

1

Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

PRESENTATION

Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est de loin le premier organisme public de recherche en France : il représente à lui seul plus de 40 % (2,4 Md€ en 2000) du budget géré par le ministère de la recherche et comprend un nombre de chercheurs supérieur à celui de l'ensemble des autres établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) : 11 000 chercheurs, 26 000 agents au total. Fait unique en Europe, il couvre l'ensemble des champs de la recherche.

Créé en 1939, réorganisé en 1945, le CNRS s'est vu appliquer le statut d'EPST par le décret n° 82-993 du 24 novembre 1982. Des modifications institutionnelles ont été apportées par le décret n° 2000-1059 du 25 octobre 2000.

Au cours de son contrôle, tant de la direction générale que de délégations régionales et de laboratoires, la Cour a mis en évidence le vieillissement de l'organisation, inchangée depuis un quart de siècle, le défaut de pilotage stratégique, les insuffisances de la gestion budgétaire et comptable, les incertitudes de la politique scientifique, notamment en matière de renouvellement des personnels.

Près de la moitié des effectifs du CNRS comme de la recherche publique française devant être renouvelée d'ici à 2020, des orientations doivent être fixées sans délai.

I – Introduction

Le contrôle du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) effectué par la Cour pendant l'année 2000 clôt les contrôles engagés depuis quatre ans de l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Compte tenu de la taille du CNRS, l'approche retenue a visé à croiser une enquête approfondie des comptes et de la gestion de l'établissement telle qu'elle est assurée par la direction générale et des vérifications de plusieurs délégations régionales (choisies de façon à respecter une diversité de taille et de composition : Alpes, Midi-Pyrénées, Normandie, Provence, Ile de France Sud) ainsi que d'une vingtaine de laboratoires représentatifs des grands domaines de la recherche.

Dans le panorama de la recherche en France, le CNRS, centre national de recherche scientifique, couvre toutes les disciplines, de la physique nucléaire et corpusculaire aux sciences humaines. Sa recherche n'est pas « spécialisée » dans un domaine spécifique comme l'agronomie (l'INRA), la santé publique (INSERM), la démographie (INED), l'informatique (INRIA) ou les transports (INRETS). Il n'est donc pas un EPST comme les autres : il est le premier d'entre eux par son histoire et sa taille. Il se distingue par sa complexité, le poids de son budget, respectivement 3,5 et 4,5 fois supérieur à ceux de l'INRA et de l'INSERM, l'importance de ses effectifs. A lui seul, il compte un nombre de chercheurs (11 000) supérieur à celui de tous les autres EPST réunis. Il comprend 1 300 laboratoires quand ceux de l'INRA et de l'INSERM sont respectivement au nombre de 360 et 260.

Son organisation n'a pas véritablement changé depuis un quart de siècle. Les unités de recherche ont été regroupées dans sept départements et deux instituts : sciences physiques et mathématiques (SPM), sciences pour l'ingénieur (SPI), sciences chimiques (SC), sciences de l'univers (SDU) et institut national des sciences de l'univers (INSU), sciences de la vie (SDV), sciences de l'homme et de la société (SHS), institut national de physique nucléaire et de physique des particules (IN2P3). La seule innovation récente est la création en 2000, à la demande expresse de l'ancien ministre de la recherche, du département des sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC).

Le CNRS est implanté sur l'ensemble du territoire national, ses unités de recherche étant, pour 80 % d'entre elles, associées à des universités, écoles d'ingénieurs ou autres établissements publics de recherche. Cette imbrication, liée à la nature même de l'organisme, lui donne une structure particulièrement éclatée.

On ne peut comprendre enfin le fonctionnement du CNRS – de sa direction générale comme de ses laboratoires – sans tenir compte du rôle particulier joué par le comité national de la recherche scientifique, véritable « parlement » des chercheurs. Organisé en sections qui couvrent tout le champ des disciplines scientifiques, c'est en effet le comité qui détermine et conduit largement la politique scientifique de l'établissement dans la mesure où la création, l'évaluation et le renouvellement des unités de recherche sont de son ressort. Cette situation, née de l'histoire, a établi de facto un régime d'assemblée qui peut expliquer l'extrême difficulté pour l'exécutif du Centre à définir et à mettre en œuvre une stratégie.

La capacité de manœuvre de la direction générale est en effet très faible. Son rôle principal s'exerce dans l'allocation des crédits budgétaires mais celle-ci est réduite par la reconduction quasi-automatique des crédits de personnel d'une année sur l'autre. La distribution des crédits ne s'opère pas dans le cadre d'une procédure budgétaire complète qui pourrait être l'occasion de fixer des objectifs et de mesurer des résultats. L'autonomie des laboratoires est d'autant plus forte que les plus actifs d'entre eux peuvent disposer par ailleurs de ressources propres qui ne sont pas toujours connues de la direction générale.

Sans doute l'absence d'une stratégie de développement de l'organisme constatée au CNRS ces dernières années, tire-t-elle son origine de ce double état de fait : une organisation scientifique peu influencée par la direction générale et la poursuite par les unités de recherche de stratégies propres qui peuvent être déconnectées des orientations générales de l'établissement quand ce n'est pas de celles de leur département scientifique de rattachement.

