et exprime leur identité au regard des missions qui leur sont dévolues. Le document stratégique dessine en même temps le développement des activités scientifiques et technologiques, les réorientations qui nécessitent la durée, les restructurations envisagées en termes scientifiques et, par nécessité, en termes de ressources humaines, d'organisation institutionnelle et de moyens financiers.

La mission considère que la durée couverte par ce type d'exercice devrait être significativement supérieure à la durée du contrat d'objectifs, afin d'entrer en correspondance de phase avec la définition des orientations stratégiques nationales à laquelle doit procéder la DGRI, et de prendre en compte notamment la réalisation de grands investissements et les contrats de projet État-régions qui ne s'accompagnent plus du rythme quadriennal.

La pratique du CEA instituant un PMLT à dix ans, plan glissant et révisé chaque année, apparaît tout à fait en accord avec le but poursuivi par ce document.

Compte tenu des pratiques en cours dans certains établissements de l'échantillon, la mission de l'IGAENR s'interroge sur l'intérêt de produire deux documents distincts pour une durée identique de quatre ans. Dans ce cas il suffirait d'élaborer un seul document, organisé en deux parties : une première partie qui affirme la politique et les orientations stratégiques de l'établissement, une deuxième partie développant sa mise en œuvre opérationnelle. On peut observer que des établissements ressentant le besoin d'une vision plus longue ont en même temps organisé des exercices de réflexions à beaucoup plus long terme (*INRA 2020 ou CNRS 2020*).

L'articulation entre ce document et la définition des objectifs du contrat quadriennal constitue le fondement du dialogue contractuel entre les tutelles et les organismes.

3.3.4. Un dialogue contractuel équilibré en matière de perspectives stratégiques

La préparation du contrat doit reposer sur l'instauration d'un dialogue effectif entre la tutelle, responsable de l'élaboration d'une grille nationale des enjeux stratégiques dans le domaine de la recherche et de l'innovation et les organismes responsables de la définition à moyen ou long terme des orientations qui doivent guider leur politique scientifique.

Les conditions d'un dialogue équilibré entre les deux parties ne sont pas remplies actuellement, la tutelle ayant dans de nombreux cas, selon les échos recueillis et

l'analyse effectuée par l'IGAENR, une position de repli, se réduisant à entériner ou à valider les propositions stratégiques de l'opérateur

Il nous apparaît ainsi que la promotion des contrats d'objectifs quadriennaux a tout à gagner d'un meilleur équilibre entre les apports des parties contractantes : d'une part, une affirmation plus forte de la tutelle, en l'occurrence de la DGRI, sur le terrain des enjeux stratégiques à terme de la recherche, occupé actuellement, parfois exclusivement, par les opérateurs ; d'autre part, un pragmatisme réfléchi de la part des établissements contractants pour convenir des résonances entre les orientations qui relèvent de leurs missions statutaires et les priorités stratégiques nationales définies par la tutelle.

3.4. Donner une cohérence au contenu des contrats

La forme et le contenu des contrats doivent obéir à une cohérence minimale qui, sans entraver le potentiel d'initiative des organismes, fixe le cadre du dialogue et du document final commun aux parties signataires. Il appartiendra à la DGRI de déterminer les éléments de contenu qu'il considère devoir figurer dans le texte normatif dont la mission préconise l'élaboration (*cf. § 3.2.1*).

3.4.1. Des éléments incontournables

Les documents d'orientation stratégique des établissements développent sur une longue période les axes thématiques de recherche scientifique essentiellement. Les contrats d'objectifs y sont adossés mais dans une optique opérationnelle, identifiant des programmes de recherche, des actions, des restructurations et des investissements lourds.

Un cadre contractuel formel et prédefini risque de limiter d'autant l'authenticité du dialogue des parties contractantes. Aussi la mission de l'IGAENR se contente-t-elle d'énumérer les éléments du contrat dont la présence lui paraît quasi-inévitale :

- le volume d'un contrat est la plupart du temps proportionnel à l'exposé des orientations stratégiques définies par l'établissement ; ce qui peut donner lieu à un document surdimensionné. Nous estimons que, dans un cadre contractuel, cet exposé doit être synthétique, renvoyant le cas échéant au plan d'orientation de l'organisme, et accentué sur les priorités scientifiques, sur leur convergence avec les lignes stratégiques nationales, si elles sont définies, et sur leurs modalités de mise en œuvre ;

- le contrat doit intégrer le bilan du précédent contrat par un rappel renvoyant à une annexe plus développée qui n'omet pas de préciser les modalités d'évaluation mises en œuvre et les instruments de mesure utilisés ;
- le contrat joint à l'énoncé des objectifs scientifiques les actions envisagées en matière de valorisation, de transfert, d'attractivité et de partenariat national et international (*voir infra*), sans oublier les évolutions institutionnelles et structurelles programmées durant la période contractuelle, ainsi que les fonctions d'appui et de logistique ;
- une présentation des objectifs contractuels selon une logique diachronique, parfois difficile à élaborer, est sans nul doute la plus intéressante : elle permet d'identifier des "jalons" scientifiques comme le fait le CEA, assortis d'un calendrier annuel de réalisation. Elle a en outre l'avantage de faciliter le suivi des actions entreprises dans une logique de performance ajustée à la démarche scientifique et à ses événements, à la condition toutefois de respecter une certaine souplesse permettant la révision le cas échéant de ce tableau de bord ;
- il est important qu'en référence à un bilan social la politique de recrutement et de renouvellement des personnels, chercheurs ou ITA, fassent l'objet d'une analyse approfondie et que leurs objectifs soient signalés ; cela conduit à intégrer dans le dialogue avec la tutelle les problèmes des moyens en personnels statutaires ou non statutaires

3.4.2. Vers un contrat d'objectifs et de moyens

L'environnement juridique existant aujourd'hui plaide en faveur de la construction d'un contrat d'objectifs et de moyens dont on a esquissé plus haut la problématique (*cf. §1.2.2 "concilier soutenabilité des dépenses publiques et vision à long terme"*). Pour autant, une certaine prudence s'impose et conduit à une démarche par expérimentation. Une réflexion doit en outre être menée sur les avantages et les difficultés d'une telle évolution dans la culture de la contractualisation. Nous rappelons à cet effet :

- i)- la nécessité pour le DGRI de se doter des instruments d'une nouvelle gouvernance (construction d'un document d'orientation stratégique) ;
- ii)- les avantages pour la tutelle, pour l'établissement et en particulier ses gestionnaires, d'une visibilité pluriannuelle des engagements scientifiques et des moyens correspondants ; la responsabilisation des opérateurs et de la tutelle découlant des principes essentiels de la LOLF; l'équilibre des engagements

des deux parties sur les objectifs du contrat et les garanties apportées à leur réalisation (tutelle "équitable") ;

iii)- en contrepartie, les difficultés pour la tutelle en termes de choix de répartition et de lissage des engagements dans le temps ; les difficultés mais aussi certaines réticences de la part de l'établissement de soumettre à la contractualisation l'ensemble de ses ressources s'ajoutant aux subventions pour charges de service public : moyens extra-budgétaires et ressources propres.

Des dispositions juridiques et réglementaires encouragent l'évolution vers une contractualisation pluriannuelle des moyens

La loi de programme pour la recherche ouvre des perspectives nouvelles en termes de pluriannualité et d'intégration des moyens dans les contrats : *article 1* sur la programmation des moyens consacrés par l'État à la recherche, pour la période 2005-2010 ; *article 2* qui complète l'article L. 411-2 du code de la recherche, sur un "*état prévisionnel et indicatif*" pour cinq ans des recrutements des personnels ; *article 8, alinéa 2*, qui complète le code, articles L. 311-2 et L.711-1, sur les liens entre les résultats de l'évaluation de l'AERES et "les engagements financiers pris [par l'État] envers les établissements, dans le cadre de contrats pluriannuels".

La circulaire⁸⁹ relative à la préparation des budgets des opérateurs pour l'année 2007 traite des modalités de préparation et de présentation des documents budgétaires pour l'ensemble des EPA, EPIC, GIP, EPST (avec des spécificités dans ce dernier cas de figure). L'esprit de cette circulaire conduit à penser que la préparation budgétaire annuelle pourra difficilement à terme écarter une approche pluriannuelle. La circulaire aborde le chaînage obligatoire des objectifs et indicateurs des opérateurs avec ceux du responsable du programme dans le cadre annuel de la démarche de performance. Elle souligne le nécessaire parallélisme de ces objectifs et indicateurs avec les contrats de performance ou les contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels des établissements. Enfin elle invite les opérateurs à produire un tableau des opérations pluriannuelles (tableau n° 5), muni d'un échéancier de n à n+2, "*en annexe du document budgétaire initial, dès lors que sont inscrites au budget des opérations d'investissement ou d'intervention pluriannuelles ayant un incidence financière pluriannuelle... Pour les EPST, ces dispositions s'appliquent également pour leurs opérations d'investissement programmé*". Mais au-delà des opérations d'investissement, la circulaire rappelle la nécessité à terme pour tous les opérateurs de formaliser les engagements pris dans un document de performance (projet d'établissement, contrat de performance, *contrat d'objectifs et de moyens*) soumis au conseil d'administration

⁸⁹ Circulaire de la direction du budget (MINEFI) 4BCJS-06-2856, en date du 31 juillet 2006

afin que celui-ci puisse "se prononcer sur les objectifs, les indicateurs et les valeurs cibles qui vont lier l'opérateur sur un horizon de 3 à 5 ans".

La Cour des comptes, dans un rapport public thématique déjà cité⁹⁰, recommande de compléter la programmation pluriannuelle de l'effort de recherche prévue par la loi de programme "par sa déclinaison indicative par secteurs scientifiques, afin de déterminer et de suivre les priorités nationales de recherche".

Certains observateurs, et non des moindres, ne craignent pas d'afficher une position volontariste en matière de programmation pluriannuelle des moyens contractuels. C'est par exemple le cas de Michel Camdessus qui, dans un ouvrage récent, place sous la rubrique "Agiliser l'État", en se référant à une gestion modernisée des services administratifs induite par une application exemplaire de la LOLF, la proposition suivante : "le développement de la pluriannualité par la généralisation de contrats d'objectifs et de moyens, permettant de se défaire des effets stérilisants de la vieille règle de l'annualité budgétaire".⁹¹

Les modalités envisageables

Une première proposition peut consister en une présentation des moyens (emplois, ressources budgétaires et extrabudgétaires) sous la forme de scénarios de projection sur l'évolution quadriennale ajustée à la réalisation hiérarchisée des objectifs du contrat. À l'instar de la formule retenue par l'IFREMER dans le contrat 2005-2008 qui distingue une "hypothèse favorable", une "hypothèse contrainte" et une "hypothèse défavorable", on peut envisager la présentation des moyens sous la forme classique de trois scénarios, mis en relation avec un taux prévisionnel de réalisation des objectifs et des actions contractuels, proportionné au scénario correspondant :

- ⇒ **scénario bas** avec une tendance à la réduction des moyens (soit pour des raisons macro budgétaires de respect du pacte de stabilité, soit en conséquence d'une décision de répartition modifiée entre les organismes), ce qui suppose la capacité de l'organisme à le présenter au conseil d'administration ;
- ⇒ **scénario moyen** avec une reconduction des dotations sur la durée du contrat ;
- ⇒ **scénario de tendance haute** dont la détermination est partagée avec les tutelles.

⁹⁰ Cour des Comptes, rapport public thématique, *La gestion de la recherche publique en sciences du vivant*, mars 2007, page 61. <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/sciences-du-vivant/rapport-sciences-vivant.pdf>

⁹¹ Michel Camdessus, Lettre ouverte aux candidats à l'élection présidentielle, Bayard, 2006, p. 116.

En corollaire une révision annuelle, en liaison avec le budget voté en conseil d'administration, et une présentation annuelle des résultats provisoires des objectifs du contrat donneraient une souplesse indispensable à ce type d'exercice.

Une seconde proposition pourrait consister à produire une prévision pluriannuelle conservatoire sur la base de dotations moyennes avec une faible tendance à la hausse, révisable annuellement. L'expérimentation pourrait commencer dès 2007 avec le CNRS et l'INSERM.

On note le précédent de l'INRIA dont les moyens ont été inscrits dès l'engagement du processus contractuel. Le CEA et le CNES, dont la nature est certes très différente de celle des EPST, présentent à leur tour des exemples significatifs en matière de prévision budgétaire pluriannuelle.

Renforcer la responsabilité budgétaire du pilote

Mais cette construction souhaitable doit reposer sur la responsabilité budgétaire du pilote. À cet effet, il nous paraît indispensable que la DGRI fasse un usage plus convaincant de son autorité et de ses compétences budgétaires et financières. Elles sont nécessaires pour que la direction générale puisse assume la responsabilité de la répartition des dotations entre les organismes sur la base d'une enveloppe budgétaire circonscrite et dans le respect du cadrage relevant du pacte de stabilité et de croissance.

Les clauses d'assouplissement

Le contrat doit en outre explicitement prévoir des clauses d'adaptation ou de renégociation si nécessaire, en cours d'exécution (avenants). Ce point est d'autant plus important si les moyens sont déclinés au sein du contrat. À l'engagement des organismes d'atteindre des objectifs partagés, doit répondre l'engagement de la tutelle à assurer les moyens pour y parvenir. Toute modification unilatérale doit trouver sa répercussion en termes d'objectifs à réaliser. Un responsable d'un grand organisme a pu faire valoir à juste titre son accord pour intégrer des contraintes fortes et priorisées sur une durée pluriannuelle, à la condition que ne lui soient pas imposées des "sur-contraintes" en cours d'exécution du contrat, sauf nouvel engagement du donneur d'ordre.

3.4.3. Une vraie politique partenariale, un des pivots du contrat

L'essor des relations partenariales et la diversification des types de partenariat dans les grands organismes publics de recherche sont des éléments déterminants du paysage de la recherche en France. Aussi la politique partenariale doit-elle figurer en bonne place dans le contrat d'objectifs sous trois aspects essentiels : la

réalisation d'économies d'échelle à la faveur d'une mutualisation croisée des compétences⁹²; la dynamique favorisant les relations de transdisciplinarité ou d'interdisciplinarité qui constituent un vecteur de progrès pour les partenaires associés ; la réalisation au travers du partenariat, des actions de valorisation et de transfert de connaissances et de technologies.

La multiplicité des accords ou conventions de partenariat ne suffit pas à prouver la qualité de l'action partenariale d'un établissement. Le processus de contractualisation avec l'État peut être l'occasion pour l'organisme contractant de mieux structurer sa politique partenariale, de la relier aux objectifs prioritaires signalés dans le contrat et d'identifier quelques indicateurs simples de performance en ce domaine.

La mission souhaite mettre l'accent dans un domaine si foisonnant sur quatre types de partenariat qui à des titres divers sont repris dans les contrats ou devraient l'être.

1 - Le partenariat des organismes de recherche avec les universités, voire leur mixité à travers les UMR, va certainement prendre une autre coloration avec la distinction de la recherche universitaire relevant du programme 150 de la MIRES, sous la responsabilité de la DGES, même si cette dernière s'en remet à la DGRI pour la définition de la politique de recherche. Cela crée de nouvelles conditions pour le dialogue organismes/universités : affirmation par les universités d'une politique autonome de recherche, simplification de la gestion des UMR, création des PRES et regroupement des universités pour affronter la compétition mondiale. Ce contexte doit être intégré dans les politiques partenariales des organismes comme des éléments positifs en faveur d'une synergie renforcée.

2 - La tutelle doit avoir une vision claire du développement de partenariats inter-organismes, porteurs de progrès en termes de restructuration ou de mutualisation, et les encourager. Le processus de contractualisation en fournit l'occasion.

Ainsi, l'INRA a choisi de faire figurer dans son contrat d'objectifs 2006-2009 un type de partenariat associant à la fois des organismes de recherche et des centres techniques de l'agriculture et de l'agro-alimentaire qui a pour vecteur des unités mixtes technologiques (UMT) et des réseaux mixtes technologiques (RMT). Pour les UMT, l'objectif 2009 est de 20 sur la base 0 en 2006. Pour les RMT, l'objectif 2009 est de 10 sur la même base. Outre les UMT et les RMT, l'Institut prévoit également la création de plateformes régionales de transfert en agronomie ("Agrotransferts") ainsi que des programmes de soutien au développement régional sur des thématiques à caractère interdisciplinaire.

⁹² Observations de la DGRI : le premier objectif d'une politique de partenariat serait les économies d'échelle ; il faudrait surtout parler de coordination et de masse critique.

3 - La DGRI doit coordonner la politique partenariale des organismes avec la politique de recherche industrielle des autres programmes de la Mires qui concourent à la compétitivité des entreprises. Le partenariat avec le monde industriel est porté à la fois par des EPIC et des EPST. Aujourd’hui nous assistons à une accélération de la mise en place des instruments favorisant la coopération entre organismes et entreprises (pôles de compétitivité, ANR, OSEO-Innovation, AII, Label Carnot). La multiplicité de ces strates doit être compensée par l'affichage d'une stratégie cohérente, propre à la tutelle exercée par la DGRI au bénéfice des organismes.

Bien que les avis des organismes publics soient très partagés sur ce point en raison de ses répercussions sur leurs stratégies budgétaires, la mission estime nécessaire que les prévisions sur le produit des conventions passées avec les entreprises et des prestations diverses, qui sont désormais clairement identifiées dans le nouveau cadre budgétaire et comptable des EPST⁹³, soient portées sur le contrat d'objectifs, car elles constituent un important indicateur de performance, figurant d'ailleurs de manière systématique parmi les indicateurs des programmes du PAP.

4 - Le partenariat avec les collectivités territoriales connaît un fort accroissement, lié au développement de la politique de site. Le rapport *Recherche et Territoires* de l'IGAENR recommandait aux organismes publics de recherche d'introduire systématiquement les objectifs de leur politique partenariale dans leurs contrats quadriennaux.

S'agissant des accords de coopération bi-ou multilatéraux, il est rare que les contrats les passent sous silence. La mise en œuvre à partir de cette année, parallèlement au 7^{ème} programme-cadre européen de recherche et de développement, du Comité européen de la recherche (CER) introduit une donne nouvelle⁹⁴.

3.5. Garantir le suivi, l'évaluation et le bilan du contrat

La qualité des opérations contractuelles repose sur les garanties dont les différentes parties souhaitent entourer le suivi, l'évaluation et le bilan des contrats. Sans ces garanties il ne peut y avoir d'évolution des formes contractuelles telle que la projection pluriannuelle des moyens car elles en sont la contrepartie

⁹³ Sous deux catégories apparaissant dans la nomenclature des lignes de recettes : "contrats et soutiens finalisés à l'activité de recherche" et "produits valorisés de l'activité de recherche et prestations de service".

⁹⁴ Observations de la DGRI : "malgré une phrase sur le 7^{ème} PCRD, la dimension internationale semble largement absente tel que le rapport est rédigé, alors qu'elle est fondamentale pour les partenariats". *NDR : il ne s'agit pas ici d'exclure l'importance de la coopération communautaire, largement présente dans les contrats, mais plutôt d'appeler l'attention sur quatre domaines partenariaux diversement traités.*

nécessaire. Il convient que les contrats précisent au titre des engagements négociés les conditions attachées à l'exécution de ces trois dispositions.

3.5.1. Les indicateurs de performance et de résultat de l'activité

Les contrats signés entre l'État et les organismes de recherche dans les années 2001 à 2005 ne comportaient pas ou peu d'indicateurs. Dans la mouvance de la mise en œuvre de la LOLF, mais avec peu de recul par rapport à celle-ci, les acteurs, convaincus de la nécessité d'assortir objectifs et indicateurs, ont contractualisé pour la période 2006-2009, des annexes généralement baptisées « indicateurs de suivi du contrat », souvent pléthoriques et regroupant indicateurs de résultat et d'activité. Une énergie considérable doit ainsi être consacrée à renseigner des indicateurs dont la définition et la terminologie ne sont pas stabilisées, qui ne permettent pas une comparaison aisée et dont il n'est pas suffisamment précisé ce que seront les échéances de validation et de présentation aux tutelles, comme aux instances délibératives et exécutives de l'établissement.

Quels indicateurs pertinents ?

La prochaine vague contractuelle devrait permettre d'affiner les pratiques et d'introduire dans la procédure, une liste d'indicateurs limitée et ajustée aux objectifs du contrat en corollaire des recommandations formulées dans le *"rapport Lambert-Migaud"* qui préconise la réduction des objectifs des programmes de la MIRES et la suppression pure et simple des indicateurs non renseignés, estimant qu'il y a de manière générale trop d'indicateurs : « *Réduire le nombre d'objectifs et d'indicateurs en éliminant les indicateurs non renseignés, d'activité, dont le coût de collecte est trop élevé, non fiables ou entraînant des biais manifestes* ».

Les tutelles, et notamment le ministère chargé de la recherche, seraient parfaitement dans leur rôle si elles proposaient aux établissements d'adhérer à un corpus d'indicateurs contractualisés, précisément définis quant à **la méthodologie**, aux **modes de calcul** et aux **sources des données mobilisables**⁹⁵. Il n'est pas interdit aux opérateurs de prendre pour base le cadre des fiches de documentation par indicateur, utilisées dans les PAP, qui font l'objet en décembre 2005 d'une circulaire de la direction du budget⁹⁶.

Les indicateurs doivent permettre d'établir des comparaisons entre les organismes, lorsque c'est possible et pertinent, de quantifier les évolutions de chaque établissement dans la durée et de bien distinguer la mesure de la performance de celle de l'activité. En outre ces nouvelles modalités doivent tendre vers une

⁹⁵ De la même façon que sont précisés les indicateurs retenus pour la MIRES dans les projets annuels de performances "bleu" 2007.

⁹⁶ Circulaire de la direction du budget en date du 21 décembre 2005 (n° MMB-05-4931)

consolidation des principaux indicateurs issus d'organismes rattachés à des programmes différents, rejoignant ainsi une des recommandations formulée par le CIAP⁹⁷ au sujet des indicateurs de la MIRES.