Le caractère composite du CNRS comme l'étendue de son périmètre d'activité peuvent expliquer les principaux constats effectués par la Cour. Mais il faut également relever que la direction générale ne s'est pas donné les moyens d'une maîtrise de l'information, qu'elle soit de nature budgétaire et comptable ou de nature scientifique. De même, en raison de l'absence d'une stratégie claire, la politique de communication de l'établissement est également incertaine, pour ne pas dire inexistante.

Une nouvelle organisation¹ a été mise en place en octobre 2000 au moment où la Cour achevait son contrôle. Selon le ministère de la recherche, « *cette évolution est apparue nécessaire devant le constat répété d'une direction générale qui n'était pas parvenue ... à faire émerger (la) fonction de pilotage stratégique.* » Tout en prenant acte de cette volonté politique, la Cour souhaite pour sa part mettre en

¹ décret n° 2000-1059 du 25 octobre 2000.

évidence les raisons de l'absence de direction stratégique au cours de ces dernières années et la faiblesse structurelle de l'organisation, les insuffisances relevées dans la gestion de l'établissement, enfin les enjeux principaux de gestion des personnels auxquels le CNRS est, selon elle, confronté.

II – La stratégie et l'organisation

A – L'absence de direction stratégique

La vie du CNRS, grand organisme de recherche scientifique, au cours de ces dernières années se caractérise paradoxalement par une absence de temps long. Il n'existe plus de plan stratégique depuis six ans. Même lorsqu'ils ont existé, les schémas stratégiques n'ont pas véritablement tracé de direction pour l'ensemble de l'établissement.

Ainsi, le schéma adopté pour les années 1990 à 1992 avait été bâti autour de l'idée d'interdisciplinarité et de quelques infléchissements disciplinaires. Mais ces orientations étaient définies de façon trop générale pour que le développement des sciences de la vie et des sciences de la technologie et de l'information puisse, par exemple, être réellement pensé et organisé. Il a fallu attendre dix ans pour que ces priorités s'imposent progressivement.

Le schéma stratégique suivant (1993 à 1995) avait mis l'accent sur la complexité des interactions scientifiques et sociales et recommandé à son tour le développement de l'interdisciplinarité et des partenariats. Mais là encore l'exercice de programmation stratégique n'a guère articulé objectifs et moyens d'action (ressources humaines, moyens financiers, systèmes d'information, relations universitaires, régionales, internationales) et c'est dans les réunions rythmant la vie de l'établissement (telles que les discussions budgétaires, les discussions ad hoc avec le ministère ou les réunions du comité de direction) que l'avenir du CNRS a pu parfois être dessiné.

La tentative, engagée peu de temps après ce deuxième schéma, de stimuler de nouvelles recherches par des financements incitatifs a, quant à elle, donné des résultats mitigés, faute d'une continuité suffisante. Après avoir en 1997 demandé au CNRS d'y consacrer 20 % de ses moyens, le ministère de la recherche – qui souhaitait assurer lui-même la distribution de ce type de crédits - lui a en effet prescrit deux ans plus tard d'y renoncer. Le CNRS a alors décidé d'en limiter l'ampleur et de les

circonscire au registre de l'interdisciplinarité (comme la bio-informatique, l'origine des langues ou les astro-particules).

Enfin, en 1998, à l'initiative de l'ancienne directrice générale, un important travail de réflexion – appelé CNRS Avenir – a été lancé afin « *de définir les missions, la stratégie et l'organisation de l'organisme pour les dix années à venir et de mettre en place les changements qui auront été décidés.* » Six « chantiers » ont alors été ouverts, concernant la stratégie, le rôle des laboratoires, la gestion des ressources humaines, l'évaluation, l'organisation administrative et la gestion financière ainsi que les relations avec la « société ». Un rapport d'étape a été remis en juillet 2000 comportant des conclusions riches d'enseignements. Celles-ci n'ont guère été exploitées en raison du changement d'équipe de direction. Mettant en avant l'insuffisante association des personnels et des organes statutaires du CNRS à la réflexion conduite dans ce cadre, la nouvelle direction générale a en effet décidé d'ouvrir de nouveaux chantiers d'études couvrant pour l'essentiel les mêmes objectifs et des groupes de travail ont été à nouveau installés au début de l'année 2001.

Il n'appartient pas à la Cour de porter un jugement sur ces décisions. Mais il lui revient de constater que l'histoire récente du CNRS est marquée par l'incapacité de l'organisme et des ministères de tutelle à dépasser le stade de la réflexion collective et de la discussion en groupes de travail pour déboucher sur des orientations stratégiques, s'efforçant de fixer des objectifs généraux de recherche arrêtés d'un commun accord et une programmation correspondante des moyens. L'annonce, tant par les responsables de l'établissement que par ceux du ministère, d'un plan stratégique qui constituerait le préalable à la conclusion d'un contrat quadriennal avec l'Etat au début de l'année 2002, marque à l'évidence une prise de conscience dont la Cour souhaite qu'elle se concrétise effectivement au terme du long processus qui l'aura précédé.

B – Une organisation éclatée en cours d'évolution

Plusieurs aspects de l'organisation du CNRS sont sans doute à l'origine de la difficulté à définir et à mettre en œuvre un plan stratégique.

En premier lieu, les organes dirigeants du CNRS n'ont pu constituer au cours de ces dernières années un lieu de mise en cohérence. Quatre directeurs généraux se sont succédé en huit ans. Le conseil d'administration et le conseil scientifique, qui devaient l'un et l'autre jouer un rôle important dans ce domaine, n'ont guère engagé de débats de nature stratégique. Lors du vote du budget de gestion, le conseil

d'administration délibère sur la répartition des crédits mais ne peut que difficilement relier ce budget à une stratégie. Des budgets spécifiques, par destination, ont certes vocation à inscrire des priorités et à mesurer des résultats mais ils sont incomplets car les ressources propres des unités n'y apparaissent pas. Faute de continuité et d'une durée d'exercice de mandat suffisant pour les responsables désignés, faute de délibération de politique générale et scientifique dans les instances prévues à cet effet, faute enfin de documents susceptibles d'établir des liens entre objectifs scientifiques et moyens financiers et humains, les conditions d'un pilotage stratégique ne sont donc pas réunies.

En second lieu, l'organisation de l'établissement est particulièrement éclatée. L'articulation entre les fonctions scientifiques et administratives demeure faible, même au niveau régional, où le délégué régional du CNRS n'assure qu'une cohérence très relative face à des unités de recherche parfois puissantes alors même que la proximité devrait permettre une meilleure collaboration. Il en résulte une déconnexion entre des orientations très générales au niveau de l'établissement et des pratiques de recherche très autonomes de la part des unités.

La dispersion de l'information tient également au fait que 80 % des unités du CNRS sont associées avec des universités implantées sur l'ensemble du territoire ou avec d'autres établissements publics scientifiques et technologiques. Cette évolution est encore plus marquée dans certains départements scientifiques. La quasi-totalité des unités des sciences pour l'ingénieur (SPI), par exemple, sont implantées dans des locaux universitaires ou des écoles d'ingénieurs. 20 % seulement des chercheurs permanents dans ces laboratoires sont des chercheurs statutaires du CNRS aux côtés de 50 % d'universitaires et de plus de 20 % de personnels d'écoles scientifiques nationales. Une telle dispersion rend encore plus nécessaire la fixation d'orientations stratégiques dans un travail de définition conjointe entre le CNRS, les universités, les écoles et les autres EPST. Or, ce travail de réflexion et de définition n'est pas conduit. La politique d'association est en effet définie à l'occasion des contrats quadriennaux passés entre l'Etat et les universités et ne répond que très imparfaitement aux critères de politique scientifique du CNRS.

Le ministère de la recherche donne acte de ce constat en notant que la procédure de contractualisation « *traite sur un mode équivalent tous les établissements d'enseignement supérieur quelle que soit leur importance.* » Constatant que « *cette méthode rend difficile toute consolidation stratégique et tend à favoriser la dispersion des moyens plutôt que la concentration des efforts sur quelques priorités* », il indique que le CNRS devra à l'avenir « *négoier des accords-cadre avec*

quelques grandes universités dont le contenu sera défini en cohérence avec les axes de sa stratégie en particulier au niveau européen ».

Enfin et surtout, la stratégie de l'organisme est largement commandée par les décisions successives de création et de renouvellement des unités par le comité national. Or, l'établissement de la carte des unités – qui est l'événement essentiel de la vie de l'établissement – n'est guère l'occasion de changements effectifs prenant en compte des modifications des champs de la recherche. Les créations d'unités par restructuration excèdent de loin les créations nettes par consécration de jeunes équipes. A titre d'exemple, pour le département des sciences pour l'ingénieur, on compte respectivement 28 et 18 transformations d'unités en 1998 et 1999 et 4 et 7 créations nettes. Au demeurant, ces changements, rapportés aux 1 300 laboratoires que comporte le CNRS, n'affectent ses structures scientifiques qu'à la marge.

Ce sont sans doute ces différents constats qui ont conduit à la mise en place de la nouvelle organisation instituée par le décret du 25 octobre 2000. La durée des mandats du président et du directeur général a été portée de trois à quatre ans. Le président, qui n'assure plus seulement la présidence du conseil d'administration, devra assurer l'animation et la coordination de la réflexion « *conduisant à la définition de la politique générale du centre* ». Le directeur général est, quant à lui, en charge de « *la direction scientifique, administrative et financière du centre.* » Enfin, la composition du conseil scientifique et des conseils de département a été déconnectée des sections du comité national et ouverte à des membres étrangers.