Ces considérations conduisent la mission de l'IGAENR à recommander en première analyse :

1 des indicateurs destinés à mesurer le rôle tenu par l'organisme dans l'exercice de ses missions et à situer son niveau de performance relative, en relation avec les objectifs suivants :

- Produire de la science de niveau international ;
- Mettre en œuvre des priorités scientifiques en adéquation avec les orientations nationales⁹⁸, ce qui conduit à vérifier la réactivité scientifique thématique ;
- Assurer le transfert et la valorisation des activités scientifiques ;
- Participer à la construction de l'espace européen de la recherche ;
- Diffuser la culture technique et scientifique et notamment les actions des chercheurs visant la sensibilisation et la formation aux sciences expérimentales tant en direction du public scolaire⁹⁹ que des IUFM¹⁰⁰.

Bien que cette dernière mission ne soit pas repérée au niveau de la MIRES, son importance justifie qu'il en soit rendu compte au titre des objectifs stratégiques, comme en témoigne la modification apportée à l'article L114-1 du code de la recherche par la loi de programme d'avril 2006, qui ajoute aux critères d'évaluation des activités de recherche financées sur fonds publics, les contributions au développement de la culture scientifique.

De même, deux types d'actions particulières, peu souvent évoqués ni appréciés, nous paraissent mériter l'attention des organismes contractants :

- la capacité d'expertise scientifique, en appui notamment aux politiques publiques¹⁰¹ ;
- la parité des genres au sein des établissements contractants¹⁰²

⁹⁷ Comité interministériel d'audit des programmes- rapport d'activité, 3^{ème} cycle d'audits- sept 2005 à juin 2006- p25. Rapport CIAP 2005 sur le programme "Orientation et pilotage de la recherche", qui concluait à la nécessité de consolider les indicateurs de la mission, consolidation partiellement réalisée dans "l'annexe jaune" au PLF.

⁹⁸ Y compris pour le programme 187, le développement des relations avec le Sud

⁹⁹ A envisager dans le double cadre de la sensibilisation des élèves aux activités de recherche (du type "main à la pâte" ; cf. le socle commun des connaissances et des compétences, chap. 3B, "*la culture scientifique et technologique*") mais aussi de l'évolution du dispositif d'information et d'orientation scolaires sur les filières scientifiques des premières années universitaires.

¹⁰⁰ cf. le nouveau cahier des charges des IUFM.

¹⁰¹ L'article 14 de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 inclut la capacité d'expertise parmi les objectifs de la recherche publique (code de la recherche, art. L 112-1)

2 Des indicateurs destinés à mesurer les résultats de l'activité de l'organisme, plus proches de la définition donnée par le « *Guide de la performance* »¹⁰³ qui conseille des indicateurs d'efficacité socio-économique, reflétant non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact de ce qu'elle fait (ses résultats socio-économiques), ainsi que des indicateurs d'efficience de la gestion.

À ce titre, les indicateurs contenus dans le programme 193 de la Mires qui concerne la recherche spatiale dont le CNES est l'opérateur unique, recouvrent un caractère exemplaire. La dimension économique de rentabilité (tenue des coûts, délais et performances) est en effet présente dans la plupart des indicateurs retenus. Dans des domaines tels que ceux relevant de la recherche agronomique, de la recherche biomédicale, des micro- et nanotechnologies ou des développements nucléaires, une démarche comparable donnerait d'utiles indications sur l'efficience des investissements et sur la performance des équipes de direction dans la mise en œuvre des projets présentés.

La mission de l'IGAENR est sensible à la recommandation du CIAP (*rapport 2005*) : "Seuls les indicateurs de résultats qui servent à mesurer la performance réalisée dans la poursuite des objectifs de niveau stratégique doivent figurer dans le projet annuel de performance comme éléments de la discussion parlementaire, et non l'ensemble des indicateurs qui nourrissent le contrôle de gestion". En effet, au niveau contractuel le contrôle de gestion est certes nécessaire, mais le choix des indicateurs correspondants doit être effectué par les opérateurs avec discernement afin de distinguer ceux qui rendent compte directement des objectifs et des actions prioritaires contractualisés, et ceux qui s'appliquent aux modes de gestion récurrente des unités de production et de service d'une établissement sans toutefois être liés aux engagements contractuels.

Lancer une étude sur la mesure des performances dans un cadre contractuel

La mission est consciente de la difficulté d'élaborer un corpus resserré d'indicateurs pertinents, qui puissent être renseignés aisément et partagés dans leur conception comme dans leur analyse par les organismes. C'est pourquoi elle suggère à la DGRI de confier une étude sur ce corpus, au groupement d'intérêt scientifique "***Production d'indicateurs sur le système de recherche et d'innovation***", récemment constitué, auquel participent des représentants de la DEPP, de l'OST et d'une vingtaine de grands organismes publics de recherche. Cette étude aurait pour objet une réflexion sur la mesure des performances dans le domaine contractuel, qui est actuellement nettement insuffisante ; elle procéderait

¹⁰² Voir le premier rapport du *Comité pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans l'enseignement supérieur et la recherche* remis au ministre délégué le 11 décembre 2006.

¹⁰³ Document établi conjointement par le MINEFI, les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP).

à l'examen de la pertinence des indicateurs utilisés dans le cadre de contrats en cours et ferait des propositions pour les contrats en préparation.

Il est enfin recommandé que la périodicité des comptes rendus (*reporting*) sur l'évolution des indicateurs soit indiquée dans le texte du contrat, *a minima* en fin de période contractuelle dans le cadre du bilan quadriennal, dans l'idéal une fois par an, pour être soumis au Conseil d'administration de l'établissement, à l'occasion de l'examen du budget ou en début d'année.

3.5.2. Les modalités d'évaluation du contrat

La loi de programme pour la recherche, comme son décret d'application relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES)¹⁰⁴, consacrent le rôle de cette dernière en matière d'évaluation des organismes de recherche, en intégrant pleinement la dynamique contractuelle, puisque son programme pluriannuel se doit «*d'être compatible avec les échéances des procédures de contractualisation des établissements avec l'État*».

Le rôle de l'AERES

Ces dispositions institutionnalisent l'évaluation des résultats contractuels, qui faisait défaut jusque là, avant que la signature d'un nouveau contrat avec l'État n'intervienne, et en confient à l'Agence la pleine responsabilité. Cependant, sans présager des décisions que prendra l'AERES quant à ses pratiques d'évaluation, il est probable qu'elle demande au préalable à l'établissement de procéder à une autoévaluation, en recourant à ses moyens propres, et d'effectuer un premier bilan de la période contractuelle venant à échéance.

De plus, un contrat à finalités opératoires ne pourrait se satisfaire d'une évaluation qui n'interviendrait qu'au terme de quatre années, sans que des inflexions éventuelles puissent lui être apportées annuellement en fonction des résultats acquis et des capacités financières effectivement constatées.

¹⁰⁴ Loi de programme n°2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche, chapitre III consacré à l'évaluation des activités de recherche et d'enseignement supérieur, article 8 titre II « *l'État tient compte des résultats de l'évaluation réalisée par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, en particulier des résultats obtenus en application des dispositions de l'article L114-3-2 du code de la recherche, pour déterminer les engagements financiers qu'il prend envers les établissements dans le cadre des contrats pluriannuels sus-mentionnés* ».

Décret 2006-1334 du 3 novembre 2006 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) art 6, 4^o : « *Le conseil de l'Agence délibère sur un programme pluriannuel d'évaluation compatible avec les échéances des procédures de contractualisation des établissements avec l'État* ».

Article 11, 1^o portant sur les sections de l'AERES : « *La section des établissements, compétente d'une part pour l'évaluation des établissements et organismes mentionnés au 1^o de l'article L.114-3-1 du code de la recherche...* »

Une procédure unifiée d'évaluation périodique

Pour toutes ces raisons, il est souhaitable qu'une procédure unifiée d'évaluation périodique soit instaurée à l'initiative des autorités de tutelle et précisée dans le corps du contrat. Elle prévoirait un rapport annuel, présenté devant les instances statutaires, assorti naturellement de l'analyse des indicateurs de résultat, à l'exemple de ce que pratiquent le CEA ou l'INRIA. Les rapports annuels constituerait les bases du bilan quadriennal dont le principe et l'élaboration ne peuvent tolérer aucune exception; Le bilan quadriennal sera soumis pour information et avis au Haut Conseil de la science et de la technologie et au CSRT.

En outre, un nombre significatif d'organismes a d'ores et déjà institué la consultation d'une commission d'expertise extérieure (ou *visiting committee*), dont les modes de fonctionnement et d'intervention gagneraient également à être précisés au sein du contrat, afin de lui conférer une reconnaissance explicite. Les établissements qui n'ont pas instauré ce mode d'évaluation pourraient être encouragés par les autorités de tutelle à le développer, dans l'objectif, là encore, de modéliser les pratiques.

L'IGAENR a déjà participé antérieurement à l'évaluation de contrats d'objectifs (INRIA, IFREMER). Il serait opportun d'envisager sa contribution de façon autonome ou mieux encore, en concertation avec l'AERES¹⁰⁵.

3.5.3. Étendre l'information et la communication sur les contrats

Les insuffisances de la communication sur les opérations contractuelles, évoquées à plusieurs reprises dans les analyses précédentes, sont telles que la mission s'est interrogée sur le bien-fondé de cette communication.

Aux yeux de la plupart des organismes de recherche, les documents contractuels résultent d'une démarche de caractère strictement administratif. Bien qu'ils procèdent d'un engagement de l'établissement devant l'État d'une durée de quatre années, ils n'acquièrent pas pour autant le statut d'un acte identitaire. Aussi les organismes préfèrent-ils privilégier, sur le plan de la communication, des supports d'information produits directement par l'institution pour promouvoir ses missions statutaires; tels que les rapports d'activité annuels, les plans d'orientation stratégique à moyen ou long terme, la réactivité des médias liés à internet. La consultation des contrats offerte aux visiteurs des sites institutionnels n'est pas

¹⁰⁵ Observations de la DGRI : le fait d'intercaler un bilan du contrat précédent avant de préparer le nouveau, surtout si l'AERES voire l'IGAENR doivent contribuer au bilan, risque d'entraîner systématiquement une période sans contrat, ce qui arrive régulièrement mais n'apparaît pas satisfaisant. Un mécanisme continu devrait être préconisé.

actuellement systématique. Les échos sur ces sites des manifestations solennelles, organisées lors de la signature d'un contrat, ne s'y substituent pas.

S'agissant des autorités de tutelle des organismes, la promotion de la contractualisation en termes d'information est loin d'être optimale dans les documents d'accompagnement du projet de loi de finances. Dans le cadre de la MIRES et des projets annuels de performances 2007, l'évocation de la situation contractuelle des organismes est disséminée par programme et par opérateur, ce qui réduit sa lisibilité. Le rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures 2007 (annexe jaune) a vocation à remplir la fonction d'un document de politique transversale (DPT) dont le CIAP regrette l'absence dans le domaine de la recherche et de l'innovation. De fait la conception de ce document reste encore attachée à une structure de type analytique qui était celle en usage du temps de l'application du BCRD et du budget coordonné de l'enseignement supérieur, bien que les principes introduits par la LOLF y soient entrés de même qu'une synthèse des objectifs et des indicateurs de performance de la MIRES. Ainsi l'énoncé sur le pilotage stratégique des organismes de recherche a-t-il une place réduite dans l'organisation du rapport et la contractualisation, une place infime. Quant au site internet du ministère chargé de la recherche il demeure quasiment muet sur la situation contractuelle des établissements sous tutelle.

La LOLF modifie profondément les modalités de vote du budget par le Parlement comme elle élargit les droits d'amendement des parlementaires. Dans cette perspective il convient de faciliter leur accès aux informations sur l'évolution de la contractualisation des organismes publics de recherche. Cet objectif doit favoriser au bénéfice des élus la transparence et l'appréciation de l'exercice de la tutelle ainsi que la connaissance de la vision à long terme des opérateurs et des engagements opérationnels qui en résultent.

Ces considérations conduisent la mission de l'IGAENR à opter en faveur d'une démarche pragmatique qui consiste à utiliser les supports d'information et de communication dont l'audience est avérée plutôt qu'à créer des supports spécifiques.

Elle propose aux organismes publics de recherche de veiller à intégrer systématiquement dans les rapports annuels d'activité un bilan sur l'année de leurs engagements contractuels et à mieux positionner sur leurs sites institutionnels, notamment dans la rubrique relative à la stratégie de l'établissement, les opérations de contractualisation et l'accès aux documents contractuels, voire leur téléchargement.

Il appartient aux autorités de tutelle, pour leur part :

- de renforcer la présence des informations relatives aux contrats d'objectifs quadriennaux, sur les documents d'accompagnement de la loi de finances ;
- de tenir à jour un bilan simplifié des contrats en cours ou en préparation sur les sites internet des ministères de tutelle des organismes de recherche ;
- de penser à intégrer dans la formation des cadres supérieurs¹⁰⁶ de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des sessions d'information sur les enjeux et les procédures contractuelles en vigueur dans le secteur des universités comme dans celui de la recherche et de l'innovation.

Enfin, à l'instar des conventions que signent une collectivité locale et un établissement public, dont les termes stipulent le plus souvent les modalités de communication prévues autour de l'objet de la convention, un paragraphe du contrat d'objectifs quadriennal doit être consacré à cet aspect. ■

¹⁰⁶ Telles que les sessions organisées par les établissements publics de recherche à l'intention des nouveaux entrants, les sessions organisées par l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN), les modules de formation proposés par l'Agence de mutualisation des établissements (AMUE) ; l'information des promotions du nouvel Institut des hautes études pour la science et la technologie (IHEST)

4. Profils de la contractualisation de l'ANR

Lorsque les rapporteurs de la mission de l'IGAENR ont rencontré, dans les derniers jours de l'année 2006 l'équipe de direction de l'Agence nationale de la recherche (ANR)¹⁰⁷, celle-ci n'avait pas encore entamé les travaux de réflexion sur sa contractualisation avec l'État. De surcroît, la mission n'a pu disposer à cette date du bilan de l'exercice 2006 qui venait de s'achever. Aussi les observations qui suivent ne sauraient anticiper les orientations du dialogue entre parties contractantes. Elles s'attachent plutôt aux "profils" de la démarche contractuelle qui va être mise en œuvre, autrement dit, à ses perspectives telles qu'elles sont discernables en l'état actuel du fonctionnement de l'Agence qui entame son troisième exercice par le passage à son nouveau statut d'établissement public à caractère administratif.

Cette réflexion tire profit des conclusions d'une mission récente, confiée à l'IGAENR et centrée exclusivement sur *la gestion par l'INRA de certains programmes de l'ANR*¹⁰⁸. Ces travaux posent la question des relations entre l'Agence et les organismes supports auxquels elle a confié par convention un mandat de gestion. L'avenir de ce dispositif occupe une place importante dans les travaux préparatoires à l'élaboration du contrat de l'établissement.

Les rapporteurs ont également examiné avec attention l'EPRD 2006 et ses trois décisions modificatives accompagnées des notes explicatives et des propositions de délibération soumises au Conseil d'administration du GIP. Ils ont consulté les documents produits par l'Agence : le rapport annuel 2005, le règlement relatif aux modalités d'attribution des aides, les guides d'organisation et de fonctionnement des comités de pilotage et des comités d'évaluation, enfin, la charte de déontologie proposée par l'Agence à l'ensemble de ses partenaires dès juillet 2005.

4.1. La contractualisation de l'ANR, une étape attendue

Le contrat que doit signer l'Agence nationale de la recherche avec l'État ne saurait être perçu comme une simple formalité. C'est un acte majeur destiné à sceller la

¹⁰⁷ L'ANR apparaît souvent dans ce texte sous la dénomination simplifiée "l'Agence".

¹⁰⁸ IGAENR, *La gestion par l'INRA de certains programmes de l'Agence nationale de la recherche*, rapport n°2006-099, décembre 2006. Ce rapport est désigné dans l'analyse qui suit sous la dénomination "rapport INRA/ANR".

montée en puissance d'un dispositif de financement par projet dont le Gouvernement souhaite faire un des piliers de la politique nationale de recherche et d'innovation. Sa préparation s'inscrit dans un environnement législatif et réglementaire favorable.

4.1.1. Les intentions du législateur

Les dispositions de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 font de la contractualisation des établissements publics de recherche avec l'État une obligation générique, liée au principe de l'évaluation des résultats contractuels (*article 8*). En revanche la contractualisation de l'ANR fait l'objet de dispositions spécifiques en relation avec le statut d'établissement public conféré par la loi (*article 16, complétant le titre II (les établissements publics à caractère administratif) du livre III (les établissements et organismes de recherche) du code de la recherche, art. L. 329-2*).

À ce titre, la loi énonce les cinq caractéristiques essentielles du contrat : i) sa pluriannualité ; ii) son extension à l'ensemble des activités de l'établissement ; iii) la définition des objectifs de l'Agence à laquelle le contrat doit procéder, donnant lieu à des engagements réciproques des parties ; iv) la périodicité minimale (quatre ans) attachée à l'évaluation de l'exécution du contrat ; v) la participation à cette fin d'experts étrangers et parmi eux d'experts issus des pays membres de l'Union européenne.

L'intérêt de ces dispositions n'a pas échappé au rapporteur du projet de loi de programme s'exprimant au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale¹⁰⁹ : *"Contrepartie de la forte croissance de ces crédits et condition sine qua non de son acceptation par la communauté scientifique, l'ANR doit en outre voir son autonomie de gestion à l'égard du pouvoir politique confirmée par la mise en place d'un contrat d'objectifs et de moyens liant l'agence et l'État (...)"*. Ainsi le rapporteur attribue-t-il singulièrement au processus contractuel engagé par l'État et l'ANR le soin de confirmer l'autonomie de gestion de l'Agence à l'égard du pouvoir politique, plaidant de surcroît, à la suite de cette citation, en faveur de la réaffirmation de la transparence de ses procédures de sélection.

Autonomie de gestion et transparence des procédures de sélection, deux caractéristiques essentielles qui entrent dans la problématique contractuelle conduite à s'ajuster désormais au nouveau statut juridique de l'ANR.

¹⁰⁹ Assemblée nationale, rapport n° 2888, fait au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur *le projet de loi de programme pour la recherche*, Jean-Michel Dubernard, député, 22 février 2006.

4.1.2. Les précisions apportées par le décret constitutif de l'Agence

Le décret du 1^{er} août 2006 qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2007¹¹⁰ introduit un changement d'échelle dans la tutelle, la programmation et l'organisation administrative de l'Agence par rapport à son statut initial de groupement d'intérêt public. Ce qu'il convient d'examiner dans cette évolution, ce sont les éléments qui entrent en ligne de compte dans la perspective du processus de contractualisation.

Resserrement de la tutelle

La forte représentation des ministres chargés de la recherche et de l'industrie (quatre représentants sur six) parmi les membres de droit du Conseil d'administration de l'Agence¹¹¹ traduit la volonté d'associer étroitement l'établissement aux politiques de recherche et d'innovation conduites par ces deux administrations, sachant toutefois qu'il est placé sous la tutelle du ministre chargé de la recherche (art. 1 du décret). On a pu à ce propos regretter l'absence de représentants des organismes publics de recherche, membres fondateurs du GIP (CEA, CNRS, INRA, INRIA, INSERM) et de la CPU¹¹², craignant notamment que la politique scientifique de ces établissements ne soit pas prise en considération dans la gouvernance de l'Agence. Les membres de la mission de l'IGAENR sont partagés sur ce point. Hors le fait qu'un Conseil est plus efficace à 12 administrateurs qu'à 30, certains considèrent que sa composition est cohérente avec le principe retenu pour la programmation de l'Agence (art. 2 du décret) sur laquelle on reviendra. Il convient de noter par ailleurs que le Président et les membres du Conseil nommés au titre des personnalités qualifiées, sont issues de plusieurs types d'opérateurs, bien qu'ils n'aient pas vocation à les représenter : l'ENS de Lyon, un groupe pharmaceutique international, une unité mixte de recherche CEA/CNRS/Université, une unité de l'INRIA, une université parisienne. S'agissant des interfaces entre l'ANR et les autres agences de moyens, on observe qu'assistant au conseil avec voix consultative le président du conseil de surveillance de l'Agence de l'innovation industrielle et le président du conseil d'administration de l'OSEO.

Le décret précise que figurent, parmi les affaires sur lesquelles délibère le Conseil, "le contrat pluriannuel avec l'État et le rapport *annuel* sur l'exécution des engagements passés dans ce cadre" (art. 11-1^o). La périodicité des rapports d'exécution du contrat est ainsi déterminée par voie réglementaire.

¹¹⁰ Décret n° 2006-963 du 1^{er} août 2006, portant organisation et fonctionnement de l'agence nationale de la recherche

¹¹¹ Arrêté du 11 janvier 2007 portant nomination au Conseil d'administration de l'ANR, JO du 17 janvier 2007.

¹¹² Convention constitutive du GIP ANR, JO du 9 février 2005.

Champ, programmation et mise en œuvre des interventions de l'ANR

Si le champ couvert par la mission de l'établissement ANR, tel qu'il est énoncé dans le décret, reprend globalement la formulation qui était celle de la convention du GIP¹¹³, en référence dans les deux cas au cadre de la politique de recherche définie par le gouvernement, en revanche le décret précise les conditions de mise en œuvre de deux volets essentiels de l'activité de l'Agence : les conditions de sa programmation et ses modes d'intervention. L'un et l'autre ne sont pas sans conséquences sur l'élaboration du contrat d'objectifs.

La programmation des actions de l'Agence relève, selon les dispositions du décret, de la conjugaison de plusieurs autorités de référence : la définition de la programmation par le ministère chargé de la recherche, après avis des ministères exerçant la tutelle des opérateurs de recherche et d'enseignement supérieur ; l'appui apporté à l'Agence par la consultation de *comités sectoriels* créés à cet effet par le décret du 1^{er} août 2006

On formulera deux observations :

1 - L'intervention de comités sectoriels n'allège pas l'éventail "comitologique" de l'Agence qui est déjà très instrumentalisé¹¹⁴. Lors de l'entrevue de la mission de l'IGAENR, la direction a fait état de la création de trois de ces comités sectoriels : "écosystèmes et développement durable", "sciences et technologies de l'information", sciences humaines et sociales". À terme, chaque département sectoriel de l'Agence comptera un comité de ce type qui couvrira plusieurs programmes. La question qui reste posée est de savoir si ce dispositif facilitera réellement le processus de programmation.