Si l'allongement de la durée de leurs mandats remédie à une insuffisance dont avaient pu souffrir les anciens responsables, faute d'être assurés de disposer du temps nécessaire pour pouvoir mener une politique, le bon fonctionnement de l'organisme dépendra d'une bonne intelligence des rôles entre le président et le directeur général. Or, les procédures de travail nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie scientifique de l'établissement comme à une bonne articulation entre « réflexion » et « direction » ne semblent pas avoir été à ce jour élaborées. Le CNRS a simplement affirmé à la Cour que « *l'interface étroite entre le président et le directeur général, les contacts quasi quotidiens, sont garants d'une bonne traduction de la réflexion en action* ».

C – Les nouveaux enjeux liés à l'Europe et aux régions

Les évolutions fondamentales pour l'avenir à moyen et long terme du CNRS, que constituent l'émergence d'un espace européen de la recherche et la constitution de pôles régionaux bénéficiant de financements des conseils régionaux, n'ont guère été anticipées ni suffisamment accompagnées.

Les régions sont en effet devenues des partenaires importants de la recherche qu'elles tendent à orienter par des procédures d'appel d'offres de programmes de recherche, et plus souvent encore à structurer par le financement d'équipements lourds ou mi-lourds.

Quant aux programmes européens, ils sont la source d'importants financements et de coopérations entre scientifiques. Les recherches conduites dans le cadre du quatrième programme cadre de recherche développement (PCRD) ont mobilisé entre 1994 et 1998 quelque 90 M€ par an (financement à parité par les crédits européens et les crédits propres du CNRS). Les sciences de la vie (29 %) et les sciences pour l'ingénieur (26 %) en ont été les principaux bénéficiaires.

Face à ces évolutions importantes, les ajustements de structure auxquels le CNRS a procédé ont été modestes.

Le CNRS est partie prenante des structures de rencontre des organismes européens de recherche et un grand nombre de ses unités ont certes établi des liens réguliers avec d'autres unités européennes. Mais, au-delà de ce premier maillage, ce qui semble manquer aujourd'hui, c'est la création de véritables laboratoires mixtes avec des unités d'autres pays européens ainsi que l'organisation d'une mobilité internationale des chercheurs au cours de leur existence professionnelle. De même, il n'existe pas de stratégie d'alliance avec de grands partenaires européens ni de stratégies de réseau à partir d'équipes de recherche.

La direction générale a pris quelques engagements récents dans ce sens comme la création de laboratoires mixtes avec les instituts Max Planck ou l'annonce d'une mise à profit du 6^{ème} programme cadre communautaire pour accélérer la mobilité des chercheurs. Mais ces mesures paraissent très insuffisantes au regard de la volonté de l'Union européenne de structurer au cours du 6^{ème} PCRD 2002 – 2006 un Espace européen de la recherche. Une telle structuration s'appuierait sur deux instruments : les réseaux d'excellence destinés à renforcer l'excellence européenne par une intégration progressive et durable des capacités de recherche existant en Europe au niveau tant national que régional et les programmes intégrés qui pourront mobiliser des financements importants. Ainsi passerait-on d'une logique de cohésion pour aider les plus faibles à

rejoindre le peloton de tête à une logique nouvelle d'intégration des meilleurs au niveau européen pour affronter la compétition internationale. Comme l'observe le ministère de la recherche en appuyant le constat de la juridiction, « *c'est un défi stratégique majeur que la Commission lance aux différents Etats et qui appelle de leur part une grande réactivité pour ne pas voir leur dispositif national de recherche marginalisé* ».

Face à une telle exigence, la constitution d'une cellule Europe au sein de la direction des relations internationales du CNRS apparaît radicalement insuffisante. C'est toute la stratégie et l'organisation scientifiques du CNRS qui doivent être repensées à l'aune de ce changement d'échelle.

La montée en puissance des régions est un autre changement majeur auquel est confronté l'établissement. Le CNRS a certes pris le tournant régional au début des années quatre-vingt-dix en devenant partie prenante des contrats de plan entre l'Etat et les régions et en déconcentrant partiellement ses activités administratives et de représentation au sein de délégations régionales. Mais, dans les faits, le rôle des délégués régionaux est limité à la gestion administrative et financière et les laboratoires sont attachés à conserver l'exclusivité de la relation avec leur département scientifique. Cette situation rend difficile la formulation d'une stratégie de partenariat avec les conseils régionaux, les universités et les entreprises installées dans une grande région.

Une question essentielle pour l'avenir est que puissent être élaborées des politiques scientifiques « nationales » et pour partie européennes, qui soient organisées de manière « régionale » associant, intellectuellement et financièrement, régions et universités. Cette réflexion sur les niveaux pertinents de l'organisation et sur les acteurs n'est pas véritablement engagée dans un établissement dont l'histoire et les structures le portent à concevoir et à mettre en œuvre ses orientations selon un schéma encore très centralisé et vertical.

III – La gestion budgétaire, financière et comptable

Au milieu des années quatre-vingt-dix, le CNRS a été absorbé par le règlement d'une crise budgétaire de grande ampleur liée à la confusion entre les autorisations de programme (promesses de crédits) et les crédits de paiement (crédits effectifs). Cette crise a affecté les relations de confiance qui doivent exister entre l'organisme et ses tutelles (ministère de la recherche et ministère du budget). Plus encore, les conditions dans

lesquelles elle a été réglée ont altéré le climat de confiance entre les chercheurs et la direction générale de l'établissement. Les pratiques actuelles de thésaurisation de crédits par les laboratoires relevées par la Cour y tirent une partie de leur origine.

A – Les moyens d'information et la procédure budgétaire

1 – Les dirigeants du CNRS ne disposent pas aujourd'hui des instruments d'information suffisants pour diriger et contrôler la gestion d'un établissement de cette taille.

Le projet d'un tableau de bord, lancé en 1995, a certes abouti en 1997 et paraît désormais chaque mois. Mais il traite avant tout de la consommation des crédits budgétaires et ne fournit pas d'information sur l'exécution des contrats quadriennaux avec les universités, les marchés publics, la trésorerie, le recrutement et la promotion des personnels. Et si les délégations régionales en font usage pour le suivi budgétaire, la direction générale y a en revanche peu recours.

Il existe bien par ailleurs un système d'information dit « Labintel » qui concerne les activités et les moyens des laboratoires. Mais les données ne sont ni exhaustives ni toujours tenues à jour. Les laboratoires n'ont d'autre motivation pour les actualiser que la crainte d'un impact négatif sur le montant de leur dotation budgétaire.

Enfin, la délégation aux études et aux audits, créée à la fin des années quatre-vingt, pour permettre de procéder de manière régulière à des audits approfondis, a été supprimée en 1999. Avec elle, disparaissait un outil essentiel de contrôle.

Ce retard dans la mise en place des tableaux de bord et des outils de contrôle de gestion se retrouve dans le domaine informatique. La mise en œuvre du schéma directeur conçu en 1989 a été très vite abandonnée. Jusqu'en 1995, le CNRS s'est contenté d'adapter les applications informatiques existantes à l'évolution de ses besoins. Le plan triennal mis en place en 1996 s'est avéré peu efficace dans la conception de nouveaux projets. Et si la refonte du système Labintel a été menée à bien en 1999 avec un an de retard seulement par rapport à l'objectif, la rénovation de l'outil budgétaire informatique, qui est tout aussi essentielle, est simplement envisagée. Quant au projet de logiciel de gestion des personnels, il a été abandonné dès 1997.

La direction générale a annoncé comme prioritaire la réalisation d'un projet de logiciel budgétaire, comptable et financier (BCF). La Cour estime que ces travaux devraient être l'occasion de donner à l'établissement, en relation avec la réforme du régime budgétaire et financier des EPST, les instruments de gestion qui lui font encore défaut.

2 – Outre la faiblesse des systèmes d'information, la procédure budgétaire souffre également d'insuffisances.

L'organisation actuelle demeure centrée sur la distribution verticale de crédits d'Etat, des départements scientifiques aux unités de recherche pour les autorisations de programme, de la direction des finances aux délégations régionales pour les crédits de paiement. Ce double circuit, qui a été largement à l'origine de la crise financière de 1995, ne laisse pas place à une discussion budgétaire rigoureuse et exhaustive entre la direction générale, les départements scientifiques et les laboratoires.

Une telle procédure a pourtant été mise en place pour le fonctionnement des délégations régionales et des services administratifs centraux. Par ailleurs, certains départements scientifiques ont commencé à établir avec les unités de recherche des discussions budgétaires qui permettent de tenir compte de l'ensemble des sources de financement. Une telle pratique s'impose d'autant plus que les analyses conduites par la Cour au département des sciences de la vie permettent d'estimer que les unités ne déclarent qu'un peu plus de la moitié des ressources qui leur sont attribuées par des associations.

Une procédure budgétaire associant toutes les unités de recherche et visant à obtenir d'elles la plus grande transparence sur leurs diverses sources de financement constituerait un progrès décisif. Elle permettrait en effet chaque année de mieux articuler les orientations scientifiques et les moyens financiers et d'introduire dans les relations avec les unités des éléments de confiance dont les pratiques actuelles de thésaurisation des crédits ont révélé l'absence.

B – La signification et l'utilité des comptes

Les comptes de l'établissement sont fort peu utilisés pour apprécier l'évolution de ses activités et juger de ses résultats. L'adoption du compte de résultat par le conseil d'administration n'est pas l'occasion d'un débat sur les activités et les performances du CNRS. Son mode de confection par agrégation d'informations issues des délégations régionales fait

d'ailleurs douter de la possibilité même de tirer des enseignements de sa lecture. Seule une véritable consolidation des comptes, soit des départements scientifiques, soit des délégations régionales, selon des règles connues de tous, permettrait d'obtenir un document final susceptible d'éclairer le passé et de constituer un cadre de décision pour l'avenir.