En effet les principes exposés dans le décret ne rendent pas compte de la pratique présente de l'Agence en vue de mettre au point une maquette de programmation destinée à être soumise à la tutelle : consultations directes par la direction de l'Agence des administrations et des acteurs extérieurs de la recherche publique et privée ; réflexions en interne auxquelles sont associés les 39 *comités d'évaluation* (comités scientifiques de premier niveau dont la fonction centrale est d'évaluer la qualité des projets et de se prononcer sur leur éligibilité à un financement de l'Agence) et les 29 *comités de pilotage* (comités stratégiques de deuxième niveau dont la fonction centrale est d'établir la liste des projets proposés pour financement à l'Agence). Avant la transmission de la maquette de programmation

¹¹³ Art. 2 : "(...) financer et promouvoir le développement de recherches fondamentales, appliquées et finalisées, l'innovation et le transfert technologiques et le partenariat entre le secteur public et le secteur privé".

¹¹⁴ 80 Comités en 2006, si notre comptabilisation est exacte, répartis entre comités de pilotage, comités d'évaluation, comités thématiques auxquels s'ajoutent les nouveaux comités "sectoriels". Aussi avons-nous apprécié la clarté des guides d'organisation et de fonctionnement de ces instances, produits par l'ANR.

à la tutelle qui se charge de recueillir l'avis des autres administrations, celle-ci fait l'objet d'un séminaire de réflexion interne à l'Agence puis elle est soumise aux délibérations de son Conseil d'administration.

2 - Cette démarche lourde et exigeante ne permet pas d'introduire annuellement un nombre important de nouveaux programmes. Toutefois en 2006, année pleine pour le fonctionnement du GIP, on note i) le lancement de programmes thématiques dans le nouveau département "Sciences humaines et sociales" (10 M€ en AE) destinés à faire face à une faible mobilisation des communautés scientifiques concernées ; ii) l'introduction de sept nouveaux programmes par rapport à la configuration de 2005¹¹⁵, inscrits à l'EPRD 2006 pour un montant total en AE de 62 M€ soit près de 8% (hors SHS) des autorisations d'engagement sur programmes de l'Agence.

Le processus de programmation est perçu par les uns, notamment certains services exerçant la cotutelle d'organismes de recherche que la mission de l'IGAENR a visités, comme positive et ils se disent satisfaits d'y être associés. Il l'est moins pour d'autres interlocuteurs scientifiques extérieurs. En tout état de cause, il repose actuellement sur peu d'éléments de stratégie en amont, sinon le recueil des décisions circonstancielles prises à haut niveau sur tel ou tel secteur de la recherche ou des programmes interministériels incluant un volet recherche (par exemple l'édition 2006 du programme "santé-environnement, santé-travail", piloté par le ministère chargé de l'emploi). En conséquence, le processus de programmation de l'ANR devrait tirer bénéfice de la définition systématique par la DGRI des orientations nationales de la politique de recherche et d'innovation.

Le contrat d'objectifs doit être l'occasion de s'interroger sur l'évolution du processus de programmation de l'ANR et notamment sur le rôle joué dans ce processus par les comités sectoriels créés à cet effet, au regard du statut d'établissement public de l'Agence, ainsi que du projet de certification qualité qu'envisage la direction.

Les modes d'intervention de l'Agence comprennent quatre axes principaux rappelés par le décret :

⇒ l'allocation des aides à des projets de recherche et de développement technologique, reposant sur deux conditions, la sélection sur critères de

¹¹⁵ Sécurité (programme transversal), 19,096 M€en AE (EPRD) ; Robotique et systèmes interactifs cognitifs (7 M€ ; Architectures du futur (6 M€ ; Briques technologiques pour le véhicule propre et économe (PREDIT, 10M€ ; Climat et milieux (11M€ ; Biologie systémique (4M€ ; Physique et chimie dans la complexité du vivant (5M€).

qualité scientifique et technique et la prise en compte des objectifs sociaux, économiques et culturels liés aux projets. Ce dernier point est capital, du double point de vue des principes de la LOLF et des orientations à donner aux appels à projets de recherche (AAP) ;

- ⇒ les dotations en capital à des fondations de recherche, en particulier à des fondations de coopération scientifique, introduites par la loi de programme pour la recherche (*art. 5, section 3*) ;
- ⇒ La contribution à l'élaboration d'accords de coopération scientifique internationale ;
- ⇒ enfin, la participation à des actions menées en commun avec des services de l'État, des collectivités territoriales, ou d'autres opérateurs publics ou privé.

Cette répartition appelle de notre part plusieurs remarques.

Une première remarque concerne les actions non thématiques de l'Agence, dont les projets "blancs" (131 M€ *en AE - EPRD*), les chaires d'excellence (*en progression significative en 2006 par rapport à 2005, de 5,2 M€ à 8 M€*) et les actions jeunes chercheuses/jeunes chercheurs (31M€). Ces actions qui représentent plus de 21% des moyens propres d'intervention de l'ANR sont en général appréciées par les opérateurs dans la mesure où elles soutiennent à la fois la R&D exploratoire et l'émergence de jeunes équipes. Le contrat d'objectifs devra spécifier les orientations données par l'établissement public à ce type d'intervention ainsi que ses modes d'évaluation.

Une seconde remarque concerne la dimension internationale des interventions de l'ANR, qui a pris un nouveau départ au début de l'exercice 2007 avec la signature par l'ANR de deux accords de coopération, l'un avec la *Deutsche Forschungsgemeinschaft* (Bonn - 19 janvier 2007) et le second avec le *National Science Council* de Taiwan (25 janvier 2007), sachant par ailleurs que l'Agence a intégré l'association européenne des dirigeants des organismes publics de financement de la recherche (*EuroHORCs - European Heads of Research Councils*) et qu'elle participe aux réseaux "ERA-Net" ("NanoSciera" (subvention de la Commission européenne de 32.000 euros en 2006), puis "Eurotransbio", "Pathogenomics" et "Eranet PG"), ces actions étant fondées sur l'article L. 329-3 (nouveau) du code de la recherche. Il reste que le cadre général de la politique internationale de l'ANR devra être précisé sur le contrat d'objectifs.

Une troisième remarque renvoie aux actions financées par l'ANR relevant du département "*Partenariats et compétitivité*". Ce département regroupe la quasi-totalité des actions gérées hors AAP par l'ANR. Elles représentent 12,8 % des

autorisations d'engagement de l'Agence (EPRD) sur sa dotation propre (*cf. le tableau en annexe*). Le financement des opérations de ce département fait un bond de près de 80 % (57,28 M€ à 103 M€ en AE) de 2005 à 2006, en raison de la prise en charge dans ce cadre de quatre opérations nouvelles, dont surtout la labellisation "Carnot" qui représente 35 % du montant global des autorisations d'engagement du département.

La structure composite de ces interventions¹¹⁶ est fondée sur la contribution au financement d'actions qui ne trouvent pas d'imputations sur des lignes budgétaires spécifiques (tel le soutien au centres de ressources biologiques) ou relèvent de mesures importantes arrêtées par la tutelle (par exemple la contribution de l'Agence à la procédure de labellisation "Carnot" lancée au début de l'exercice 2006 du GIP) et à la conception desquelles l'Agence n'a pas toujours été directement associée. Il arrive que des actions non programmées doivent être financées en cours d'exercice (dotations en capital de fondations de recherche dont le principe est prévu toutefois dans le décret ; financement du cyclotron de Nantes qui s'est traduit par une augmentation de 13 % de "l'action régionale", portée à la connaissance du CA en décision modificative n° 3 de l'EPRD). La catégorie "autres", qui mobilise en 2006 des opérations à hauteur de 63 M€ et dans laquelle sont comptabilisées les contributions accordées à l'Institut national du cancer et aux grandes centrales de micro-nano-technologies, accentue le caractère conjoncturel des interventions de l'Agence dans un domaine qui se situe par définition en marge de sa programmation thématique.

S'agissant des projets des pôles de compétitivité, la convention signée par l'ANR avec l'État sur le concours apportée à ce financement lui confère une charge importante. Ainsi en 2006 elle a financé 240 projets labellisés dans le cadre de 50 pôles, pour un montant de 167,58 M€¹¹⁷, hors un abondement de 5,68 M€. Dans un exercice de rationalisation *a posteriori*, l'Agence a organisé la présentation de son action en ce domaine en regroupant les projets soutenus par AAP et par thématique correspondante.

Le contrat d'objectifs de l'ANR explicitera la part relative qui revient à chacun de ses modes d'intervention, envisagés désormais dans le cadre de l'action de l'établissement public. On veillera notamment :

¹¹⁶ En continuité avec les actions 2005 : concours pour la création d'entreprises innovantes, projets Eurêka, abondement du financement des projets des pôles de compétitivité, CPER, "organisation mutualisée du transfert de technologie et de la maturation des projets innovants" (selon les termes de la note sur l'EPRD 2006, présentée en CA) ; nouvelles actions 2006 : animation des RRIT, soutien aux Centres de ressources biologiques, abondement des entités labellisées "Carnot".

¹¹⁷ Par souci de cohérence, les projets financés sont répartis par programme de AAP et par thématique : deux thématiques, "énergie durable et environnement" et "Matière et information" concentrent 72% du financement total par l'ANR des projets labellisés et des projets de pôles. Les projets de 4 pôles reçoivent un financement dont le montant cumulé correspond à 37% du financement total : "Images et Réseaux", "Minalogic", "System@tic Paris Région" et "Tenerdis".

- 1) à renforcer la cohérence programmatique entre les projets soutenus au titre des AAP et les interventions relevant du département intitulé "partenariats et compétitivité" ;
- 2) à identifier la part des financements qui relèvent de la mise en œuvre des nouvelles structures de coopération scientifique créées par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 ;
- 3) à préciser les finalités des opérations non thématiques ;
- 4) à définir le cadre des interventions européennes et internationales de l'ANR.

4.2. Une forte croissance des moyens d'intervention de l'agence sans visibilité budgétaire

Le budget de fonctionnement de l'ANR, adopté par le Conseil d'administration (*décision budgétaire modificative n°3*) en 2006 était de 8,3 M€ dont 6,08 M€ de subvention de l'État, compte tenu des crédits mis en réserve (*LOLF art. 51-4 bis*). Il est proposé en 2007 à hauteur de 9 M€ (PLF). En revanche les moyens d'intervention de l'Agence, financés en 2007 par l'affectation du produit de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés¹¹⁸, connaissent une progression de 40%, passant de 590 M€ en 2006 à 825 M€ pour l'exercice 2007, en crédits de paiement¹¹⁹.

Il s'agit là d'un signe fort du Gouvernement souhaitant promouvoir une politique incitative prenant appui sur des modes de financement par projets, selon une pratique très développée dans les pays anglo-saxons. L'intérêt d'une telle politique est d'associer financement et évaluation des équipes de recherche, permettant ainsi de concentrer les financements sur les équipes dont les travaux sont reconnus pour leur qualité et leur caractère porteur¹²⁰. Cette politique requiert deux conditions qui se situent au centre du dialogue contractuel de l'ANR avec l'État : des modalités d'évaluation des projets qui ne puissent être contestées par les communautés scientifiques concernées et une programmation thématique pluriannuelle qui sache équilibrer offre et demande de recherche et d'innovation dans un contexte de concurrence et de compétitivité.

¹¹⁸ Les dotations de l'ANR étaient issues en 2005 et 2006 du compte d'affectation spéciale n° 902-24 "participations financières de l'État", malgré les réserves de la LOLF (art. 21-II) pour ce type d'opération.

¹¹⁹ Article 45 de la LFI 2007 sur la répartition de cette contribution (art. 235 ter ZC du code général des impôts) entre l'ANR et OSEO

¹²⁰ Cf. IGAENR et IGF, *rapport sur la valorisation de la recherche*, janvier 2007, pp. 132 à 134

4.2.1. Une politique de financement par projet, d'ampleur encore limitée

On observera que la création de l'ANR est récente et que son statut pérenne d'établissement public prend effet depuis le début de cette année, la nomination de sa directrice générale n'étant intervenue qu'au Conseil des ministres du 31 janvier dernier. On note toutefois que la politique de financement incitatif qui reposait antérieurement sur une organisation différente, par fonds d'intervention et par actions concertées, est déjà ancienne en France (voir § 1.1.4). Il reste qu'en dépit de succès avérés, résultant de l'impulsion donnée à l'avancement de disciplines fondamentales et aux progrès de technologies diffusantes, sa part comparée au financement budgétaire récurrent des établissements d'enseignement supérieur et de recherche a toujours été marginale par définition, puisqu'elle n'avait pas vocation à se substituer aux activités de ces établissements.

La politique mise en œuvre par l'intermédiaire des agences de moyens et de programme telles que l'ADEME, l'AII, OSÉO-innovation ou l'ANR répond à des objectifs plus ambitieux, destinés à apporter un soutien substantiel à certains programmes mis en œuvre par des organismes dont la masse salariale représente à elle seule 60 à 70 % des ressources budgétaires.

Le financement par projets sera appelé à se développer en France, à hauteur de 65% de 2007 à 2010 (hors interventions de l'AII) si l'on s'en tient au tableau de programmation des moyens consacrés par l'État à la recherche et annexé à la loi de programme du 18 avril 2006. Actuellement l'intervention de l'ANR reste limitée à 3 % environ de la dépense intérieure de R&D des administrations et à 5,2% du budget de la recherche, incluant les dépenses de personnels¹²¹.

L'écart institutionnel entre ce dispositif qui entre en phase opérationnelle et le système britannique de financement par projet est patent : les huit conseils de recherche thématiques (*Research Councils*) allouent 80% des fonds du "budget de la science" (*Science Budget*), soit pour l'année 2007-08 un financement estimé à 2,8 milliards de livres (environ 4 milliards d'euros¹²²), selon les données du plan de dépenses triennal 2004 ("*Spending Review*" 2004) qui sera révisé en 2007¹²³.

¹²¹ Les auteurs du rapport sur la valorisation font observer que la part des financements de l'ANR, rapportée aux dotations hors personnels de la recherche universitaire, du CNRS et de l'INSEMRM représente en revanche 70 % environ de ces dotations.

¹²² cf. note du service S. et T. de l'Ambassade de France. Rappelons que le "budget de la science" du Royaume-Uni (voir le § 1.2.2) n'est qu'une des sources de financement des opérateurs universitaires, aux côtés des Conseils de financement de l'enseignement supérieur (*Higher Education Funding Councils*) et d'autres sources de financement ministérielles, associatives et internationales. Si l'on tient compte de ces différents bailleurs de fonds, les universités britanniques reçoivent environ 40% de leurs financements des *Research Councils*.

¹²³ Cette révision conduirait à une réduction des budgets des Conseils de recherche récemment annoncée qui devrait s'élever à environ 68 millions de livres sur trois ans.

Observons toutefois que ce système finance également des dépenses de personnel ainsi que des recherches produites au sein d'instituts scientifiques créés dans le sillage des conseils de recherche. Aussi le rapprochement avec l'initiative française ne saurait-il être comparé terme à terme. C'est plutôt son positionnement institutionnel dans l'appareil de R&D britannique qui appelle notre attention. Notons également que le dispositif de programmation glissante, déjà évoqué (§1.2.2) permet aux conseils de recherche de disposer d'un plan de financement sur trois ans, révisable au bout de deux ans, à l'occasion de la *Spending Review* suivante.

4.2.2. Une visibilité budgétaire insuffisante

Dans le projet annuel de performances 2007, l'ANR était présentée comme le principal opérateur du programme 172 de la MIRES, "*Orientations et pilotage de la recherche*". Suite à un amendement du Sénat qui s'inscrivait dans les préconisations du CIAP, la suppression de ce programme au profit, pour une majeure part, du programme 194, "*Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*" (classé désormais en 172 dans la nomenclature budgétaire) a eu pour effet de soustraire l'ANR à un adossement qui spécifiait clairement les objectifs et les actions de cet opérateur tout en soulignant le rôle dévolu au ministère chargé de la recherche, comme chef de file de la MIRES et responsable de la stratégie nationale de la recherche.

La suppression du programme, rappelant sans doute opportunément aux administrations l'extension des pouvoirs d'instruction budgétaire du Parlement dans le cadre de la LOLF, reposait sur un argumentaire¹²⁴ qui mettait en avant la discordance existant entre la faible dotation (0,6 % des crédits de la MIRES) du programme amputé des deux tiers, une fois effectué le transfert des allocations de recherche vers le programme 150, "*Formations supérieures et recherche universitaire*", et ses objectifs généraux, extensibles à l'ensemble des programmes de la MIRES à dominante recherche. S'agissant de l'opérateur ANR, cet argumentaire invoquait en outre le fait que seuls ses crédits de fonctionnement figuraient au titre des dotations du programme et non ses crédits d'intervention, provenant de ressources extrabudgétaires, bien que ces crédits donnent la réelle mesure de ses missions.

Les rapporteurs de l'IGAENR estiment que la solution adoptée n'est pas en accord avec le fait que l'ANR, étant un des éléments essentiels du pilotage de la recherche, elle ne saurait être intégrée parmi les opérateurs d'un des programmes de la MIRES. Ils observent que si les crédits d'intervention de l'ANR étaient inscrits au budget général de l'État, ce qu'ils ont à terme vocation à être, le

¹²⁴ Voir notamment le 3^{ème} rapport d'activité du CIAP.

maintien d'un programme "*Orientation et pilotage de la recherche*" n'aurait rencontré aucune opposition de principe. Un retour en ce sens est la seule solution pour redonner de la visibilité aux programmes soutenus par l'Agence, confirmer la mission de pilotage stratégique de la recherche confiée à la DGRI par le ministre chargé de la recherche et faciliter le contrôle du Parlement sur le suivi de ces programmes comme d'ailleurs sur l'exécution du contrat d'objectifs.

En tout état de cause, ainsi que le préconise le rapport Lambert-Migaud, il est indispensable que les aides allouées aux équipes des opérateurs de recherche par les agences de moyens telles que l'ANR, mais aussi l'AII et OSÉO-Innovation, soient réimputées aux programmes du projet annuel de performances **en vue de déterminer le coût complet** des actions correspondantes.

La contractualisation de l'ANR devrait conduire la DGRI à s'interroger, en concertation avec les services chargés des questions budgétaires et avec les ministères représentés au conseil d'administration de l'établissement, sur les moyens susceptibles de redonner au sein de la Mires une visibilité budgétaire aux thématiques soutenues par l'Agence et aux financements alloués aux actions des programmes relevant de la mission interministérielle.

4.3. Deux expériences contractuelles antérieures

La mission a examiné attentivement les contrats de l'ADEME ainsi que l'ancien contrat de l'ANVAR, tombé en désuétude suite à la création du groupe OSEO, afin de déterminer les enseignements susceptibles de guider la contractualisation de l'ANR.

4.3.1. L'ancien contrat quadriennal 2004-2007 de l'ANVAR

Ce contrat s'inscrivait dans le champ du "plan Innovation" rendu public en avril 2003. Ce bref document est articulé autour de six objectifs principaux :

- 1 - Mettre son expertise au service des entreprises et des politiques de l'innovation ;
- 2 - Bâtir des partenariats stratégiques nationaux et régionaux et développer des activités pour le compte de tiers ;
- 3 - Accompagner les jeunes entreprises innovantes ;
- 4 - Soutenir les partenariats technologiques européens et internationaux ;
- 5 - Moderniser la gestion et l'organisation interne ;
- 6 - Gouvernance

En annexe figurait une liste de 12 indicateurs, non renseignés sur une base 2004, et regroupés en trois catégories : impact de l'aide à l'innovation, satisfaction des entreprises, performance de la gestion des aides à l'innovation. Il était stipulé dans le contrat que ces indicateurs feraient l'objet d'un suivi annuel présenté au début de chaque année au Conseil d'administration.

On constate des convergences entre les missions assurées par l'ANR et ce protocole contractuel, au travers d'actions d'extension diverse, notamment : l'inscription dans l'action de l'ANVAR de priorité thématiques et territoriales reposant au niveau sectoriel "sur des plans d'actions spécifiques préparés par le gouvernement" (objectif 1) ; l'animation des réseaux de recherche et d'innovation technologique (objectifs 1 et 2) ; la participation au concours des entreprises innovantes (objectif 3) ; le soutien apporté aux projets Eurêka et la participation aux réseaux ERA-Nets (objectif 4) ; le développement d'un système d'information et de gestion sur l'accompagnement des aides et la poursuite d'une démarche qualité promise à être formalisée (objectif 5¹²⁵).

Les divergences se situent dans l'esprit même de l'action de l'ANVAR telle que le contrat la présentait à l'époque : une action très *en aval* qui n'a pas d'emprise comme celle de l'ANR sur l'ensemble de la chaîne recherche - innovation technologique, et orientée par des prestations en termes d'expertise et de conseil en direction des PME-PMI en particulier ; l'organisation de l'activité autour de l'instrument "aide à l'innovation" ; l'appui à des initiatives territoriales qui sont très "datées", si on les confronte aux nouveaux instruments introduits par la loi de programme pour la recherche ; les différences constatées dans le dispositif d'évaluation et de suivi des projets soutenus.

Toutefois la clarté de ce contrat et sa formulation très synthétique nous paraît devoir être utilement pris en compte dans la réflexion préparatoire au processus contractuel de l'ANR.

4.3.2. La contractualisation de l'ADEME

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie est une agence de moyens et de programmes qui se distingue de l'ANR en raison de son champ d'intervention finalisé bien que couvrant un large spectre de secteurs d'activités.