Par ailleurs, ces comptes sont loin de pouvoir donner une image fidèle de la situation de l'établissement. Jusqu'en 1999, la signification du bilan était réduite car le CNRS ne pratiquait qu'un amortissement pour ordre. Ce n'est qu'en 2000 que pour la première fois l'ensemble des immobilisations ont fait l'objet d'un amortissement réel. La tenue de l'inventaire laisse toutefois à désirer. L'inscription d'un bien est faite à la fois par les laboratoires et par les délégations régionales mais les numérotations ne sont pas standardisées. En raison de l'ancienneté du logiciel comptable, les entrées d'inventaire ne sont pas enregistrées automatiquement lors du mandatement mais ressaisies manuellement. Les contrôles effectués par la Cour montrent que la mise à jour, notamment la sortie des matériels, n'est faite que très épisodiquement. Le récolement annuel des informations entre les délégations régionales et les laboratoires n'est pas non plus fait. Enfin, très peu de laboratoires valorisent leurs stocks. Le montant inscrit au bilan (0,79 M€ au 31.12.98) n'a dans ces conditions guère de signification économique.

Quant au système de centres de dépenses mis en place en 1997 et présenté comme une comptabilité analytique, il ne constitue en fait que ce que l'on pourrait appeler une « pré-affectation analytique » du budget. Chaque unité de recherche constitue un centre de dépense principal décomposé en sous-centres afin de suivre de façon distincte à la fois la consommation des crédits d'Etat et celle des crédits sur ressources propres, et les dépenses de fonctionnement général, les dépenses d'opérations scientifiques et les opérations sur programme. La notification aux laboratoires de leurs crédits budgétaires se fait désormais dans ce cadre. Mais les analyses de la Cour montrent que l'imputation des dépenses obéit avant tout à une logique d'optimisation de la consommation des crédits. Dans l'ensemble, les directeurs de laboratoires considèrent que la dotation attribuée par le CNRS forme un tout, quel que soit le centre de dépenses sur lequel elle est inscrite. Les unités consomment d'abord les crédits de fonctionnement général qui ne peuvent être reportés que dans la limite de 10 %, puis les autres crédits de la subvention de l'Etat afin d'éviter une réduction l'année suivante de la subvention, enfin les autres crédits.

Ce système des centres de dépenses a surtout permis d'introduire un suivi différencié des crédits d'Etat et des ressources propres. Mais les

résultats qu'il produit ne peuvent en l'état faire l'objet d'une exploitation pertinente. Contrairement à ce qu'on attend en général d'un système de comptabilité analytique, il peut en effet conduire à des imputations comptables fantaisistes et biaiser ainsi les analyses menées à partir des résultats de la comptabilité générale.

La Cour regrette que la procédure contradictoire engagée avec l'établissement et les ministères de tutelle n'ait pas permis d'obtenir sur cet aspect décisif pour le pilotage financier de l'établissement d'engagements précis. Elle réitère sa préoccupation de constater que les comptes des établissements publics ne sont pas utilisés et y voit la marque d'une préférence généralisée pour une logique budgétaire de dépense au détriment d'une juste appréciation économique des résultats.

C – La sous-consommation des crédits

Les comportements au sein du CNRS s'inscrivent entièrement dans une telle logique de dépense et cette situation est paradoxalement à l'origine de reports de crédits. Les crédits non consommés ont été multipliés par cinq en cinq ans, passant de 71,04 M€ en 1995 à 333,10 M€ en 1999. Ils représentaient à cette date 11,6 % des crédits ouverts. Pour l'essentiel, ces reports affectent les unités de recherche : en 1999, elles n'ont utilisé que 62 % des crédits mis à leur disposition.

Pour expliquer ces reports, le CNRS invoque notamment la gestion par les équipes de recherche de leurs ressources propres, le caractère pluriannuel des contrats industriels des unités et l'absence de règle commune de report des crédits entre le CNRS et les universités.

Les analyses menées par la Cour montrent que les différences de comportement dans la consommation des crédits entre le CNRS et les universités ne sauraient permettre de tirer de conclusion définitive. La comparaison de la situation des unités mixtes – c'est-à-dire associées, notamment à des universités - et des unités propres révèle en effet que les premières ont plutôt mieux consommé leur dotation (31,3 % de crédits non engagés) que les secondes (32,3 %). La multiplicité des sources de financement et l'absence de simultanéité entre la réception des crédits contractuels et l'engagement des opérations d'équipement ont en revanche un impact et le co-financement d'investissements lourds peut conduire, dans l'attente de la décision d'un partenaire, à bloquer des crédits destinés à un projet spécifique.

Mais, pour l'essentiel, la sous-consommation des crédits et l'augmentation des reports tiennent à un mouvement cumulatif de thésaurisation. Marqués par la crise financière de 1995 et les annulations

de crédits auxquelles il a fallu procéder, les directeurs d'unités ont cherché à se prémunir contre une nouvelle crise en accumulant des crédits sur ressources propres dont ils estiment être les détenteurs exclusifs. L'impact de ces comportements est amplifié par le très grand nombre de gestionnaires de crédits, les équipes de recherche gérant seules dans la plupart des laboratoires la plus grande partie des ressources propres qu'elles ont obtenues.