Une première observation est de nature budgétaire. La particularité de l'ADEME est de voir ses missions éclatées entre quatre programmes : le programme 181, "*Prévention des risques et lutte contre les pollutions*", dont elle est l'opérateur principal, et les programmes 188, "*Recherche dans le domaine de l'énergie*", 189, "*Recherche dans le domaine des risques et des pollutions - MIRES*" et 134, "*Développement des entreprises*". Cette situation ne va pas dans le sens de la

¹²⁵ Selon la Commission des finances du Sénat qui en avait pris l'initiative, un contrôle de la Cour des Comptes portant notamment sur l'EPIC ANVAR a relevé de sérieuses irrégularités sur la gestion comptable et les systèmes d'information mis en œuvre par l'établissement avant la transformation OSÉO, rendant improbable (ou nécessaire *a posteriori*) la démarche qualité.

clarté. Ainsi l'Agence s'est-elle soumise, comme le remarque le CIAP (*3^{ème rapport d'activité}*), aux consignes de la circulaire sur la préparation du budget des opérateurs de l'État en répartissant ses crédits d'intervention entre les actions des quatre programmes ; elle a renoncé à le faire pour ses crédits de fonctionnement et on comprend aisément son embarras. Sans un effort de clarification permettant d'affecter au fonctionnement courant d'une action d'un programme la part correspondante des subventions pour charges de service public attribuées à l'opérateur, il devient impossible de procéder à la justification des dépenses. Si nous évoquons cette difficulté c'est qu'elle peut se répercuter dans la préparation d'un contrat qui, dans ce cas d'espèce, implique le concours de plusieurs administrations de tutelle.

L'examen de la mission a porté sur les deux contrats de l'ADEME avec l'État, dont la durée excède l'unité de mesure quadriennale puisque ils concernent les périodes 2000-2006 et 2007-2013. Seules figurent ici les constatations susceptibles d'éclairer la démarche contractuelle de l'ANR.

Le contrat 2000-2006 a fait l'objet d'un suivi effectif.

C'est logiquement à partir d'une analyse fine des échecs et des succès passés que l'on peut construire le contrat suivant. Un bilan annuel des performances est une pratique qui nous paraît devoir être recommandée. L'ADEME présente l'intérêt de procéder à un tel suivi sous la forme d'un rapport annuel détaillé faisant le point, année après année, de l'avancement du contrat. On peut regretter que ce bilan ne soit pas validé formellement par la tutelle, sauf à considérer que le fait de soumettre cet exercice au conseil d'administration et au conseil scientifique vaut approbation des ministères concernés.

Ce rapport présenté aux instances statutaires de l'organisme met en relation les objectifs et les réalisations. Ainsi, pour 2005, le document est organisé autour de deux parties portant l'une, sur les engagements par domaine d'activité et programme d'intervention et l'autre sur les conditions de mise en œuvre et de réussite du CPEA¹²⁶. Une annexe regroupe un récapitulatif général des engagements de l'établissement, des tableaux rappelant les engagements par programme et par mode d'intervention pour l'année 2005 avec un cumul de 2000 à 2005.

L'intérêt de ce document réside dans sa lisibilité permettant de visualiser rapidement la réalisation des objectifs de l'ADEME. Ainsi, pour ce qui est des diagnostics environnementaux de territoires, on peut noter que 21 diagnostics ont été réalisés en 2004-2005 alors que l'objectif était de 45.

¹²⁶ CPEA : contrat de plan État-Ademe.

Les évolutions du dernier contrat d'objectifs de l'ADEME (2007-2013).

Le contrat de l'agence s'inscrit dans un contexte de forte progression des problématiques liées au changement climatique. De ce fait, il insiste sur le développement durable et sur une demande en matières premières et en énergie en forte croissance. Le contrat met l'accent sur le changement d'échelle nécessaire dans la mise en œuvre des politiques de protection de l'environnement et de maîtrise de l'énergie.

Cette adaptation des méthodes et des actions se traduit par un renforcement de ses capacités d'expertise et par le développement des connaissances des technologies innovantes en matière de développement durable et d'énergies nouvelles.

Une mesure de l'activité de l'agence et de ses programmes.

On trouvera en annexe au présent rapport le tableau récapitulatif des indicateurs adoptés par l'ADEME dans ce contrat et ceux qui correspondent aux objectifs des programmes 181, 188 et 189.

Les tableaux des indicateurs annexés au contrat de l'ADEME témoignent d'une articulation subtile entre "indicateurs de suivi des objectifs" et "indicateurs de contexte" auquel s'ajoutent des tableaux récapitulatifs des tableaux de suivi annuel.

Les "indicateurs de suivi des objectifs" relèvent de deux catégories : ceux portant sur l'efficacité et l'efficience de l'ADEME en tant qu'agence de moyens et ceux propres à la réalisation de chaque programme. Pour cette première catégorie, quatre objectifs ont été identifiés comme significatifs des missions de l'ADEME :

- Ø **Connaitre**, c'est à dire rassembler l'ensemble des informations sur les sujets traités par l'agence.
- Ø **convaincre et mobiliser**, c'est à dire se donner les moyens d'associer des partenaires publics et privés aux activités de l'ADEME.
- Ø **conseiller** aussi bien l'État que les acteurs socio-économiques en matière d'environnement et de maîtrise de l'énergie.
- Ø **aider à réaliser** en finançant des projets directement ou indirectement.

Pour chacun des quatre items une ou plusieurs actions ainsi que des indicateurs de suivi correspondants ont été définis. Les indicateurs regroupent ceux du programme correspondant de la LOLF et des indicateurs propres à l'agence.

S'agissant des différents domaines d'intervention de l'ADEME, quatre thématiques sont retenues : "déchets et sols", "énergie", "air et bruit", "actions transversales". Elles apparaissent au niveau des indicateurs de suivi comme des

indicateurs de contexte. Les "ressources et le fonctionnement" de l'agence constitue un ensemble à part, mesuré par 14 indicateurs.

Cet ensemble d'indicateurs paraît très lourd et on peut s'interroger sur la charge que représente leur renseignement annuel. En outre les rapporteurs sont réservés sur l'utilisation dans le champ contractuel d'indicateurs *de contexte*, question déjà évoquée dans la section 2 du présent rapport (§2.3). En revanche :

L'exemple de l'ADEME, rapporté à la préparation du contrat de l'ANR, est intéressant en ce qui concerne l'articulation délicate entre la mesure des performances de l'établissement dans ses fonctions de financement et de gestion des aides et la mesure de la réalisation des programmes thématiques dans lesquels prennent place les AAP gérés par l'ANR. Cette question ne saurait être sous-estimée dans l'élaboration du contrat de l'Agence.

4.4. Les points sensibles du contrat de l'ANR

Comme nous l'avions souligné au début de cette section, la contribution de la mission de l'IGAENR se limite à dresser le profil des principales dispositions qui ne peuvent manquer de figurer dans le cadre du contrat de l'ANR. Aussi avons-nous identifié plusieurs questions sensibles qui sont exposées ci-dessous.

4.4.1. Clarifier le processus de programmation

C'est un point capital déjà évoqué sur lequel il convient de revenir dans la mesure où il est appelé à occuper une place prépondérante dans les dispositions contractuelles.

Le processus de programmation tel qu'il était pratiqué par le GIP devrait être reconstruit au regard du nouveau statut d'établissement public de l'Agence. Quatre systèmes de référence entrent en ligne de compte dans cette démarche : i) la définition par la tutelle d'un cadre programmatique, après avis des ministères de tutelle des organismes publics de recherche et des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ; ii) la consultation extérieure conduite par l'Agence des différents acteurs publics et privés de la recherche et de l'innovation ; iii) la réflexion interne/externe de l'ANR, qui tire profit du concours de ses comités d'évaluation et de pilotage ainsi que des propositions des comités sectoriels créés à cet effet, iv) la prise en compte de la stratégie élaborée au sein des organismes publics de recherche, notamment les organismes-support avec lesquels l'ANR a signé une convention de gestion. Au terme de ce parcours, une fois sa "maquette de programmation" validée par la tutelle, c'est à la direction de l'Agence qu'échoit

la responsabilité de définir ou d'ajuster les programmes sur lesquels repose le lancement des AAP.

1 - La préparation du contrat de l'ANR doit être l'occasion **de redéfinir clairement le processus de programmation** en distinguant les responsabilités respectives de la tutelle, exercée par la DGRI, des ministères consultés et de l'Agence, ainsi que la contribution attendue des comités sectoriels. Dans ce processus, la consultation du ministère chargé de l'industrie est déterminante en raison des missions de l'ANR relatives au partenariat entre le secteur public et le secteur privé, le soutien apporté notamment dans le financement des projets présentés au titre des pôles de compétitivité et le croisement de ses interventions avec celles de l'ADEME et d'OSÉO-Innovation, ces deux établissements étant par ailleurs des mandataires de gestion pour l'Agence¹²⁷.

2 - La garantie apportée par une certification qualité qui intègre programmation, modes de sélection et modalités de gestion et d'évaluation des projets soutenus est un objectif pour l'établissement public et devra à ce titre figurer dans le contrat avec un échéancier.

3 - Le contrat doit également prévenir **les risques de conflits de nature programmatique** avec les organismes-supports qui ont reçu de l'ANR un mandat de gestion. La mission de l'IGAENR chargée d'examiner la gestion par l'INRA de six programmes pour le compte de l'Agence¹²⁸, n'a pas perçu un tel risque pour cet organisme, d'autant plus que son contrat d'objectifs et surtout le document d'orientation 2006-2009¹²⁹ qui lui est associé, garantissent la cohérence entre la stratégie de l'établissement et celle de l'ANR. Cette mission n'a toutefois pas exclu toute éventualité de conflits de ce type entre la programmation de l'agence et celle des organismes-supports. Ils peuvent se cristalliser sur des programmes dont l'approche fait l'objet de débats de fond sinon de fortes divergences ; ou inciter les chercheurs à sortir du cadre stratégique défini par leur établissement (participation au programme "blanc" de l'Agence). Ils peuvent également impliquer la gestion des ressources humaines, compte tenu des effets déterminants des recrutements sur contrats quant à l'évolution des spécialités et des profils de compétence. Aussi le contrat de l'ANR pourrait-il prévoir les modalités d'arbitrage en cas de conflits de nature "stratégique" ou "programmatiques".

4 - La programmation mise en œuvre par l'Agence doit être **suffisamment souple** pour permettre l'introduction de programmes nouveaux ou d'opérations de

¹²⁷ Le manque de cohérence, voire les chevauchements des programmes relevant de la recherche industrielle dans plusieurs missions du budget général de l'État, justifient une clarification du rôle de l'ANR.

¹²⁸ IGAENR, *La gestion par l'INRA de certains programmes de l'Agence nationale de la recherche*, rapport n°2006-099

¹²⁹ INRA, document d'orientation 2006-2009, "La recherche d'aujourd'hui pour l'agronomie de demain".

financement relevant parfois des effets de l'environnement scientifique national ou international (par exemple l'intégration, en raison de l'Année Polaire internationale, de thématiques spécifiques dans deux AAP thématiques ainsi que dans les actions non-thématiques). On peut regretter les conséquences de ces opérations sur la cohérence à moyen terme de la programmation, mais il convient d'admettre avec réalisme que l'Agence ne saurait s'en exempter.

4.4.2. Faire face à la croissance du nombre de projets financés

En 2005, le premier exercice du GIP ANR, opérationnel à partir du deuxième trimestre, a permis de lancer 35 appels à projets (AAP) dont la moitié concernait des thématiques nouvelles et dont l'autre s'inscrivait dans la continuité d'actions existantes et financées antérieurement par les fonds incitatifs du ministère chargé de la recherche. Au terme du processus de sélection, 1454 projets ont été retenus, soit environ 26 % des dossiers déposés (5 652). En 2006, le nombre des dossiers déposés (6 420) en réponse aux 49 AAP connaît une croissance de 16,6 % par rapport à l'exercice antérieur. Dès la fin décembre 2006, l'Agence a rendu public un calendrier prévisionnel des AAP pour 2007 pour 48 AAP dont 45 relèvent des départements thématiques.

Le développement des programmes, la croissance du nombre des AAP, l'augmentation des effectifs des projets candidats et conséquemment, des projets sélectionnés, pèsera lourdement dans les années à venir, sur le plan de charge des instances internes de l'Agence, en particulier des comités de premier et de second niveau. Des offres d'emploi ont été à cet effet lancées en octobre 2006. Le contrat doit évoquer les moyens que peut engager l'établissement public pour faire face à cette progression en conservant à l'appareil de gestion et aux systèmes d'information correspondants les performances dont il a fait preuve jusqu'à présent et en veillant à lui conserver la taille et la souplesse conçues par ses fondateurs. **Concilier ces caractéristiques d'origine avec les missions et les modalités de fonctionnement d'un EPA constitue un des débats essentiels à mener entre les parties contractantes.**

4.4.3. Réfléchir à la pérennité du recours aux organismes-supports

C'est pour surmonter par avance les difficultés liées à sa croissance prévisible et pour répondre au défi qui consistait à engager le plus grand nombre d'opérations dès le démarrage de l'Agence en 2005 que le conseil d'administration du GIP a autorisé la direction de l'Agence à recourir par conventions de gestion à des organismes-supports. Mais cette démarche avait d'autres finalités. Elle permettait d'impliquer de grands opérateurs de recherche et d'enseignement supérieur dans la

mise en œuvre d'une politique de financement par projet qui rencontrait un certain nombre de réticences d'une partie de la communauté scientifique, attachée à disposer de moyens autonomes ; elle enrichissait les travaux des comités internes à l'Agence, chargés de piloter les programmes non transférés ; elle ouvrait surtout la possibilité aux organismes-supports d'intervenir à la fois comme opérateurs de recherche et comme agences de moyens ou de programme, ce que certains ne pouvaient faire sur leurs moyens propres. Cette dernière opportunité induit deux effets indirects : à l'occasion des réponses aux AAP, l'établissement-support peut mesurer sa compétitivité par rapport à ses partenaires ; cette auto-évaluation resserre les liens inter-organismes.

Un des écueils invoqués à l'encontre de cette démarche était le risque de voir s'élever des "conflits d'intérêt"¹³⁰ dans la mesure où l'on pouvait craindre que les opérateurs gestionnaires délégués soient juges et parties dans la sélection des projets retenus pour un financement. Afin de surmonter un obstacle traditionnel dans la gestion des fonds incitatifs, en particulier dans des domaines de compétence pointue où la concurrence est resserrée autour d'un faible nombre d'équipes de recherche, l'Agence s'est entourée de précautions que concrétise l'adoption dès juillet 2005 d'une charte de déontologie dont les principes sont déclinés en direction de tous les acteurs du dispositif de financement. En veillant à ne pas généraliser ses conclusions à l'ensemble des organismes-support, le rapport INRA/ANR montre de façon convaincante l'efficacité du système déontologique mis en œuvre par l'Agence.

Toutefois, les rapporteurs, prêts à accorder un quitus aux deux partenaires associés, n'hésitent pas à s'interroger sur l'avenir du système de délégation de gestion du point de vue du nouveau statut de l'ANR : *"La création d'un établissement public nouveau implique normalement qu'il soit doté des moyens d'agir par lui-même et qu'il ait la capacité de mettre lui-même en œuvre la gestion administrative et financière des moyens qu'il gère (...) Si l'organisation actuelle était adaptée aux nécessités de la période de démarrage et aux caractéristiques du milieu préexistant, l'organisation future de l'ANR devrait évoluer progressivement vers un schéma d'établissement public plus classique".*

Ce point est au centre du débat sur le fonctionnement de l'Agence, tel qu'il est raisonnable de le prévoir à l'occasion de la préparation du contrat. Nous ferons deux observations à ce propos :

- le nombre des établissements-supports s'est réduit : de 14 partenaires en 2005, ils ne sont plus que 9 en 2006 dont sept établissements conventionnés dès l'origine (ADEME, CEA, CNRS, INRA, INSERM,

¹³⁰ Au sens proposé par la charte de déontologie de l'ANR (§2)

OSÉO-Innovation, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines) et deux nouveaux entrants (Université de technologie de Troyes et ENS/université de Lyon). L'Agence a souhaité ainsi écarter de la liste initiale les associations et groupements au profit des seuls établissements publics. On observe toutefois que la représentation des universités reste minoritaire ;

- un des risques évoqués par le rapport INRA/ANR, à l'analyse duquel nous souscrivons, est la démobilisation prévisible des établissements-supports s'ils ne sont plus étroitement associés à la programmation scientifique conduite par l'intermédiaire des comités internes de l'Agence, parallèlement à l'observance de protocoles de gestion particulièrement contraignants.

Le débat sur la pérennité du système de délégation de gestion se pose ainsi en ces termes :

- le dispositif de gestion déléguée, mis en place dans le cadre du GIP, est-il voué à être pérennisé par l'établissement public ANR ?
- convient-il de dissocier, comme le propose le rapport INRA/ANR, gestion scientifique prise en charge par les établissements-supports, et gestion administrative, assurée par l'Agence sur ses moyens propres de fonctionnement ?
- quel est, dans l'hypothèse du rapatriement par l'Agence des tâches assurées par les établissements-supports, le rapport coût/efficacité en matière de gestion, comparé au dispositif actuel de gestion partagée, ainsi que ses effets sur les dépenses de personnel (*comptes 641 et 645*), les frais de mission et les coûts en matière de logistique ? Quelles en sont les conséquences sur la gestion des ressources humaines du point de vue de l'ANR ?

Dans la réponse apportée sur ce point aux rapporteurs de la mission INRA/ANR¹³¹, la direction de l'Agence n'exclut pas une réduction du coût global de gestion dans le cas de sa pleine prise en charge par l'établissement public. Elle évoque toutefois la nécessité d'évaluer l'impact de ce changement d'organisation sur l'équilibre entre personnels scientifiques et administratifs au sein de l'ANR, craignant un débordement des effectifs administratifs à la place du renforcement des scientifiques que requiert la montée en charge du suivi des projets.

¹³¹ Note en date du 26 décembre 2006, annexée au rapport INRA/ANR.

Dans sa réponse, la direction de l'INRA¹³², pour sa part, place le débat sur un autre terrain, invoquant la nécessité pour un organisme de recherche finalisée d'assurer la double fonction que nous évoquions plus haut : opérateur de recherche et acteur de programmation ; à ce titre le système de gestion déléguée serait moins à abandonner qu'à approfondir.

Il nous est apparu que ces interrogations qui concernent directement les nouveaux modes de gestion financière et comptable de l'établissement public¹³³, ainsi que sa politique de ressources humaines¹³⁴, devraient prendre place dans le dialogue contractuel entre l'ANR et sa tutelle.

Si la décision relative au système de gestion partagée allait dans le sens de sa pérennisation ou si elle était différée, il serait opportun de confier à l'IGAENR d'autres missions sur le dispositif ANR-organisme-support afin de prendre la mesure de ses atouts et de ses difficultés.

4.4.4. Renforcer le système d'information de l'Agence

Les quatre étapes de suivi des dossiers depuis les appels à projets ("préparation", "lancement", "expertise/évaluation", "sélection et décision de financement") sont très clairement exposées dans les documents produits par l'Agence et sur son site institutionnel. Le nombre croissant des demandes soumises à ce processus requiert l'intervention de systèmes d'information performants qui constituent une garantie pour le respect des protocoles attachés à la succession des opérations et pour maintenir leur productivité. Ces systèmes doivent non seulement couvrir les étapes de la sélection des dossiers mais également leur suivi jusqu'au terme des travaux effectués par l'équipe financée, autrement dit jusqu'à la clôture de l'aide. Compte tenu des modalités de suivi prévues dans les conventions des établissements-supports et de leur transmission à l'Agence, la mise en cohérence des systèmes d'informations adoptés par les partenaires est indispensable.

La note accompagnant l'EPRD 2006 évoque le cadre des "premiers véritables investissements informatiques" en termes d'architecture et d'applications, à programmer au cours de cet exercice. Au suivi des dossiers en cours s'ajoute la reprise des données antérieures émanant du FNS, du FRT et du FCE. Le projet d'un "infocentre" fait partie de ce schéma directeur, traitant les informations relatives aux programmes de l'ANR en gestion directe ou en gestion partagée avec les établissements-supports.

¹³² Note du 8 décembre 2006, annexée au rapport INRA/ANR.

¹³³ Soumis au régime financier et comptable régi par les décrets de décembre 1953 et décembre 1962, ainsi qu'au régime du contrôle financier adapté aux EPST (*arrêté du 1^{er} décembre 2005*).

¹³⁴ Rappelons que le plafond des emplois rémunérés par l'Agence apparaît sur le PAP 2007, à hauteur de 79 emplois ETPT en prévision 2006 (29 en exécution 2005) et à hauteur de 82 ETPT en prévision 2007. Les crédits inscrits à l'EPRD 2006 ne permettaient de rémunérer qu'une cinquantaine d'ETPT en année pleine.

Le contrat devra faire état, sur ce chapitre qui revêt une importance singulière, des équipements utilisés, de la part revenant à la sous-traitance consentie pour certains dispositifs et de l'évolution du système telle qu'elle est programmée au cours de la durée contractuelle, d'autant plus qu'il est appelé à figurer parmi les éléments entrant en ligne de compte dans le projet de certification qualité de l'Agence.

4.4.5. Intégrer à la mesure des performances de l'Agence le suivi des projets financés et le suivi de la gestion partagée

Comme évoqué précédemment le contrat d'objectifs de l'Agence, d'une durée minimale de quatre années (*art. 16 de la loi de programme*), doit donner lieu à un rapport annuel d'exécution, soumis aux délibérations du Conseil d'administration (*art. 11-1° du décret du 1^{er} août 2006*). Il convient à ce propos d'observer que la mesure des performances de l'ANR sur la durée de son contrat doit prendre en considération trois composantes de son activité, affectées chacune d'une temporalité spécifique :

- la programmation pluriannuelle des AAP, proposée par l'Agence et validée par la tutelle ;
- l'exercice des mandats de gestion, conclus par convention passée avec les organismes-supports, d'une durée de quatre ans en moyenne ;
- l'exécution sur une durée moyenne de trois années des projets de recherche financés.

La convergence de ces différentes temporalités dans l'appréciation des engagements contractuels de l'Agence caractérise la spécificité de ce type de contrat, par rapport aux contrats conclus par l'État avec les opérateurs de recherche.