Ce phénomène de thésaurisation est révélateur d'un mode de fonctionnement où les stratégies autonomes des différents acteurs ont pris le pas sur les arbitrages collectifs. L'établissement est ainsi engagé dans un cercle vicieux : incapable de dégager des marges de manœuvre budgétaire pour financer ses priorités, il crée chez les directeurs de laboratoire un réflexe de thésaurisation qui réduit encore les marges de manœuvre financières au niveau central. Cette situation de sous-consommation des crédits place le CNRS en position de faiblesse dans les négociations financières avec ses tutelles.

La Cour prend acte de la volonté du CNRS et de ses autorités de tutelle d'arrêter un plan d'action et « *un calendrier garantissant le retour à une situation normale sur la durée du contrat* ».

IV – La gestion des personnels de recherche

La Cour n'a pas compétence pour juger des orientations scientifiques du CNRS. En revanche, elle croit devoir relever trois aspects essentiels pour l'avenir de l'établissement : la difficulté de développer des recherches aux frontières entre les disciplines et la rigidité des structures, la faible mobilité des hommes et l'absence d'effet pratique de l'évaluation de leurs travaux, le renouvellement du potentiel de recherche.

A – La difficulté de l'interdisciplinarité et la rigidité des structures

Alors que les réflexions stratégiques du CNRS au début des années quatre-vingt-dix avaient insisté sur la nécessité de développer l'interdisciplinarité, le diagnostic présenté dix ans plus tard par la mission CNRS Avenir montre que cette ambition est loin d'avoir été atteinte. Au regard des mutations considérables de l'environnement de la recherche, la mission relevait une certaine rigidité thématique, une organisation par disciplines qui n'encourage pas les approches horizontales, la faiblesse

des opportunités d'expression des jeunes talents et « *une organisation qui n'a pas beaucoup évolué depuis les années soixante* ».

Ce bilan critique s'explique en grande partie par le rôle structurant du rattachement des unités de recherche à l'une des quarante sections du comité national du CNRS (ou, pour les unités associées, à l'une des 73 sections du comité national des universités -CNU-). Le grand nombre des sections, dans l'enseignement puis dans la recherche, est source de rigidités et décourage les interfaces. Malgré la volonté de l'ancien ministre de la recherche de réduire de moitié (de 40 à 20) le nombre des sections, l'opposition rencontrée a été telle que l'ancienne structure à quarante sections a été reconduite pour quatre ans.

Le CNRS a certes tenté d'encourager l'interdisciplinarité par des affectations de personnels d'un département scientifique à l'autre, le rattachement d'un laboratoire à plusieurs départements scientifiques ou la création de groupements de recherche (GDR) à l'interface de plusieurs sections ou départements. Mais ces incitations ne sont pas parvenues à accélérer de manière significative la dynamique interdisciplinaire.

Les travaux interdisciplinaires ont en fait été principalement encouragés par le biais de financements incitatifs. C'est le cas notamment des programmes de microbiologie et biotechnologie lancés par le département des sciences de la vie : en 1997 et 1998, 20,89 M€ ont au total été distribués. Prié par le ministère de la recherche de mettre un terme à ces financements incitatifs, le CNRS a été contraint de les réduire très significativement en 1999 et 2000, ce qui n'a pas peu contribué à rompre la dynamique qu'il avait cherché à créer.

La rigidité des structures se constate également au regard des difficultés rencontrées pour fermer des unités. Le CNRS a cherché à les contourner, grâce notamment aux financements régionaux, en leur superposant de nouvelles structures. Les instituts fédératifs ainsi mis en place dans le domaine des sciences de la vie permettent d'élargir les thématiques de recherche et, en principe, de réduire les frais de structure. Mais dans le cas des maisons de la recherche en sciences de l'homme et de la société, la décision de regrouper géographiquement des unités de recherche et de mettre à la disposition d'équipes de petite taille et dispersées des « plateaux techniques » (documentation, informatique) en vue d'une mise en commun des moyens logistiques et de la gestion administrative et financière paraît n'atteindre que rarement son objectif.

Lors de leur audition devant la Cour, les responsables de l'établissement ont annoncé qu'ils avaient décidé de réserver 14 % des postes vacants au concours en 2001 à des profils interdisciplinaires. Une telle orientation ne peut porter de fruits que si elle est maintenue sur une

longue durée. La Cour recommande que l'effort en faveur d'une politique interdisciplinaire soit accentué. La réduction substantielle du nombre de sections du comité national ou leur reconstitution effective tous les quatre ans pourraient utilement y contribuer.

B – La mobilité des hommes et l'évaluation de leurs travaux

Des leviers existent pour assurer une évolution des structures et inciter à la mobilité des hommes mais le CNRS ne parvient guère à les utiliser. La carte des sections est demeurée inchangée. Les actions incitatives ont été découragées. L'association des unités avec les universités subordonne les décisions de restructuration ou de fermeture, déjà difficiles, à l'accord du partenaire.