Suivi et évaluation des projets financés et de l'activité des organismes-supports

Le suivi des projets financés et l'évaluation des résultats sont déterminants pour l'exercice 2007 qui verra la conclusion d'une grande partie des travaux lancés au cours de l'édition 2005, dont la durée moyenne est de trois ans. Un membre d'un des comités d'évaluation nous a confié son inquiétude sur le suivi systématique des projets de recherche et surtout sur leur évaluation *ex post* qu'il nomme "*le geste qualité*". Cet interlocuteur aurait peut-être été réconforté s'il avait pris connaissance des dispositions du règlement relatif aux modalités d'attribution des aides (9 mars 2006 - § 6.2) bien qu'il s'agisse dans ce texte de principes à valider par l'expérience. Ils reposent sur trois dispositions majeures :

- compte rendu intermédiaire (unique en cas de collaboration multiple sur un même projet) demandé au porteur de projet, chaque semestre, périodicité que nous estimons sans doute excessive ;
- compte rendu final à transmettre par le porteur de projet - ou le coordonnateur -, à l'ANR dans un délai de deux mois suivant la date d'échéance de l'opération ;
- contrôle sur place et sur pièces de l'exécution du service fait par des personnes habilitées par l'Agence, durant la réalisation du programme et dans un délai maximal de deux ans à compter de la date de demande du versement du solde de l'aide attribuée. Notons que ce contrôle déjà en vigueur pour le FRT, ne saurait être assimilé à une évaluation.

Notons en passant que le principe du "*préciput*", c'est-à-dire de la part du montant des aides allouées par l'Agence, revenant à l'établissement public ou à la fondation dans lequel le porteur de projet exerce ses fonctions¹³⁵ doit être rappelé dans la partie du contrat consacrée à la gestion par l'ANR.

S'agissant **des obligations des organismes-supports** vis-à-vis de la gestion et du suivi des programmes, la convention de l'ANR avec l'INRA, pour prendre cet exemple (25 juin 2005), arrête des dispositions contraignantes de "*reporting*"(art. 10)¹³⁶ en exigeant un tableau de bord mensuel sur l'état d'avancement des programmes, rédigé au début du mois suivant, un tableau de bord financier adressé mensuellement à l'Agence, un dispositif de "traçabilité" des financements accordés par l'ANR, enfin, un rapport annuel accompagné d'un exercice en face à face de bilan et de perspectives entre l'ANR et l'établissement de recherche.

Le rapport INRA/ANR précise que ces dispositions n'avaient pas encore été toutes suivies d'effet lors de l'enquête effectuée par la mission et avance des réserves sur leur application, en raison de la périodicité contraignante adoptée.

Quoi qu'il en soit le contrat d'objectifs de l'ANR devra préciser les indicateurs adoptés pour mesurer l'efficience et l'efficacité des deux composantes essentielles de son activité.

Le choix des indicateurs de performance

Ce choix ne reposant pas sur l'expérience de contrats antérieurs conclus par l'ANR, la mission propose qu'il puisse prendre en considération les indicateurs de l'ancien programme 172, "*Orientation et pilotage de la recherche*" de la MIRES, pour les objectifs dont l'ANR est l'opérateur principal, ainsi que les indicateurs adoptés dans le cadre des contrats ANVAR et ADEME évoqués plus haut.

¹³⁵ Article L. 329-5 du code de la recherche, introduit par l'art. 16 de la loi de programme pour la recherche.

¹³⁶ En anglais dans le texte de la convention.

Auparavant nous rappelons les principes qui doivent à nos yeux guider cet exercice :

- un nombre restreint d'indicateurs, rendant compte spécifiquement des missions de l'Agence, à l'exclusion d'indicateurs de contexte ou d'environnement qui n'ont pas à figurer sur le contrat ;
- l'élaboration d'une note de documentation par indicateur¹³⁷, spécifiant la méthodologie, les modes de calcul et les sources des données mobilisables pour chacun ;
- la prise en compte de la nécessité de renseigner annuellement les indicateurs adoptés, en accompagnement du rapport annuel sur l'exécution du contrat, soumis par la direction de l'Agence au Conseil d'administration.

L'ancien programme 172 proposait trois indicateurs qui paraissent incontournables et doivent être repris dans le contrat avec néanmoins des ajustements nécessaires au regard des résultats en 2007 de l'édition 2005 des AAP :

- ***la part des moyens de l'ANR relevant de domaines prioritaires*** - indicateur 1.1, construit à partir de l'enquête annuelle de la DEPP sur les objectifs socio-économiques du budget (antérieurement le BCRD, actualisé pour les crédits de la MIRES), en cohérence avec la nomenclature des budgets scientifiques élaborée par Eurostat afin de permettre des comparaisons internationales ; cet indicateur devra être reconstruit sur la base de la définition par la DGRI des priorités stratégiques nationales ;
- ***Le coût de gestion par dossier d'aide ANR (coût complet)*** - indicateur 8;1 ; cet indicateur est calculé comme le ratio de la somme des coûts de gestion autorisés pour les AAP concernés et des coûts de fonctionnement de l'ANR imputables à ces AAP, rapportée au nombre de dossiers d'aide engagés. Cet indicateur devra être testé sur les dossiers de l'édition 2005, arrivant à leur terme au cours de l'exercice 2007 ;
- ***La part des financements sur projets de l'ANR dans les financements (hors masse salariale) allouées aux opérateurs principaux de recherche*** - indicateur 8.2 ; les calculs présentés dans le PAP 2007 font état du rapport entre les versements de l'ANR en CP apportés à quatre opérateurs (CNRS¹³⁸, INRA, INRIA, INSERM) au numérateur, et, au dénominateur, l'agrégat 1 (*activités de recherche conduites par les unités*) de la nomenclature des destinations de dépenses selon le nouveau cadre

¹³⁷ Sur la base de la note type proposée par la circulaire de la direction du budget en date du 21 décembre 2005 (n° MMB-05-4931)

¹³⁸ Rappelons que le CNRS n'a adopté le NCBC qu'au 1^{er} janvier 2007, et que la cohérence des budgets de ces quatre établissements-cibles ne sera acquise qu'en 2008.

budgétaire et comptable des EPST, hors dépenses de personnels rémunérés sur crédits de l'État. Les imperfections de cet indicateur viennent du fait que sa définition ne lui permet pas de prendre en compte les données budgétaires des EPSCP, ni celles des EPIC ; en outre il serait bon de l'étendre à tous les EPST, même si les quatre établissements-cibles représentent plus de 70% des autorisations d'engagement allouées à l'ensemble des organismes de recherche.

Lors de l'entrevue de la mission avec la direction de l'ANR, d'autres indicateurs ont été évoqués par les responsables de l'Agence auxquels nous ajoutons quelques propositions. Ils peuvent être regroupés en trois catégories selon leurs champs d'application :

- la sélection des projets par édition de AAP : taux de sélection (dossiers déposés/dossiers retenus), experts nationaux/experts internationaux, part des industriels/ensemble des partenaires, rapidité des différentes étapes de sélection et de transfert des financements ; taux moyen de concentration des financements/dossiers financés
- la programmation : part des projets non thématiques, taux de renouvellement des AAP ;
- le suivi et les résultats : taux d'abandon (projets réalisés/projets abandonnés), taux de satisfaction des porteurs de projet (sur panel significatif), nombre de brevets induits, publications.

À ces indicateurs de résultats devront être adjoints des indicateurs de gestion, rendant compte de la gestion propre de l'Agence et de la gestion partagée associant les organismes-supports. Les dispositifs d'encadrement et de bilan (*reporting*) mis en place par l'Agence devrait faciliter la définition et le choix d'indicateurs pertinents.

L'évaluation des engagements contractuels de l'ANR

Les modalités d'élaboration du bilan quadriennal des engagements de l'ANR devront figurer sur le contrat, à l'instar des organismes de recherche. Ce bilan pourrait faire état de la gestion initiale par le GIP, afin de déterminer les conditions de la transition vers l'établissement public et les ressources en matière de gestion et de fonctionnement qu'il a apportées. Il en est de même pour le processus d'évaluation qui devra recourir en partie à des experts étrangers, issus notamment des pays membres de l'Union européenne, comme indiqué dans les dispositions de la loi de programme pour la recherche (art. L. 329-2 du code de la recherche). Les conditions d'intervention de l'AERES et le cas échéant de l'IGAENR pour l'évaluation du contrat y seront également mentionnées.

Il faut toutefois avoir conscience que l'évaluation de l'activité et des résultats d'un établissement tel que l'ANR requiert du recul et qu'une durée quadriennale est trop courte pour apprécier l'impact de ce type d'intervention sur l'appareil public de recherche et d'innovation ■

5. Synthèse des recommandations

Un nouvel élan doit être donné à la contractualisation des organismes publics de recherche avec l'État ; elle n'a pas actuellement les dimensions qui devraient être les siennes, dans l'esprit de la LOLF et en accompagnement des programmes de recherche et d'innovation de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur.

L'occasion en est offerte au cours de l'exercice 2007. La contractualisation de l'ANR, de l'INSERM, du CIRAD et du CNRS devrait clore la seconde génération de contrats à laquelle la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 a apporté une nouvelle impulsion.

Cet élan concerne en première ligne la direction générale de la recherche et de l'innovation et la direction de la stratégie créée en son sein. Il doit être conçu comme l'une des composantes majeures de l'exercice d'une tutelle "*équitable*" de l'État sur ses opérateurs, qui repose sur un double équilibre : équilibre des conditions du dialogue entre les parties contractantes ; équilibre entre la programmation pluriannuelle des objectifs de l'organisme et les garanties apportées par l'État en contrepartie des performances effectuées, mesurées et évaluées.

5.1. Contractualisation des organismes de recherche

La mission de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, après avoir attentivement examiné les contrats de huit grands établissements qui constituent un échantillon représentatif des opérateurs concernés, formule les principales recommandations qui suivent. Le développement de ces propositions et leurs attendus figurent dans la section 3 du rapport.

1 - Conception de la contractualisation

La contractualisation des organismes publics de recherche doit être entendue comme :

- un facteur de cohésion au service de la politique nationale de recherche et d'innovation ;**

- un levier de modernisation pour la gestion des opérateurs de recherche ;
- une des composantes majeures de l'exercice de la tutelle ;
- un acte identitaire au regard de la politique scientifique et technologique mise en œuvre par chaque établissement ;
- un système d'étalonnage pour la mesure des performances des opérateurs.

2 - Quatre conditions préalables

L'accent donné à la contractualisation repose sur quatre conditions préalables :

2.1 Revendiquer le caractère d'exception de la politique publique de recherche et d'innovation en raison de sa vocation interministérielle, de la vision à long terme sur laquelle sont construits ses objectifs et les moyens qui leur sont affectés, du chaînage de ses actions et de leur interdépendance qui s'étendent de la recherche exploratoire aux développements technologiques préindustriels et enfin, de la forte emprise territoriale et internationale des unités de production des opérateurs de recherche.

2.2 Conforter le rôle de pilotage et de tutelle de la direction générale de la recherche et de l'innovation qui exerce, par délégation du ministre chargé de la recherche, la responsabilité de la stratégie nationale de la recherche et la pleine tutelle financière et budgétaire des organismes intervenant à titre d'opérateurs dans les programmes placés sous sa responsabilité ; l'inviter à faire un usage plus volontariste de son autorité et de ses compétences budgétaires et financières dans ses relations avec ses partenaires ministériels et avec les autres autorités de tutelle.

2.3 Réaffirmer la responsabilité et l'indépendance des organismes de recherche dans la définition de leurs plans d'orientation stratégique à moyen ou long terme.

2.4 Contribuer à la cohésion de l'action ministérielle dans le domaine de la recherche.

3 - Préparation du contrat : reconstruire le cadre du processus de contractualisation

3.1 Produire un texte normatif qui organise sans le rigidifier le processus contractuel et clarifie ses finalités.

3.2 Rompre le cloisonnement des opérations contractuelles par l'organisation d'échanges thématiques entre établissements, lors de la préparation des contrats ou au cours de leur exécution. Cette disposition sera expérimentée à l'occasion de l'élaboration en 2007 des contrats du Centre national de la recherche scientifique et de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale.

3.3 Installer formellement un comité de préparation et de suivi contractuels par établissement. Il associe les services de la sous-direction de l'appui à la tutelle et des affaires européennes, des représentants de la direction générale de l'enseignement supérieur et de la direction des affaires financières, intervenant en qualité de service de soutien, les conseillers ou experts des départements sectoriels (DGRI A), les représentants des autres administrations de tutelle. Les administrateurs titulaires ou suppléants, membres du Conseil d'administration de l'organisme, sont soit tenus au courant des travaux du comité, soit invités à y participer.

4 - Préparation du contrat : un dialogue contractuel équilibré entre l'État et l'opérateur

4.1 Instaurer un meilleur équilibre entre les apports des parties contractantes : d'une part, une affirmation plus forte de la tutelle, sur le terrain des enjeux stratégiques à terme de la recherche, d'autre part, un pragmatisme réfléchi de la part des établissements contractants pour convenir des résonances existant entre l'élaboration des orientations à moyen et long terme qui relèvent de leurs missions statutaires et les priorités stratégiques nationales.

4.2 Améliorer le positionnement institutionnel de la direction de la stratégie pour lui permettre de mener à bien son projet de plate-forme de prospective et d'analyse stratégique qui devrait à terme concourir à une définition des priorités nationales en matière de recherche et d'innovation. La direction devra pouvoir disposer de l'accès à un réseau de veille scientifique et technologique auquel l'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT) pourrait être utilement associée.

4.3 Préciser la nature des soutiens apportés à la direction de la stratégie pour l'exercice de ses missions et signalés dans les textes : avis du Haut Conseil de la science et de la technologie, avis du Conseil supérieur de la recherche et de la technologie, interventions de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

4.4 Recommander aux parties contractantes d'être attentives aux correspondances de phase des éléments entrant en ligne de compte dans

l'élaboration d'un contrat d'objectifs et dotés de temporalités spécifiques : plan d'orientation stratégique à moyen ou long terme de l'établissement, définition des orientations stratégiques nationales, durée contractuelle quadriennale, auxquels s'ajoute le cas échéant la prise en compte des opérations retenues au titre des contrats de projet État-régions sur la période 2007-2013.

4.5 Conférer à la définition de grandes priorités nationales une reconnaissance formelle et solennelle en comité interministériel et lui donner la forme d'une "déclaration de politique nationale" ou "d'un plan stratégique national sur la recherche et l'innovation" qui pourrait exporter en direction de la collectivité nationale une image prospective de cette politique publique, convaincante sur la forme et argumentée sur le fond.

5 - Contenu du contrat : vers un contrat d'objectifs et de moyens

5.1 Apprécier d'une part les contraintes relatives au principe de l'annualité budgétaire et au respect du pacte de stabilité et de croissance, d'autre part les possibilités offertes par l'environnement législatif et réglementaire actuel permettant d'envisager l'introduction dans la démarche contractuelle d'une projection pluriannuelle des moyens (ressources financières, ressources humaines) établie en concordance avec les objectifs du contrat et procédant soit par scénarios, soit par une prévision pluriannuelle conservatoire, (par exemple sur la base de la moyenne deux exercices précédents) révisable annuellement.

5.2 Convenir avec les organismes contractants de la part des ressources extra-budgétaires susceptibles d'être contractualisée, aux côtés des subventions pour charges de service public, dans le cadre d'une opération de projection pluriannuelle budgétaire et financière.

6- Contenu du contrat : affichage de la politique partenariale

6.1 Inviter l'établissement contractant à tirer profit du processus de contractualisation pour relier sa politique partenariale, qui est une des composantes importantes de l'activité des organismes de recherche, aux objectifs contractuels et identifier quelques indicateurs de performance pertinents en ce domaine.

7 - Suivi, évaluation et bilan du contrat : la mesure des performances et des activités

7.1 Examiner l'élaboration d'un corpus commun d'indicateurs, dont la méthodologie, les modes de calcul et les sources de données mobilisables sont clairement définis et affichés dans les contrats, à l'instar des indicateurs retenus pour les objectifs des programmes relevant de la Mires. Ce corpus d'indicateurs permettrait notamment, si les établissements y adhèrent, d'introduire des lignes de convergence dans la mesure des performances et de procéder dans certains cas à des analyses comparatives d'organisme à organisme.

7.2 Appuyer cet examen par une étude sur la mesure des performances dans un cadre contractuel, qui mérite une réflexion approfondie. Elle pourrait être confiée au groupement d'intérêt scientifique "Production d'indicateurs sur le système de recherche et d'innovation", récemment créé, auquel participent des représentants de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère (DEPP), de l'Observatoire des sciences et des techniques (OST) et d'une vingtaine d'établissements de recherche.

8 - Suivi, évaluation et bilan du contrat : périodicité du suivi ; modes d'évaluation des résultats

8.1 Faire figurer sur le texte normatif préconisé (3.1) la périodicité et les modes de suivi de l'exécution des engagements contractuels, la périodicité du renseignement des indicateurs, les échéances de présentation des rapports de parcours devant le conseil d'administration de l'établissement. Il sera fait mention de ce calendrier dans les clauses contractuelles.

8.2 Rendre obligatoire en fin de contrat l'élaboration d'un bilan quadriennal, sincère et transparent, en l'absence duquel le contrat suivant ne peut être mis en préparation. Faire figurer cette obligation dans les clauses contractuelles.

8.3 Établir le cahier des charges de l'intervention de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) en fonction de son programme pluriannuel dont les textes stipulent qu'il doit être compatible avec les échéances des procédures de contractualisation des établissements avec l'État. Préciser avec l'organisme contractant les rôles respectifs de l'AERES et du dispositif d'évaluation interne/externe (comités de visite) propre à l'établissement. Examiner le principe de la contribution de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) à ces opérations, soit en concertation avec l'AERES,

soit de façon autonome. Les modalités retenues pour ces évaluations figureront dans les clauses contractuelles.

9 - Développer l'information et la communication sur les opérations contractuelles

9.1 Insuffler une dynamique à l'information et à la communication sur les opérations contractuelles en intégrant des données consistantes sur la méthodologie et le suivi des contrats des organismes de recherche (synthèse annuelle des résultats, bilans simplifiés) dans les documents d'accompagnement budgétaire et sur les sites institutionnels des administrations de tutelle, afin notamment de tenir mieux informé le Parlement sur l'évolution de la contractualisation de cette catégorie d'opérateurs.

9.2 Convenir avec les organismes contractants, lors de l'élaboration du contrat, d'un plan de communication applicable sur toute la durée quadriennale, dont les grandes lignes seront annexées au contrat ■

* * *

5.2. Le contrat de l'ANR

Sans souhaiter anticiper sur le dialogue entre la tutelle et l'agence nationale de la recherche, la mission de l'IGAENR formule les recommandations suivantes qui constituent le profil du contrat à venir. Le développement de ces propositions et leur argumentation figurent dans la section 4 du présent rapport.

1 - Le cadre du contrat

1.1 - Le contrat d'objectifs doit être l'occasion de s'interroger sur l'évolution du processus de programmation de l'ANR, au regard du nouveau statut d'établissement public de l'Agence, ainsi que du projet de certification qualité qu'envisage la direction.

1.2 - Le contrat d'objectifs de l'ANR explicitera la part relative qui revient à chacun de ses modes d'intervention. On veillera notamment :

- 1) à renforcer la cohérence programmatique entre les projets soutenus au titre des AAP et les interventions relevant du département "partenariats et compétitivité" ;
- 2) à identifier la part des financements qui relèvent de la mise en œuvre des nouvelles structures de coopération scientifique créées par la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 ;
- 3) à préciser les finalités des opérations non thématiques ;
- 4) à définir le cadre des interventions européennes et internationales de l'ANR.

1.3 - La contractualisation de l'ANR devrait conduire la DGRI à s'interroger, en concertation avec les ministères représentés au conseil d'administration de l'établissement, sur les moyens susceptibles de redonner au sein de la MIRES une visibilité budgétaire aux thématiques soutenues par l'Agence et aux financements alloués aux actions des programmes de la mission interministérielle.

1.4 - L'exemple du contrat de l'ADEME est intéressant en ce qui concerne l'articulation entre la mesure des performances de l'établissement dans ses fonctions de financement et de gestion des aides et la mesure de la réalisation des programmes thématiques.

2 - Les questions sensibles

La mission de l'IGAENR appelle l'attention des parties contractantes sur cinq questions sensibles qui lui paraissent devoir être évoquées au cours de la préparation du contrat de l'ANR.

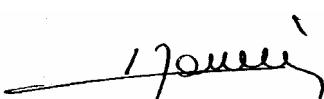
- È Clarifier le processus de programmation conduit par l'Agence en distinguant clairement les responsabilités respectives de la tutelle (DGRI), des autres ministères consultés et des comités sectoriels créés à cet effet. Prévenir les risques de conflit de nature programmatique pouvant intervenir entre l'Agence et les organismes-supports chargés de la gestion partagée des programmes.
- È Faire face à la croissance prévisible du nombre de projets financés en examinant sur la durée du contrat les ressources que l'établissement public pourra engager afin de conserver à l'appareil de gestion ses performances sans en altérer la souplesse et la réactivité.
- È Mesurer le conséquences en termes d'effectifs, de profils de compétence et de logistique d'un rapatriement éventuel de la gestion financière des dossiers au sein de l'établissement public, tout en associant les organismes-supports à la programmation des AAP, au suivi scientifique et à l'évaluation des résultats des projets financés.
- È Examiner sur la période contractuelle et intégrer dans le contrat un schéma de développement du système d'information de l'Agence lui permettant de prendre en charge le traitement des informations relatives au suivi scientifique et financier des dossiers et à la gestion partagée.
- È Etablir en vue de l'annexer au contrat, une grille de mesure des performances de l'Agence en tenant compte des expériences contractuelles antérieures des agences nationales de financement sur projets et des pratiques en vigueur au sein d'institutions homologues en Europe. Adopter à cet effet une liste limitative d'indicateurs susceptibles d'être renseignés annuellement et se rapportant à tous les volets de l'activité de l'ANR. Déterminer le cadre et les modalités de l'évaluation de l'Agence au terme de son contrat quadriennal ■

5.3. Observation finale

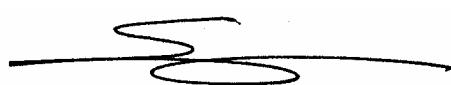
Au terme de cette étude, la mission souhaite formuler une observation finale sur la contractualisation des organismes publics de recherche.

L'activité d'un organisme de recherche est marquée par une histoire qui se déroule dans la durée et qui n'existe que par elle. C'est la spécificité de l'activité scientifique, fondée sur un pacte de confiance avec la nation. Contrairement à d'autres opérateurs publics, le contrat ne saurait être perçu, dans le domaine de la recherche, comme un acte qui scelle un commencement ou un nouveau départ. Il doit être conçu comme s'accrochant à des racines profondes, faites des relations que l'établissement entretient depuis de nombreuses années avec ses partenaires, tant au niveau territorial ou national qu'au niveau international, sur des objectifs dont rend compte le plan d'orientation à moyen ou long terme adopté par l'organisme. Les autorités de tutelle, pour leur part, doivent se projeter dans un horizon à plus court terme car elles ont des comptes immédiats à rendre à la collectivité nationale, au citoyen et au contribuable, concrétisés dans les rapports annuels de performance.

Néanmoins les positions des deux parties connaissent une évolution qui ira en s'accentuant : les opérateurs sont appelés à faire preuve de plus en plus de réactivité, dans des démarches qui ne constituent pas toujours leur cœur de métier, telles les fonctions d'expertise, en appui notamment aux politiques publiques. Les autorités de tutelle pour leur part sont conduites à intégrer dans la définition et la déclinaison budgétaire de leurs stratégies une vision à long terme. C'est sur la confrontation entre ces deux durées, ces rythmes différents et sur leur évolution que repose le dialogue contractuel ; c'est également ce qui en fait le prix ■



François BONACCORSI



Marc GOUJON



Dominique MARCHAND



Nicole PERNOT-CHAFFORT



Patrice VAN LERBERGHE

6. Réponse et observations de la direction générale de la recherche et de l'innovation

Paris, le 15 mars 2007

Direction générale
de la recherche
et de l'innovation

Le Directeur Général

DGRI- DS
JS- FM - N°03-2007

Affaire suivie par
Jacques Serris

Téléphone
01 55 55 87 38
Fax
01 55 55 92.28

Jacques.serris@recherche.gouv.fr

NOTE

pour

Monsieur Patrice VAN LERBERGHE
Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

OBJET : La contractualisation des organismes publics de recherche avec l'État

Monsieur l'Inspecteur général,

Vous m'avez transmis pour avis un projet de rapport sur la contractualisation des organismes publics de recherche avec l'État. Le rapport dresse un bilan complet, clair et précis des pratiques de contractualisation telles qu'elles ressortent de l'analyse d'un échantillon de contrats d'objectifs avec des organismes. Cet échantillon est assez large et varié pour être représentatif, même si toutes les observations ne sont pas nécessairement généralisables, chaque établissement conservant une certaine spécificité. Le rapport propose de nombreuses pistes intéressantes, construites à partir de l'identification des bonnes pratiques de la contractualisation, qui méritent d'être relevées, poursuivies ou généralisées. Il s'agit en particulier de tout ce qui relève de la formalisation de la procédure de négociation des contrats (réécriture d'un document normatif, instauration d'un comité de pilotage) et de la systématisation du suivi (tant lors de l'exécution, par un suivi annuel des objectifs et des indicateurs devant le conseil d'administration, qu'en termes de bilan). Le rapport avec les évaluations mises en œuvre par l'AERES devra être défini avec celle-ci. Enfin, la question de l'harmonisation des indicateurs et d'une meilleure cohérence de ceux-ci avec ceux de la LOLF doit être approfondie, sans doute en distinguant 2 groupes d'indicateurs figurant au contrat : un groupe des indicateurs d'objectifs du contrat, en nombre limités et cohérents avec ceux du programme LOLF auquel appartient l'organisme, et un groupe d'indicateurs dédiés à l'organisme, permettant de suivre dans le détail nécessaire l'évolution de son activité inscrite au contrat.

Pour autant, deux autres points me paraissent mériter une explication sur le fond, le premier lié à la nature des contrats passés entre l'État et les organismes, le second tenant à l'organisation et à l'exercice de la tutelle.

1 – La nature des contrats passés : un contrat d'objectif ne peut être négocié de façon équilibrée

Le rapport semble souvent partir du principe que le contrat d'objectifs a vocation à ressembler à un vrai « contrat », de nature privée, négocié de façon équilibrée entre les parties et qu'il matérialise les droits et obligations de chaque partenaire et leur équilibre.

Or un contrat d'objectifs est fondamentalement différent d'un contrat de type privé en raison de l'asymétrie par nature des parties et du contexte institutionnel de leur relation. La préparation du contrat d'objectifs est prévue par la loi et il s'agit donc d'une obligation faite à l'établissement qui va devoir la gérer avec sa tutelle. L'une des conséquences de cette obligation, justement présentée par le rapport, est l'absence très fréquente d'engagements de l'État sur les moyens, face aux objectifs fixés à l'établissement.

Sur le plan technique à l'inverse, la compétence repose essentiellement au sein des établissements. L'État a peu de compétence propre dans le domaine de la recherche et il s'appuie sur les mêmes communautés scientifiques et technologiques nationales que celles que sont chargés d'animer les établissements eux-mêmes. Si le recours à des experts internationaux se généralise justement en matière d'évaluation de la recherche, il reste par nature beaucoup plus limité et délicat à mettre en œuvre quand il s'agit de déterminer une stratégie nationale. Ainsi l'État s'appuie indirectement sur les établissements eux-mêmes pour fixer leurs objectifs, comme pour définir sa propre stratégie.

Comment construit-on alors une vision partagée du développement de la recherche ? Cette vision doit se construire à 2 niveaux : un niveau politique, pour lequel c'est au ministère chargé de la recherche d'intégrer les approches en un ensemble cohérent, et le niveau des organismes, pour lequel il est normal que chaque établissement soit force de propositions, pour un projet soumis à l'accord de sa tutelle. Le rapport a justement souligné le déséquilibre dans la négociation et évoque dès la page 12 une « confrontation des orientations stratégiques ». Face à cette formule, nous préférons souligner que la préparation d'un contrat d'objectifs ne doit pas être un affrontement « projet contre projet », mais la déclinaison avec l'établissement d'un projet stratégique national partagé.

2 – L'organisation et l'exercice de la tutelle

Le rapport tend à considérer l'Etat comme porteur d'une vision unique et souligne que celle-ci mériterait souvent d'être clarifiée. C'est évidemment une logique que le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche souhaite mettre en avant mais qui doit préserver, à sa juste place, celle dont sont porteurs les autres ministères.

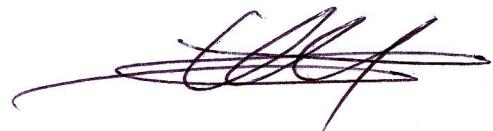
L'un des intérêts majeurs du contrat d'objectifs réside dans l'obligation faite aux différentes tutelles techniques de se mettre d'accord sur le rôle et les attentes vis-à-vis de l'établissement. Ainsi la difficulté à définir des priorités « clairement affichées » (p. 53) est souvent moins due à l'établissement qu'aux différences d'appréciations entre tutelles intéressées par nature à une répartition différente de la « ressource intellectuelle ». La phase d'élaboration des contrats doit permettre de faire converger les tutelles techniques. La négociation entre l'État et l'établissement est souvent moins ardue qu'entre les différents ministères.

L'IGAENR souligne à juste titre que la DGRI est souvent en position de chef de file (p. 54), et inscrit le sujet dans la problématique plus générale du pilotage de la MIRES. Il faut cependant noter qu'aujourd'hui la LOLF a plutôt renforcé le rôle des directeurs de programmes, ce qui est visible pour les établissements rattachés aux programmes de la MIRES dépendants d'autres ministères.

Dans ce cadre, il paraît nécessaire de préciser le rôle exercé par les départements sectoriels de la DGRI. Ce sont eux qui sont directement chargés de la tutelle des établissements de recherche, dont ils sont l'interlocuteur privilégié. Les administrateurs représentant la DGRI qui siègent aux conseils d'administration des établissements sont issus de ces départements sectoriels et assurent les relations avec les autres départements ministériels concernés par l'activité de l'établissement. Les départements sectoriels n'ont donc pas un simple rôle d'expert ou de conseiller scientifique, mais ils participent à la définition des orientations stratégique dans leur domaine. Il ne faut pas seulement, comme le préconise le rapport (p. 58 § 3.2.3), que l'administrateur représentant le ministère chargé de la recherche au conseil d'administration d'un établissement soit tenu au courant ou mieux, associé à la préparation d'un contrat, il faut que ce soit lui le pilote !

Enfin, conformément à la mission qui vous a été confiée, vous n'avez pas étudié les objectifs des contrats sous l'angle de la pertinence et de la cohérence de leurs contenus scientifiques. Cette analyse, complémentaire de celle à laquelle vous vous êtes livrée, devra être conduite par la DGRI et pourra permettre de faire des futurs contrats de véritables documents de communication pour les établissements, comme vous le proposez dans votre rapport.

Vous trouverez par ailleurs en annexe une série de remarques ponctuelles sur le projet de rapport que vous m'avez transmis.



Gilles BLOCH

NDR : Parmi les remarques accompagnant la présent note, certaines font état de corrections factuelles ; ces éléments ont été intégrés dans le texte définitif du rapport. D'autres expriment des divergences d'appréciation : elles figurent en note de bas de page, précédées de la mention : "Observations de la DGRI".

Annexes

Annexes

	pages
Lettre de mission	125
Personnalités rencontrées par la mission	127
Tableau d'inventaire des opérations de contractualisation dans 19 établissements, au 31 décembre 2006	129
Tableau récapitulatif des indicateurs utilisés par les opérateurs du programme 172 de la MIRES	135
Tableau récapitulatif des indicateurs utilisés par les opérateurs du programme 187 de la MIRES	143
Tableau des indicateurs nationaux et contractuels de l'ADEME	151
Agence nationale de la recherche - EPRD 2006 : répartition des crédits d'intervention sur programmes	155
Documents stratégiques et contrats examinés	156
Bibliographie restreinte	157
Liste des sigles et abréviations	160



LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le 28 JUIL. 2006

Le directeur du cabinet

à

Monsieur Thierry Bossard
Chef de service de l'IGAENR

Objet : Mission de l'IGAENR sur la contractualisation avec les organismes de recherche.

La loi du 12 juillet 1999 a instauré la possibilité pour l'Etat de passer des contrats pluriannuels avec les organismes de recherche dont la loi de programme pour la recherche (article 8) fait désormais une obligation pour tout établissement public de recherche. Depuis 1999, une première génération de contrats a été mise en œuvre, dont il est nécessaire de faire un bilan dans le contexte de leur renouvellement. Un tel bilan serait particulièrement éclairant pour l'administration ministérielle de la recherche qui s'est désormais réorganisée pour mieux assumer son rôle de pilotage stratégique, notamment des opérateurs.

En effet, la mise en place de la loi organique aux lois de finances (LOLF) en 2006 et son adaptation aux opérateurs que sont les organismes de recherche va changer sensiblement le mode de relations entre le ministère en charge de la recherche et les établissements sous sa tutelle. Même si l'on peut considérer que par le déploiement de sa politique contractuelle depuis 1999, le ministère était un précurseur de la démarche de contrats d'objectifs et de moyens avec les opérateurs dont la LOLF est porteuse, cette réforme aura obligatoirement un impact sur la nature et le contenu des contrats passés entre le ministère et les établissements.

Dans ce contexte, les investigations menées par l'IGAENR sur plusieurs établissements de recherche comme sur la LOLF et ses indicateurs, m'amènent naturellement à vous demander d'effectuer un rapport sur la procédure contractuelle avec les organismes de recherche, et sur les évolutions qu'il est souhaitable qu'elle connaisse. Ce rapport qui s'inscrira dans le programme de travail 2006-2007 de l'IGAENR devra m'être remis avant la fin de l'année 2006, de manière à éclairer la préparation des prochains contrats.

Thierry DAMERVAL

CPI : - Gilles BLOCH (DGRI)
- Philippe IMBERT (DGRI)

Personnalités rencontrées par la mission

Noms par ordre alphabétique, suivis des fonctions exercées au moment des entretiens - septembre-décembre 2006

ADMINISTRATIONS CENTRALES

Gilles BLOCH	directeur général de la recherche et de l'innovation (MENESR/DGRI)
Maurice CARABONI	chef du bureau de la programmation des moyens et des TGI de recherche (DGRI/DS B3 - MENESR)
Dominique DEFRENCE	adjoint au directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA/ministère de l'agriculture et de la pêche)
Michel DELLACASAGRANDE	directeur des affaires financières (MENESR/DAF)
Guillaume GAUBERT	sous-directeur, 3 ^{ème} sous-direction, direction du budget (MINEFI)
Serge HERITIER	inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
Claire HUBERT	sous-directrice de la recherche, de l'innovation du développement et de la coopération internationale - direction générale de l'enseignement et de la recherche - ministère de l'agriculture et de la pêche
Philippe IMBERT	sous-directeur de l'appui à la tutelle et des affaires européennes (DGRI/DS B)
Thierry KALFON	chef du bureau recherche et énergie, 3 ^{ème} sous-direction, direction du budget (MINEFI)
Pierre-Alain LABIDOIRE	adjoint au sous-directeur du budget chargé de la MIRES (MENESR/DAF B)
Christian LE BOSQUAIN	adjoint au chef du bureau de la politique contractuelle et de la coordination de la tutelle (DGRI/DS B2)
Alexandra LOCQUET	rédactrice, 3 ^{ème} sous-direction, direction du budget (MINEFI)
Emmanuel NEUVILLE	chef du bureau du logiciel et des systèmes d'information, sous-direction des composants, du logiciel et de l'électronique professionnelle, service des technologies et de la société de l'information, direction générale des entreprises (MINEFI/DGE)
Laure REINHART	Directrice de la stratégie (DGRI)
Henri RIBIERAS	sous-directeur du budget chargé de la MIRES (DAF B)
Emmanuel ROUSSELOT	chef du bureau Énergie, participations, industrie et innovation, 3 ^{ème} sous-direction, direction du budget (MINEFI)
Romain SOUBEYRAN	chef de service, adjoint au DGRI (MENESR)
Martine VEYRET	chef du bureau de la politique contractuelle et de la coordination de la tutelle (DGRI / DS B2)
François VIEL	sous-directeur de l'aquaculture, direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA/ministère de l'agriculture et de la pêche)
Anne WEIL	bureau des services déconcentrés et de l'action territoriale, direction générale de l'administration, ministère de l'environnement et du développement durable

ORGANISMES PUBLICS DE RECHERCHE ET AGENCES DE MOYENS ET D'OBJECTIFS

Serge BAUIN	chef du service des indicateurs de politique scientifique, CNRS/DG
Gilles BOETSCH	président du conseil scientifique du CNRS
Christian BRÉCHOT	directeur général de l'INSERM
Bernard BOYER	directeur général adjoint de l'IFREMER
Michel DODET	vice-président non exécutif de l'INRA, chargé des affaires internationales
Hervé DOUCHIN	secrétaire général de l'INSERM
Michel EDDI	directeur général délégué de l'INRA, chargé de l'appui à la recherche
François HERAN	directeur de l'INED
Michel LAURENT	directeur général de l'IRD
Jacqueline LECOURTIER	directrice de l'Agence nationale de la recherche (ANR)
Hervé MATHIEU	délégué général à l'administration des ressources et des services de l'INRIA
Matthieu ORPHELIN	conseiller de la présidente de l'ADEME
Jean-Claude PETIT	directeur des programmes au CEA
Pierre RALLE	directeur du CEE
Alain RESPLANDY-BERNARD	secrétaire général du CNRS
Jacques ROUDIER	directeur général du LCPC
Jean-Philippe de SAINT-MARTIN	secrétaire général de l'ANR
Jean-Pierre VERJUS	directeur général adjoint de l'INRIA

Inventaire des opérations de contractualisation dans 19 établissements au 31/12/2006 .

Établissements	Existence d'un document d'orientation stratégique pluriannuel en cours - période couverte	Précédent contrat d'objectifs avec l'État parvenu à terme -		Contrat d'objectifs avec l'État en préparation ou en cours d'application; période couverte	Modalités de préparation du contrat d'objectifs - existence de structures spécialisées dans l'établissement concertation tutelle(s) / établissements	Modalités de suivi et d'évaluation des dispositions contractuelles en cours expertises externes-indicateurs utilisés
		Élaboration d'un bilan de fin de contrat	Indicateurs renseignés ? périodicité ?			
EPST						
CEMAGREF	existence d'un plan stratégique 2004-2008	Bilan du contrat quadriennal 2001-2004 réalisé par l'organisme et discuté avec les tutelles	Indicateurs renseignés annuellement, examinés chaque année avec les tutelles et présentés devant le CA.	Contrat pluriannuel 2005-2008 signé le 10 février 2005 ;	La méthode s'appuie sur la démarche suivante : réalisation et analyse d'études prospectives, évaluations par des personnalités extérieures, définition d'un plan stratégique en juin 2004, réalisation du bilan du contrat 2001-2004, préparation du projet de contrat en concertation (réunions) avec les tutelles	Suivi annuel des tutelles et du conseil d'administration sur la base d'un ensemble d'indicateurs en cohérence avec l'évaluation de la performance au sein de la mission interministérielle (LOLF)
CNRS	Projet d'établissement 2002 Processus nouveau schéma stratégique lancé en 2006	non	juin 2003 juin 2004 non transmis ensuite	Contrat signé le 21/3/2002 (2002/2005) lancement nouveau processus courant 2007		suivi des indicateurs lors des CA en 2003 et 2004 De nouveaux indicateurs proposés au CA, en annexe au budget 2007
INED	Orientations stratégiques 2006/2009	non	non	Contrat signé le 11/04/2002(2002/2005) lancement nouveau processus début 2007	Concertation DG établissement/tutelles coordonnée par ministère de la recherche	Absence de suivi du précédent contrat
INRA	Document d'orientation 2006/2009	Non, par contre bilan du précédent document d'orientation en mars 2005	non	Contrat signé le 3/10/2006 (2006/2009)	Concertation DG établissement/tutelles (+budget) coordonnée par ministère recherche + cabinets des tutelles	Indicateurs renseignés en annexe au contrat 2006-2009 Absence de suivi du précédent contrat

Établissements (EPST - suite)	Existence d'un document d'orientation stratégique pluriannuel en cours - période couverte	Précédent contrat d'objectifs avec l'État parvenu à terme -		Contrat d'objectifs avec l'État en préparation ou en cours d'application; période couverte	Modalités de préparation du contrat d'objectifs - existence de structures spécialisées dans l'établissement concertation tutelle(s) / établissements	Modalités de suivi et d'évaluation des dispositions contractuelles en cours expertises externes - indicateurs utilisés
		Élaboration d'un bilan de fin de contrat	Indicateurs renseignés ? périodicité ?			
INRETS	Réflexion menée au sein de l'organisme ; cadrage économique pluriannuel (emplois ressources) réalisé par l'établissement. Ce cadrage est distinct du contrat pluriannuel	Audit externe du contrat 2001-2004 réalisé et publié par l'organisme	Indicateurs renseignés annuellement, examinés chaque année avec les tutelles et présentés devant le CA.	Contrat pluriannuel 2006-2009 signé le 19 décembre 2005 ;	Indicateurs remplis pour 2005 ; tableau rempli en début 2007 en ce qui concerne les indicateurs 2006	Les indicateurs font l'objet d'un examen annuel entre l'établissement et l'ensemble de ses tutelles et d'une présentation annuelle en CA
INRIA	Plan stratégique 2003/2007	Oui Comité d'audit externe mars 2004	Oui annuellement + récapitulatif en avril 2004	Contrat 2006-2009 voté par le CA le 5/12/2006 Signature du contrat : 7 mars 2007	Concertation PDG établissement/tutelles+budget coordonnée par la Recherche, puis Cabinets et Matignon	Suivi annuel des indicateurs (CA) audit externe mars 2004
INSERM	Courrier du ministère de la recherche de lancement du processus (sept 2006)	-----	-----	Courrier du ministère de la recherche de lancement du processus	-----	-----
IRD	Élaboration en cours	Éléments à travers les indicateurs	Bilan au 28/4/2004 et au 28/3/2006	Contrat signé le 28/6/2006 (2006/2009)	Concertation Pdt et DG établissement et ministères de tutelle.	suivi des indicateurs lors des CA d'avril 2004 et 2006 Certains indicateurs annexés au contrat ne portent pas de valeur de référence
LCPC	Élaboration d'un programme de recherche 2005-2008	Bilan du contrat 2001-2004 fait par un comité d'évaluation externe (<i>visiting committee</i>) et présenté au CA du 23/11/2004	Indicateurs renseignés annuellement, examinés chaque année avec les tutelles et présentés devant le CA	Contrat 2006-2009 signé le 12 décembre 2006	Préparation, en 3 phases : 1) bilan de l'ancien contrat 2) définition d'un programme scientifique sur 2005 –2008 3) préparation entre l'établissement et ses tutelles du nouveau contrat. Cette préparation fait l'objet de nombreuses réunions de concertation avec les tutelles.	Les indicateurs font l'objet d'un examen annuel entre l'établissement et l'ensemble de ses tutelles et d'une présentation en CA

Établissements	Existence d'un document d'orientation stratégique pluriannuel en cours - période couverte	Précédent contrat d'objectifs avec l'État parvenu à terme -		Contrat d'objectifs avec l'État en préparation ou en cours d'application; période couverte	Modalités de préparation du contrat d'objectifs - existence de structures spécialisées dans l'établissement concertation tutelle(s) / établissements	Modalités de suivi et d'évaluation des dispositions contractuelles en cours expertises externes-indicateurs utilisés
		Élaboration d'un bilan de fin de contrat	Indicateurs renseignés ? périodicité ?			
EPIC						
ADEME		Le contrat 2000-2006 a fait l'objet d'un bilan détaillé avec les tutelles (production d'un document de bilan des actions) lors de la première phase des réunions de préparation du nouveau contrat pluriannuel	Indicateurs renseignés annuellement examinés chaque année avec les tutelles lors de réunions spécifiques	Nouveau contrat 2007-2010 signé le 21décembre 2006	Préparation, en 3 phases : 1) bilan de l'ancien contrat 2) définition d'un programme scientifique sur 2005 –2008 3) préparation entre l'établissement et ses tutelles du nouveau contrat. Cette préparation a fait l'objet de nombreuses réunions de concertation avec les tutelles.	Indicateurs élaborés dans le cadre du nouveau contrat ; ils feront l'objet d'un examen annuel entre l'établissement et l'ensemble de ses tutelles et seront présentés au CA .
BRGM	Réflexion stratégique portant sur l'analyse des forces et des faiblesses, sur les éléments de prospective, les enjeux des recherches et les ressources humaines	Oui, audit réalisé par un <i>visiting committee</i> ; conclusions présentées le 20/10/2004. Bilan du contrat réalisé et présenté au CA du 21 décembre 2004	Oui, tous les ans. Indicateurs examinés avec les tutelles et présentés au CA	Contrat quadriennal 2005 - 2008 signé le 31 août 2005	La préparation du contrat a fait l'objet de nombreuses réunions de concertation entre l'établissement et ses tutelles. Le contrat a été soumis au vote du CA	Les indicateurs font l'objet d'un examen annuel entre l'établissement et l'ensemble de ses tutelles et d'une présentation en CA

Établissements (EPIC - suite)	Existence d'un document d'orientation stratégique pluriannuel en cours - période couverte	Précédent contrat d'objectifs avec l'État parvenu à terme -		Contrat d'objectifs avec l'État en préparation ou en cours d'application; période couverte	Modalités de préparation du contrat d'objectifs - existence de structures spécialisées dans l'établissement concertation tutelle(s) / établissements	Modalités de suivi et d'évaluation des dispositions contractuelles en cours expertises externes-indicateurs utilisés
		Élaboration d'un bilan de fin de contrat	Indicateurs renseignés ? périodicité ?			
CEA	Oui ; élaboration d'un PMLT à 10ans. Il repose sur des orientations validées par le CA du 4 novembre 2004. PMLT actualisé régulièrement ; le Conseil en est informé.	Les indicateurs du contrat précédent ont fait l'objet d'un examen approfondi lors du CA du 14 avril 2005 ; préparation et discussion avec les tutelles du bilan du contrat précédent, dans le cadre de la procédure d'élaboration du nouveau contrat	Oui ; tous les ans Ces indicateurs ont été examinés avec les tutelles et présentés au CA	Contrat quadriennal 2006 - 2009 (activités civiles) signé le 5 juillet 2006. Ce contrat est en parfaite cohérence avec le PMLT.	Préparation, en 3 phases : 1) bilan de l'ancien contrat ; 2) élaboration de fiches faisant le point sur les programmes et permettant, après un débat interactif avec les tutelles de définir les orientations futures sur les domaines d'intervention et programmes de l'organisme; 3) rédaction à partir de ces fiches et discussion entre l'établissement et ses tutelles du projet du nouveau contrat. Cette préparation a fait l'objet de nombreuses réunions de concertation avec les tutelles.	Les indicateurs font l'objet d'un examen annuel entre l'établissement et l'ensemble de ses tutelles et d'une présentation en CA
CIRAD	Projet stratégique 2001/2010	oui, avril 2005 et avril 2006	2005 2006	Contrat signé le 26/4/2002 (2002/2005) ; lancement nouveau processus courant 2007	Concertation secrétaire général établissement/tutelles(+budget) coordonnée par ministère de la recherche	Examen des indicateurs, lors des CA 2005 et 2006
CNES	Existence d'un PMT 2004-2010	Audit détaillé réalisé sur les programmes : le rapport <i>Sartorius</i>		Contrat pluriannuel 2005-2010 signé le 26 avril 2005	La préparation du contrat a fait l'objet de nombreuses réunions de concertation entre l'établissement et ses tutelles. Le contrat a été soumis au vote du CA	Suivi annuel des indicateurs dans la cadre du contrat

Établissements (EPIC - suite)	Existence d'un document d'orientation stratégique pluriannuel en cours - période couverte	Précédent contrat d'objectifs avec l'État parvenu à terme -		Contrat d'objectifs avec l'État en préparation ou en cours d'application; période couverte	Modalités de préparation du contrat d'objectifs - existence de structures spécialisées dans l'établissement concertation tutelle(s) / établissements	Modalités de suivi et d'évaluation des dispositions contractuelles en cours expertises externes-indicateurs utilisés
		Élaboration d'un bilan de fin de contrat	Indicateurs renseignés ? périodicité ?			
IFREMER	Oui ; plan stratégique 2005-2008	Bilan réalisé et présenté au CA	Oui, tous les ans Indicateurs examinés avec les tutelles et présentés au CA	Contrat pluriannuel 2005-2008 signé le 25 mai 2005	Préparation, en 3 phases : 1) bilan de l'ancien contrat ; 2) élaboration du plan stratégique ; 3) établissement du projet du nouveau contrat. Cette préparation a fait l'objet de nombreuses réunions de concertation avec les tutelles.	Les indicateurs font l'objet d'un examen annuel entre l'établissement et l'ensemble de ses tutelles et d'une présentation en CA Les indicateurs de l'Ifremer reprennent la liste des indicateurs du programme 187 de la LOLF.
ONERA				Signature le 4 mars 2004 du premier contrat d'objectifs et de moyens pluriannuels (2004-2008) entre le ministère de la Défense et l'ONERA		
OSEO		L'ancien contrat passé avec l'EPIC ANVAR sur la période 2004-2007 est devenu caduc du fait du changement de statut et de structure .		Pas de contrat en préparation à ce jour avec OSEO ou OSEO-Innovation		
EPA						
ANR				Préparation du contrat d'objectifs (LPR art.16) au cours du premier trimestre 2007		

Établissements (EPA - suite)	Existence d'un document d'orientation stratégique pluriannuel en cours - période couverte	Précédent contrat d'objectifs avec l'État parvenu à terme -		Contrat d'objectifs avec l'État en préparation ou en cours d'application; période couverte	Modalités de préparation du contrat d'objectifs - existence de structures spécialisées dans l'établissement concertation tutelle(s) / établissements	Modalités de suivi et d'évaluation des dispositions contractuelles en cours expertises externes-indicateurs utilisés
		Élaboration d'un bilan de fin de contrat	Indicateurs renseignés ? périodicité ?			
CEE	programme à moyen terme 2004/2007			contrat signé le 11/9/2006 (2006/2009)	concertation DG établissement/tutelles coordonnée par ministère chargé de l'emploi.	

Source des informations : Bureau DGRI/DS B2 (MENESR)

Indicateurs nationaux et contractuels

Programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires »(2)

Indicateurs nationaux de performance du programme 172	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes	Organismes opérateurs du programme				
<i>Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international</i>		CNRS	INSERM	INRIA	CEA	INED (1)
1.1 Production Part des publications de référence internationale de l'opérateur dans la production scientifique française	Nombre de publications dans des revues à comité de lecture (français ou étranger)	X		X	X	X
Part des publications de référence internationale de l'opérateur dans la production scientifique européenne	Nombre de co-publications et poids des co-publications internationales	X		X	X	
Part des publications de référence internationale de l'opérateur dans la production scientifique mondiale						
1.2 Reconnaissance scientifique: Indice de citation à deux ans des articles	Indice de citation à deux ans des articles	X		X	X	X

(1) L'INED figure dans ce tableau en raison de ses spécificités, bien qu'il ne fasse pas partie des organismes de l'échantillon - (2) anciennement programme 194, redéfini en LFI, suite à la suppression du programme "Orientation et pilotage de la recherche".

Indicateurs nationaux de performance du programme 172	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes	Organismes opérateurs du programme				
		CNRS	INSERM	INRIA	CEA	INED
<i>Développer le dynamisme et la réactivité de la recherche publique</i>						
2.1 Réactivité scientifique thématique Part des publications dans les domaines prioritaires (sciences de la vie) Référence France, Europe, Monde	Part des thématiques prioritaires de l'organisme dans l'effort financier réalisé ou dans la répartition des chercheurs (en pourcentage), au sein de l'établissement et par département (CNRS)	X		X		X

Indicateurs nationaux de performance du programme 172	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes	Organismes opérateurs du programme				
Améliorer la compétitivité par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche		CNRS	INSERM	INRIA	CEA	INED
	Nombre annuel de demandes de brevets déposés auprès de l'INPI, et de l'OEB			X		
	Nombre de brevets faisant l'objet de licence	X		X	X	
	Nombre des brevets en vigueur valorisés	X			X	
	Part des brevets en vigueur valorisés	X			X	
	Nombre de matériels faisant l'objet de licence	X				
	Nombre de logiciels licenciés			X		
3.1 Part des opérateurs dans les brevets déposés à l'INPI par déposants français	Nombre de logiciels distribués en libre accès			X		
	Part des opérateurs dans les brevets déposés à l'OEB par déposants français					
3.2 Part des ressources apportées par les redevances sur titre de propriété intellectuelle dans les ressources recherche totales des opérateurs	Recettes annuelles des licences (en milliers €)	X		X	X	
	Part des financements externes/domaine d'activité					X
3.3 Part des contrats de recherche passés avec les entreprises publiques et privées, françaises et étrangères dans les ressources de recherche totales des opérateurs	Volume des contrats de recherche avec des industriels (en milliers €)	X			X	
	Nombre de contrats industriels	X				
	Nombre d'accords cadre	X				
	Nombre d'UMR avec partenaires industriels	X				
	Nombre de départs et consultances vers entreprises,	X				
	Nombre d'entreprises créées issues de l'organisme	X		X		
	Nombre d'emplois créés dans les entreprises issues de l'organisme			X		

Indicateurs nationaux de performance du programme 172	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes	Organismes opérateurs du programme				
<i>Concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française</i>		CNRS	INSERM	INRIA	CEA	INED
4.1 Proportion d'étrangers parmi les chercheurs, post-doctorants ou ingénieurs de recherche rémunérés par les opérateurs	Proportion d'étrangers parmi les chercheurs, post-doctorants ou ingénieurs de recherche			X		

Indicateurs nationaux de performance du programme 172	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes	Organismes opérateurs du programme				
<i>Participer à la construction de l'espace européen de la recherche (EER)</i>		CNRS	INSERM	INRIA	CEA	INED
	<p>5.1 Taux de participation des opérateurs dans les projets financés par les programmes cadres de l'Union européenne (PCRD)</p> <p>Nombre de contrats de recherche européens en cours et volume des contrats de recherche concernés (en milliers €)</p> <p>Nombre annuel de personnes impliquées dans projets PCRD (ou Euréka)</p> <p>Nombre de propositions soumises aux appels à projets du PCRD</p> <p>Nombre de propositions aux autres projets européens</p> <p>Taux de succès des soumissions aux projets PCRD</p>	X			X	X
5.2 Taux de coordination des opérateurs dans les programmes R et D de l'Union européenne (PCRD)	Taux de coordination dans les projets PCRD	X		X		
5.3 Part des articles co-publiés avec un membre de l'Union européenne dans les articles des opérateurs	<p>Nombre d'articles co-publiés avec des scientifiques européens</p> <p>Nombre de structures internationales (UMI, GDRE, LEA)</p> <p>Nombre de chercheurs faisant partie de comités ou réseaux européens</p> <p>Nombre d'accueils et de séjours externes</p> <p>Nombre doctorats et post doctorants de l'EER accueillis</p> <p>Nombre chercheurs statutaires issus de l'EER</p> <p>Nombre de mises à disposition de chercheurs et d'ITA dans l'EER</p> <p>Nombre chercheurs associés issus de l'EER</p>	X		X		X

	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes en sus des indicateurs du programme 172	Organismes opérateurs du programme				
		CNRS	INSERM	INRIA	CEA	INED
	Organisation/production de la recherche Nombre de projets de recherche créés dans l'année Nombre de projets de recherche arrêtés dans l'année Nombre de projets de recherche actifs Nombre de projets de recherche unité Futurs/site Age moyen des projets Nombre de projets de recherche durée de vie >12 ans Nombre d'actions d'envergure nationale créées Nombre d'actions nationales de R&D créées Nombre d'équipes associées: axes prioritaires			X X X X X X X		
	Interdisciplinarité Nombre de structures interdisciplinaires créées Nombre de postes fléchés interdisciplinaires	X X				
	Pôles de compétitivité et réseaux scientifiques ou technologiques Nombre de projets de recherche réalisés dans le cadre des pôles de compétitivité Nombre de propositions déposées auprès de l'ANR Nombre de propositions acceptées par l'ANR Proportion de réponses positives aux appels à projet (ANR, PCRD...) Montant total des projets ANR			X X X X X	X X	

	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes en sus des indicateurs du programme 172	Organismes opérateurs du programme				
		CNRS	INSERM	INRIA	CEA	INED
	Enseignement – Formation par la recherche-Partenariat avec l'enseignement supérieur					
	Nombre d'habilitations à diriger des recherches Taux de chercheurs avec HDR Nombre HDR soutenues dans l'année Nombre de doctorants et post-doctorants encadrés Nombre annuel de nouveaux doctorants Taux d'insertion professionnelle des docteurs Ratio Nombre de doctorants/Nombre de chercheurs Nombre annuel de post-doctorants Taux d'insertion professionnelle des post-doctorants Ratio nombre de contrats de recherche doctoraux, d'ingénieurs associés, et de contrats post-doctoraux/contrats de recherche actifs Ratio contrats de recherche doctorale financés Nombre d'agents ayant une activité d'enseignement Nombre de doctorants recrutés en université ou autres EPST Nombre de chercheurs recrutés ou détachés dans l'enseignement supérieur Nombre d'UMR (simples, contrats d'action, renforcés) Nombre d'accueils en délégation ou détachement	X X X X X X X X X X X X X X X		X X X X X X X X X X X X X X	X X X X X X X X X X X X X X	X X X X X X X X X X X X X X

	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes en sus des indicateurs du programme 172	Organismes opérateurs du programme				
		CNRS	INSERM	INRIA	CEA	INED
	Nombre de fiches d'actualité scientifique ou d'articles de vulgarisation Nombre d'émissions audiovisuelles Nombre de manifestations grand public organisées Nombre d'ouvrages vendus Nombre de téléchargements sur le site internet Nombre d'articles déposés sur le site internet Ratio : nombre d'articles déposés / nombre total de publications Nombre de visiteurs du site internet			X X X	X X X	X X

Source de la série : Documents contractuels des organismes ; bleu MIRES 2007 ; traitement IGAENR

Indicateurs nationaux et contractuels

Programme 187 « Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources »

Indicateurs nationaux de performance du programme 187	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes	Organismes opérateurs du programme (1)		
Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international		INRA	IRD	IFREMER
Ind 1.1 Part des publications de référence internationale de l'opérateur dans la production scientifique française	Part en % des publications de référence internationale dans la production scientifique française Publications scientifiques et technologiques dans l'ensemble des bases de données Autres publications et rapports à diffusion restreinte Communications dans réunions scientifiques et technologiques	X	X	X
Part des publications de référence internationale de l'opérateur dans la production scientifique européenne				X
Part des publications de référence internationale de l'opérateur dans la production scientifique mondiale				X
Ind 1.2 Reconnaissance scientifique : Indice de citation à deux ans des articles des opérateurs	Indice de citation à deux ans	X	X	X

(1) les organismes opérateurs BRGM, CEMAGREF, CIRAD, qui ne font pas partie de l'échantillon, ne figurent pas sur ce tableau.

Source de la série : documents contractuels des organismes ; bleu MIRES 2007 ; traitement IGAENR

Indicateurs nationaux de performance du programme 187	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes	Organismes opérateurs du programme		
<i>Améliorer la compétitivité par le transfert et la valorisation :</i>		INRA	IRD	IFREMER
2.1 Efficacité de la politique : Part des opérateurs dans les brevets déposés à l'INPI par déposants français Part des opérateurs dans les brevets déposés à l'OEB par déposants français Part des opérateurs dans les brevets déposés à l'OEB par déposants européens Nombre de brevets, de certificats d'obtention végétale et de logiciels déposés	Nombre annuel de demandes de brevets prioritaires Nombre de licences en vigueur (brevets, logiciels et savoir-faire) Ratio nombre de licences sur brevets/nombre total de brevets % de licences sur brevets, logiciels et savoir-faire/brevets et logiciels Nombre de certificats d'obtention végétale déposés	X	X X	X X
2.2 Efficience de la politique Produit des redevances sur brevets, COV, logiciels et licences/dépenses de propriété intellectuelle	Produit des redevances sur brevets, logiciels et licences/dépenses de propriété intellectuelle	X		X
2.3 Intensité du partenariat avec les entreprises Part des contrats de recherche des opérateurs avec des entreprises privées et publiques, françaises et étrangères/ressources de recherche totales des opérateurs	Part des contrats de recherche dans les ressources totales Nombre de créations d'entreprises Nombre d'expertises et de consultances Nombre de contractants du secteur privé dont entreprises étrangères		X	X X X

Indicateurs nationaux de performance du programme 187	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes	Organismes opérateurs du programme		
<p><i>Mobiliser les compétences en appui aux politiques publiques :</i></p> <p>3.1 Proportion ETP consacrés aux expertises, avis, production de données pour donneurs d'ordre publics</p>	<p>Nombre d'ETP consacrés aux expertises, avis et productions de données pour des donneurs d'ordre public</p> <p>Dont Nombre d'ETP consacrés aux expertises</p> <p>Nombre d'avis et expertises ayant donné lieu à un document écrit</p>	INRA	IRD	IFREMER
<p><i>Contribuer au développement du Sud</i></p> <p>4.1 Nombre d'accords de partenariat (conventions) avec un établissement de recherche et d'enseignement supérieur d'un pays du Sud</p> <p>4.2 Part des co-publications avec des partenaires des pays du Sud parmi les publications des opérateurs</p>	<p>Nombre de labos et plates-formes technologiques et scientifiques avec des partenaires locaux du Sud</p> <p>Nombre de chercheurs et ingénieurs dans les labos et plates-formes mixtes du Sud</p> <p>Nombre de projets régionaux</p> <p>Proportion en % des articles co-publiés avec le CIRAD</p> <p>Part des co-publications avec partenaires du Sud</p> <p>Nombre annuel de thèses du Sud dirigées, co-dirigées ou encadrées par pers de l'organisme</p> <p>Personnels travaillant dans les pays du Sud sur crédits de l'Organisme (hors recrutements locaux)</p>	INRA	IRD	IFREMER

Indicateurs nationaux de performance du programme 187	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes	Organismes opérateurs du programme		
Participer à la construction de l'espace européen de la recherche (EER) <p>5.1 Taux de participation des opérateurs dans les projets financés par les programmes cadres de l'Union européenne (PCRD)</p> <p>5.2 Taux de coordination des opérateurs dans les projets financés par les programmes R et D de l'Union européenne (PCRD)</p> <p>5.3 Part des articles co-publiés avec un membre de l'Union européenne dans les articles des opérateurs</p>	% de projets impliquant un partenaire européen Ratio : nombre de projets sélectionnés/nombre de projets éligibles Montant global revenant à l'organisme des projets PCRD sélectionnés Effet mobilisateur de ces projets Levier financier de ces projets	INRA	IRD	IFREMER
	% de projets impliquant un partenaire européen Ratio : nombre de projets sélectionnés/nombre de projets éligibles Montant global revenant à l'organisme des projets PCRD sélectionnés Effet mobilisateur de ces projets Levier financier de ces projets	X	X	X
	Ratio : nombre de projets coordonnés/nombre total de projets de l'Organisme Nombre de projets scient > 1M d'euros coordonnés ou gérés, avec au moins 1 partenaire européen Effectifs mobilisés pour les projets >1 M d'euros coordonnés ou gérés avec au moins 1 partenaire européen	X	X	X
	Part des co-publications avec partenaires européens Proportion en % de scientifiques européens recrutés par concours Nombre de personnels scientifiques originaires d'un pays européen accueillis par l'organisme Nombre d'experts de l'organisme accrédités ou sollicités par organismes et institutions européens	X	X	
		X	X	
		X	X	

	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes en sus des indicateurs du programme 187	Organismes opérateurs du programme		
		INRA	IRD	IFREMER
	Réactivité scientifique thématique / mobilisation des compétences autour des priorités thématiques : Répartition du personnel en % par axe stratégique Nombre d'articles à visibilité internationale / axe stratégique Proportion en % de réalisation des opérations structurantes	X	X	
	Partenariats scientifiques Nombre d'unités mixtes Répartition en % des ressources contractuelles / partenaire	X		
	Enseignement/formation par la recherche Nombre ou % d'HDR Nombre de doctorants Nombre de post-doctorants Nombre de stagiaires > 5 jours, baccalauréat à bac +2 Nombre de stagiaires > 5 jours, bac à bac +3 et au-delà Nombre de thèses soutenues/ dirigées, codirigées ou encadrées par des personnels de l'organisme Nombre d'heures d'enseignement (en ETP) Nombre de personnels ayant donné des cours	X	X	X

	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes en sus des indicateurs nationaux	Organismes opérateurs du programme		
		INRA	IRD	IFREMER
	Diffusion de la culture scientifique et technique Nombre de consultations extérieures des sites web Nombre d'articles destinés au grand public Indicateur de notoriété	X X		X
	Gestion des ressources humaines Taux d'utilisation des ETP autorisés Ratio ingénieurs et techniciens/chercheurs Nombre de boursiers et chercheurs étrangers Proportion de candidats étrangers aux concours Taux de pression aux concours Nombre d'exposés dans réunions professionnelles		X X X	X X
	Moyens financiers Taux en % d'évolution des ressources propres Part des ressources propres/montant total du budget	X X	X	X
	Gestion et administration Taux de réalisation des projets de modernisation Coût annuel de traitement d'une pièce financière par les services déconcentrés Coût annuel de gestion d'un agent titulaire Coût annuel de l'entretien d'un m ² bâti Élaboration d'une charte de la qualité Nombre de certifications ISO 9001	X X X	X X	

	Indicateurs retenus dans le contrat des organismes en sus des indicateurs nationaux	Organismes opérateurs du programme		
		INRA	IRD	IFREMER
	Évaluation et pilotage Nombre d'unités en évolution/nombre d'unités évaluées Nombre total d'unités Proportion d'unités en évolution dont le nouveau projet a été accepté Nombre d'alertes adressées aux responsables Proportion de sorties d'alertes	X X X	X X	

Source de la série : documents contractuels des organismes ; bleu MIRES 2007 ; traitement IGAENR

NB : Tous les indicateurs retenus par l'IRD pour quantifier sa participation à la construction de l'espace européen de la recherche sont déclinés en sus, sur le plan national et mondial, afin de mesurer sa capacité à mobiliser la communauté scientifique nationale et internationale hors Union européenne, en corollaire de sa fonction d'agence.

NB : Voir en page suivante, les indicateurs supplémentaires de production de l'IFREMER

L'IFREMER entend mettre en œuvre, sous la dénomination "**indicateurs de production**", trois types d'indicateurs : 1) des indicateurs qui recouvrent strictement les indicateurs du programme 187 ou ont pour objectif de les préciser et de les détailler ; 2) des indicateurs destinés à rendre compte de l'exécution de ses missions (enseignement et formation par la recherche, diffusion de la culture scientifique) et de ses modes de gestion ou d'organisation ; 3) des indicateurs spécifiques de production. Ces derniers sont recensés dans le tableau ci-dessous :

Indicateurs spécifiques de production de l'IFREMER

Moyens techniques et de développement technologique

Nombre de systèmes instrumentaux achevés
Nombre de logiciels achevés ou transférés
Taux d'occupation des moyens d'essai et étalonnage

Activités de surveillance et d'expertise

Nombre de données de surveillance enregistrées dans les bases de données
Pourcentage des zones caractéristiques où la tendance de qualité des eaux peut être détectée pour les molécules prioritaires de la zone,
Nombre de zones de production faisant l'objet d'une surveillance sanitaire
Pourcentage de réalisation de la commande de surveillance des stocks halieutiques

Campagnes océanographiques et gestion des données

Nombre de campagnes hauturières
Nombre de jours de campagnes scientifiques sur appel d'offres de la flotte hauturière
Nombre de jours d'armement de la flotte hauturière
Nombre de jours de mer de la flotte hauturière
Nombre de données enregistrées annuellement dans les bases de données
Nombre d'accès en ligne aux bases de données

Les indicateurs nationaux et contractuels de l'ADEME

**Programmes 188 ("Recherche dans le domaine de l'énergie") et 189 ("Recherche dans le domaine des risques et pollutions")
de la MIRES (1)**

Indicateurs nationaux de performance du programme 189	Indicateurs contractuels de l'ADEME
Objectif : Développement d'une expertise nationale dans les domaines de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie Indicateur : Effet de levier des budgets incitatifs	Effet de levier des budgets incitatifs % de l'effort de recherche affecté aux programmes principaux en nombre et en montants % des aides allant au secteur privé
Indicateurs nationaux de performance du programme 188	Indicateurs contractuels de l'ADEME
Objectif : Favoriser l'essor des nouvelles technologies de l'énergie (NTE), Contribuer à l'amélioration et la diffusion des techniques et méthodes Indicateur : Participation des industriels au financement des projets de recherche financés sur fonds publics par l'ADEME, le CEA et l'IFP	Montant des crédits engagés par l'industrie rapporté au montant des crédits engagés par l'ADEME dans les projets de recherche communs en matière de NTE et d'URE

(1) L'ADEME est l'opérateur principal du programme 181 (Prévention des risques et lutte contre les pollutions) du ministère de l'environnement et du développement durable et participe également au programme 134 (Développement des entreprises) du MINEFI.

Thème des indicateurs contractuels de l'ADEME	Indicateurs contractuels de l'ADEME
Déchets et sols/prévention de la production de déchets	<p>Nombre d'opérations de sensibilisation</p> <p>Nombre de foyers équipés d'un composteur domestique</p> <p>Nombre d'actions visant la réduction de la production de déchets</p>
Déchets et sols/ Gestion et traitement	<p>Taux de couverture des filières/ rapports d'observation et d'évaluation</p> <p>Taux de collecte des huiles usagées et montant global du soutien</p> <p>Nombre et montant des opérations ou de diffusion d'équipements de gestion des déchets et de réhabilitation des décharges</p> <p>Nombre d'actions de R&D sur procédés et organisations nouvelles</p>
Déchets et sols/approches globales de la gestion des déchets	<p>Indicateur global d'évolution des comportements sur les déchets</p> <p>Nombre d'observatoires locaux organisés ou compatibles avec SINOE</p> <p>Volumes financiers annuels des contractualisations territoriales sur les déchets et effet de levier</p> <p>Nombre d'opérations territoriales ou intégrées développées avec le soutien de l'agence</p> <p>Nombre de centres de ressources qualité-environnement des bâtiments régionaux</p> <p>Nombre de documents de planification ou d'urbanisme élaborés avec le soutien de l'agence</p> <p>Nombre de maîtres d'ouvrages et de praticiens de l'urbanisme ayant bénéficié d'une formation environnement-énergie</p> <p>Nombre de territoires engagés dans une démarche d'exemplarité</p>
Déchets et sols/International	<p>Effet de levier sur les financements internationaux et sur le chiffre d'affaires à l'export des entreprises</p>

Thème des indicateurs contractuels de l'ADEME	Indicateurs contractuels de l'ADEME
Les ressources financières	Taux d'engagement comptable des AE intervention sur crédits budgétaires et taxes Ratio échéances certifiées sur échéances mandatées (CP d'intervention) Dépenses de fonctionnement courant par personne Recettes externes en % des dotations budg de fonctionnement
Les ressources humaines	Effectif moyen ETP permanent Nombre de jours moyen de formation par salarié % d'entretiens individuels annuels réalisés Part des postes de resp hiérarchiques occupés par des femmes Taux de réalisation de l'obligation d'emploi de personnes handicapées
L'ADEME et le développement durable	Nombre d'objectifs de la SNDD atteints % d'appels d'offres avec notion d'éco-responsabilité % des sites ADEME sur lesquels un SME existe % des dossiers aidés (CNA) analysés selon les critères DD
L'évaluation des actions	Nombre d'évaluation par activité et par domaine par an

**Correspondance entre les indicateurs du programme 181
(Prévention des risques et lutte contre les pollutions) et les indicateurs de l'ADEME**

Programme 181	Indicateurs de l'ADEME
Objectif 1 : Limiter les risques et réduire l'impact des déchets et des pollutions	<p>Nombre d'opérations de sensibilisation Nombre de foyers équipés d'un composteur domestique</p>
Ind 1.3 Collecte sélective et recyclage des déchets -Taux de recyclage des déchets d'emballage Taux de collecte sélective des déchets d'équipement électrique et électronique ménagers	<p>Nombre d'actions visant la réduction de la production de déchets Taux de couverture des filières/rapports d'observation et d'évaluation</p>
→ Les résultats de ces deux sous-indicateurs sont mesurés par des enquêtes réalisées par l'ADEME	<p>Indicateur global d'évolution des comportements sur les déchets Nombre d'observatoires locaux organisés ou compatibles avec SINOE Volumes financiers annuels des contractualisations territoriales sur les déchets et effet de levier</p>
Ind 1.4 Coût moyen des réhabilitations des décharges subventionnées par l'ADEME	<p>Nombre d'opérations territoriales ou intégrées développées avec le soutien de l'agence Nombre et montant des opérations ou de diffusion d'équipements de gestion des déchets et de réhabilitation des décharges Nombre d'actions de R&D sur procédés et organisations nouvelles</p>
Objectif 2 : Réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs	
Ind 2.1 Nombre de communes couvertes par un PPR	<p>Nombre de documents de planification ou d'urbanisme élaborés avec le soutien de l'agence, Nombre de maîtres d'ouvrages et de praticiens de l'urbanisme ayant bénéficié d'une formation environnement-énergie Nombre de territoires engagés dans une démarche d'exemplarité</p>

Source de la série : documents contractuels de l'ADEME; bleu MIRES 2007 ; traitement IGAENR

ANR - EPRD 2006 : Répartition des crédits d'intervention sur programmes

Thèmes	Programmes sur AAP	AE 2005 frais de gestion inclus (en milliers d'euros)	EPRD 2006 - DM3 (en milliers d'euros)
Non-thématique	Blanc	131 251	131 000
	Chaires d'excellence	5 224	8 000
	Jeunes chercheuses et chercheurs	30 321	31 000
Total programmes non thématiques		166 796	170 000
Programmes thématiques			
Transversal	Sécurité (nouveau en 2006)	0	19 096
Sciences humaines et sociales	(nouveau programme 2006)	0	10 000
Matière et information	9 programmes dont 2 nouveaux en 2006	135 963	147 000
Énergie durable et environnement	12 programmes dont 2 nouveaux en 2006	102 223	113 000
Écosystèmes et développement durable	6 programmes	49 398	51 000
Biologie et santé	10 programmes dont 2 nouveaux en 2006	108 325	126 535
	Total programmes thématiques	395 909	466 631
	Total programmes sur AAP	562 705	636 631
Partenariats et compétitivité			
	Concours création d'entreprises	18 000	15 500
	Eurêka	4 279	4 260
	Pôles de compétitivité (abondement sur crédits ANR)	7 500	7 185
	Centres de ressources biologiques	0	5 000
	Action régionale	23 000	26 000
	Dotations en capital de fondations de recherche	0	2 855
	Mutualisation valorisation	4 500	4 000
	Animation	0	1 900
	Label Carnot	0	36 300
	Total	57 279	103 000
Autres			
	Imagerie	19 100	0
	Grandes centrales de micro- nano-technologies	22 000	18 000
	Institut national du cancer	35 000	45 000
	Total	76 100	63 000
TOTAL AE		696 084	802 631

Source : Secrétariat général ANR - AAP : appels à projets ; AE : autorisations d'engagement ; EPRD : état prévisionnel des recettes et des dépenses ; DM : décision modificative.

Documents stratégiques et contrats examinés

	Organismes (en gras et grisé : organismes de l'échantillon)	contrats d'objectifs en cours ou en préparation	contrats antérieurs	Documents d'orientation stratégique
EPST	CNRS	<i>contrat d'objectifs en préparation</i>	contrat d'action pluri- annuel (2002-2005) Indicateurs renseignés	Plan stratégique en cours d'élaboration (mars 2007) Documents stratégiques 2000-2005
	INED		Contrat d'objectifs 2002- 2005 -	Orientations stratégiques 2002-2005 / 2006-2009
	INRA	contrat d'objectifs 2006- 2009 + indicateurs	contrat d'objectifs 2001- 2004	Document d'orientation 2006-2009 ; INRA 2020 ; note "Pegase"
	INRETS	contrat quadriennal 2006- 2009	Bilan du contrat quadriennal 2001-2004	
	INRIA	contrat 2006-2009 (en cours de négociation) + indicateurs	Contrat quadriennal 2000-2003 Indicateurs renseignés	plans stratégiques 1999- 2003 et 2003-2007
	INSERM	<i>contrat d'objectifs en préparation</i>	<i>Documents consultés :</i> "Missions, réalisations et propositions d'évolution" (2003) "Propositions d'évolution pour l'INSERM" (mai 2004) "Les évolutions récentes de l'INSERM ; quelques faits" (oct. 2004) "Politique de recherche clinique" (septembre 2006) Lettre du DG INSERM au DGRI (11 oct. 2006) "Politique de recherche européenne et internationale" (nov. 2006)	
	IRD	contrat d'objectifs 2006- 2009 + indicateurs	contrat d'objectifs 2001-2004 Indicateurs renseignés	
EPIC	LCPC	Contrat quadriennal 2006- 2009		
	ADEME	Contrat d'objectifs 2007-2010	Contrat de plan 2000- 2006 - Avenant ; bilans 2000-2002 et 2004, données 2005	
	BRGM	Contrat quadriennal 2005- 2008 version finale et annexes quantitatives		
	CEA (civil)	Contrat quadriennal 2006-2009 (act. civiles) - indicateurs de moyens		Projection des ressources du PMLT 2005-2010 (07/12/05)
	CIRAD	<i>Lancement du processus contractuel en 2007</i>	Contrat d'objectifs 2002- 2005 - indicateurs 2004 Indicateurs renseignés	Projet stratégique 2000- 2010
	CNES	Synthèse du contrat pluriannuel État - CNES 2005-2010 + 1 ^{ère} année d'exécution 2006		
EPA	IFREMER	Contrat 2005-2008	Contrat 2001-2005	Plans stratégiques 2001- 2005 et 2005-2008
	ANR	<i>Premier contrat d'objectifs en préparation (1^{er} semestre 2007)</i>		Rapport annuel 2005
	CEE	Contrat de progrès 2006- 2009 + indicateurs		

Bibliographie restreinte

Cette liste ne contient ni les documents institutionnels des organismes, répertoriés en partie dans le tableau précédent, ni les textes législatifs et réglementaires, ni les documents d'accompagnement budgétaire ; les références à ces textes figurent dans les notes de bas de page.

Rapports parlementaires

Sénat, rapport d'information n° 220, fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, Jean Arthuis, sénateur, 2 mars 2005.

Assemblée nationale, rapport n° 2888, fait au nom de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur *le projet de loi de programme pour la recherche*, Jean-Michel Dubernard, député, 22 février 2006.

Assemblée nationale, rapport d'information n° 3165, déposé par la Commission de finances, de l'économie générale et du plan sur *"La mise en œuvre de la LOLF"*, MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson, Jean-Pierre Brard, députés, 15 juin 2006.

Assemblée nationale, rapport d'information n° 3406, déposé par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur *la mise en application de la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche*, Jean-Michel Dubernard, député, 2 novembre 2006.

Assemblée nationale, rapport d'information n° 3467, déposé par la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, sur *les délocalisations*, Mme Chantal Brunel, rapporteur, 29 novembre 2006, pp. 73 à 75

Rapports au Gouvernement et Cour des comptes

Cour des Comptes, rapport public 2003, chapitre V *"Recherche"*, 2003.

Cour des Comptes, rapport public 2005, pp. 95-101, *"La recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources"*, 2005

Cour des Comptes, *La gestion de la recherche dans les universités*, rapport au Président de la République, octobre 2005.

Cour des Comptes, *Les résultats et la gestion budgétaire de l'État*, exercice 2005, publié mai 2006, p. 63 <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/budget2005/rapport-resultats2005.pdf>

Cour des Comptes, rapport public thématique, *La carte universitaire d'Île-de-France, une recomposition nécessaire*, 2006

Cour des Comptes, rapport public thématique, *La gestion de la recherche publique en sciences du vivant*, mars 2007. <http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/sciences-du-vivant/rapport-sciences-vivant.pdf> (cf. notamment la réponse du Ministre délégué, p. 128).

Lambert (Alain), sénateur de l'Orne, Migaud (Didier), député de l'Isère, *"La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances; à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme"*, rapport au Gouvernement, octobre 2006.

Rapports des instances nationales d'audit, d'inspection et d'évaluation

CIAP (Comité interministériel d'audit des programmes) - rapport d'activité, 2^{ème} cycle d'audits (septembre 2004-juin 2005)

CIAP - rapport d'activité, 3^{ème} cycle d'audits (septembre 2005-juin 2006).

CNER (Comité national d'évaluation de la recherche) - *Évaluation à mi-parcours du contrat quadriennal de l'INRIA ; la contribution du CNER*, la Documentation française, septembre 2003.

DIRE (délégation interministérielle à la réforme de l'État) *"Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'État"*, coordonné par Claude Rochet, DIRE, la Documentation française, 2002.

DIRE - *"La contractualisation dans les administrations de l'État"*, bilan élaboré par la DIRE, juin 2002.

IGAENR (Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche), *Évaluation de l'INRIA*, rapport n° 2003-074, octobre 2003.

IGAENR - *L'évaluation du contrat quadriennal de l'IFREMER 2001-2004*, rapport n°2004-137, octobre 2004

IGAENR - *Recherche et territoires*, rapport n° 2005-103, novembre 2005.

IGAENR - *La gestion par l'INRA de certains programmes de l'ANR*, rapport n° 2006-099, décembre 2006

IGAENR et IGF (Inspection générale des finances), *Rapport sur la valorisation de la recherche*, rapport IGF n° 2006-M-016-01, rapport IGAENR n° 2006-82, janvier 2007.

IGOST (Inspection générale des organismes scientifiques et techniques), Conseil général des ponts et chaussées, *La gouvernance des organismes scientifiques et techniques du ministère de l'équipement*, rapport n° 004981-01, novembre 2006.

Notes du service Science et Technologie de l'Ambassade de France au Royaume-Uni

Un budget de la science en augmentation pour 2005-2008, Dr Anne Prost, juin 2005,
http://www.ambascience.co.uk/article.php3?id_article=408

Les collaborations inter- et intra-conseils de recherche s'intensifient, Dr. Claire Mouchot, janvier 2006
http://www.ambascience.co.uk/article.php3?id_article=661

Politique gouvernementale britannique pour la science et l'innovation : les prochaines étapes, Dr. Anne Prost, avril 2006
http://www.ambascience.co.uk/article.php3?id_article=810

Rapports et ouvrages divers

Académie des technologies, *Avis sur l'évaluation de la recherche*, adopté le 6 mars 2007, pp. 3-4.

AMUE (Agence de mutualisation des universités et établissements), séminaire du 22 novembre 2006, compte rendu : *"Les indicateurs de production scientifique des établissements : pour quoi faire ? comment faire ?"*. Voir : <http://www.amue.fr/Publications/Publication.asp?Id=470>

Camdessus (Michel), *Lettre ouverte aux candidats à l'élection présidentielle*, Bayard, 2006

Duhamel (Pierre-Mathieu), *"Assurer la soutenabilité de long terme des finances publiques"*, Notes Bleues de Bercy n° 304, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 1-15 mars 2006.

OCDE, Comité de la gouvernance publique, Allen Schick, *"L'État performant ; réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits"*, mars 2006, p. 16 (version originale en anglais).

OST (Observatoire des sciences et des techniques), *"Indicateurs de sciences et de technologies 2006"*, sous la direction de Ghislaine Filliatreau, éditions Économica & OST, 2006.

Index des sigles et abréviations

AAP	Appel à projets de recherche (ANR)
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADIT	Agence pour la diffusion de l'information technologique
AE	Autorisation d'engagement
AERES	Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
AII	Agence de l'innovation industrielle
AMUE	Agence de mutualisation des universités et établissements
ANDRA	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
ANR	Agence nationale de la recherche
ANRS	Agence nationale de recherche sur le sida (GIP)
BOP	Budget opérationnel de programme
BRGM	Bureau de recherches géologiques et minières
CA	Conseil d'administration
CCRST	Comité consultatif de la recherche scientifique et technique (1958-1981)
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CEE	Centre d'étude de l'emploi
CEMAGREF	Centre d'étude du machinisme agricole, du génie rural et des eaux et forêts.
CIACT	Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (<i>18 mai 2005</i>)
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIRE	Comité interministériel à la réforme de l'État
CIRST	Comité interministériel de la recherche scientifique et technique
CISI	Comité interministériel pour la société de l'information (<i>10 juillet 2000</i>)
CNE	Comité national d'évaluation (<i>des EPSCP</i>)
CNER	Comité national d'évaluation de la recherche
CNES	Centre national d'études spatiales
CNEXO	Centre national d'exploitation des océans
CNRG	Consortium national de recherche en génomique (GIP)
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CP	Crédits de paiement
CPER	Contrat de projet État-région
CPU	Conférence des présidents d'université
CSI	Cité des sciences et de l'industrie
CSRT	Conseil supérieur de la recherche et des technologies (de la technologie)
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
CTRS	Centre thématique de recherche et de soins
DAF	Direction des affaires financières (<i>MENESR</i>)
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (<i>MENESR</i>)
DG	Directeur général
DGES	Direction générale de l'enseignement supérieur (<i>MENESR</i>)
DGRI	Direction générale de la recherche et de l'innovation (<i>MENESR</i>)
DGRST	Délégation générale à la recherche scientifique et technique (1958-1981)
DIACT	Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
DIRE	Délégation interministérielle à la réforme de l'État
DPT	Document de politique transversale
EER(ES)	Espace européen de la recherche (et de l'enseignement supérieur)
ENS	École normale supérieure
EPA	Établissement public (à caractère) administratif
EPCS	Établissement public de coopération scientifique
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPRD	État prévisionnel des recettes et des dépenses

EPSCP	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST	Établissement public à caractère scientifique et technologique
ESPRI	Équipes soutenues par les régions et l'INSERM
ETP(T)	Équivalent temps plein (travaillé)
FNS	Fonds national pour la science
FRT	Fonds de la recherche technologique/fonds de la recherche et de la technologie
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
GDRI	Grouement de recherche international
GIP	Grouement d'intérêt public
GIS	Grouement d'intérêt scientifique
HCST	Haut conseil de la science et de la technologie
IFP	Institut français du pétrole
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN	Inspection générale de l'éducation nationale
IGF	Inspection générale des finances
INED	Institut national d'études démographiques
INERIS	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INPI	Institut national de la propriété industrielle
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INRETS	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INRIA	Institut national de recherche en informatique et en automatique
INRP	Institut national de recherche pédagogique
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IPEV	Institut polaire français - Paul-Émile Victor (GIP)
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
ITA	Ingénieurs, techniciens et agents administratifs
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
LCPC	Laboratoire central des Ponts et Chaussées
LEA	Laboratoire européen associé
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances (<i>loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001</i>)
LPR	Loi de programme pour la recherche (<i>loi n° 2006-450 du 18 avril 2006</i>)
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
MENESR	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MIRES	Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur
OEB	Office européen des brevets
OST	Observatoire des sciences et des techniques (GIP)
PAP	Projet annuel de performance
PCRD[T]	Programme-cadre de recherche et de développement technologique (Union européenne)
PDG	Président directeur général
Pdt	Président
PLF	Projet de loi de finances
PM[L]T	Plan à moyen [et long] terme
PPR	Plan de prévention des risques
PRES	Pôles de recherche et d'enseignement supérieur
RDT	Recherche et développement technologique
R&D	Recherche et développement (technologique)
R et D	Recherche et développement (technologique)
RENATER	Réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche (GIP)
RRIT	Réseaux de recherche et d'innovation technologiques
RTRA	Réseaux thématiques de recherche avancée
SNB	Stratégie nationale pour la biodiversité
UMR	Unité mixte de recherche ■



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