Il est vrai que la répartition des personnels dans de nombreux corps aux statuts différents ne facilite pas la mobilité interne ou externe des chercheurs. On compte une cinquantaine de cas par an à destination de l'université, soit à peine 3 % des effectifs. A l'inverse, 300 enseignants chercheurs seulement viennent travailler au CNRS, soit 0,75 % des effectifs d'enseignants chercheurs. Quant à la mobilité interne au CNRS, sa faiblesse se constate dès le commencement de la carrière puisque 40 à 50 % des nouveaux chercheurs, selon les disciplines, sont directement recrutés dans le laboratoire dans lequel ils ont préparé leur thèse. En cours de carrière, environ 600 agents seulement, soit 5 % de l'effectif des chercheurs, font chaque année une mobilité d'un laboratoire à l'autre. Enfin, deux tiers seulement des chargés de recherche pratiquent une « mobilité intellectuelle » (c'est-à-dire changent de sujet de recherche) avant d'être recrutés comme directeur de recherche. Si l'on estime que le développement de la mobilité des chercheurs est un atout pour la recherche et que la situation actuelle de non mobilité qui prévaut au CNRS est préjudiciable à tous, il conviendrait que les diverses incitations disponibles (promotions, aides financières individuelles, crédits supplémentaires pour les laboratoires s'y engageant) soient utilisées de manière déterminée et continue.

Un autre facteur d'inertie au CNRS réside dans le faible impact de l'évaluation sur le déroulement de la carrière et la rémunération des chercheurs. Le jugement des chercheurs est assuré par leurs pairs à travers les sections du comité national. En matière de recrutement, la section compétente siège en jury d'admissibilité et la direction générale nomme les jurys d'admission. Dans un contexte où le nombre de postes est très inférieur à celui des candidats (ce qui est toujours le cas aujourd'hui), le rôle des sections est donc déterminant. Ce devrait être

aussi le cas en matière d'évaluation puisqu'elles proposent les promotions de grade et qu'elle procèdent tous les deux ans à un examen de l'activité du chercheur sur la base du rapport d'activité qu'il a rédigé. Mais en fait le faible nombre de postes d'avancement entraîne un blocage des promotions. Si l'évaluation ne débouche qu'exceptionnellement sur des sanctions, elle débouche également peu sur des promotions, faute de postes.

Enfin, en matière de rémunération, les contrôles de la Cour ont montré que les indemnités existantes qui pourraient être utilisées pour sanctionner financièrement les résultats de l'évaluation, servent en fait à reconnaître simplement la nature particulière des fonctions occupées et non la manière dont elles sont effectivement exercées (indemnité pour fonctions d'intérêt collectif créée par décret du 28 novembre 1991 et indemnité de chargé de mission à temps partiel créée par arrêté du 26 novembre 1992).

La situation n'est guère différente chez les personnels ingénieurs, administratifs et techniciens. Le statut particulier des fonctionnaires du CNRS prévoit qu'outre l'appréciation annuelle écrite prévue par les dispositions relatives aux statuts communs des personnels des EPST, l'activité des ITA (ingénieurs, techniciens et administratifs) est évaluée au vu d'un rapport tous les quatre ans. Ce dispositif n'a jamais été mis en place et les expériences d'entretien individuel, lancées dans les années quatre-vingt-dix, n'ont pas été généralisées. La mobilité interne se fait, quant à elle, depuis 1996 dans le cadre d'une procédure dite d'affichage des fonctions prioritaires (AFIP). Mais limitée à sa création au département scientifique de l'agent et concernant quelques dizaines de personnes seulement, la procédure ne s'appliquait il y a encore deux ans qu'à 4 % de l'effectif. A ce rythme, les agents ne changeront de poste qu'en moyenne une fois tous les vingt-cinq ans. Il faut noter d'ailleurs que les mobilités sont le plus souvent liées à des nécessités d'ordre familial ou à des préoccupations géographiques et ne s'insèrent que rarement dans un parcours professionnel.

On ne constate pas non plus de relation significative entre la rémunération des personnels ITA et leur activité. Tous les agents des corps administratifs bénéficient d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires ou d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, qu'il y ait ou non un service supplémentaire effectué. Si cette situation n'est pas propre au CNRS, elle mérite toutefois d'être soulignée compte tenu des effectifs concernés.

Une prime de participation à la recherche scientifique a bien été prévue (décret n° 57-306 du 14 mars 1957) pour les personnels techniques qui ont « *obtenu personnellement des résultats scientifiques*

contrôlés ou participé à des découvertes ou à la mise au point de techniques nouvelles réalisées par les chercheurs », la rémunération étant fixée selon « *la valeur des résultats scientifiques obtenus par l'agent.* » Mais là encore dans les faits, tous les personnels techniques du CNRS la reçoivent, qu'il y ait ou non participation à l'obtention de résultats scientifiques.

Enfin, une attention urgente doit être portée à l'évolution de la structure des emplois administratifs et techniciens si l'on veut éviter des conséquences qui pourraient être très lourdes pour l'effort de recherche. En effet, alors que le nombre de chercheurs a augmenté de près de 6 % entre 1990 et 1998, le nombre de personnels ITA a diminué de 1 % au cours de la même période. Le choix qui a été effectué de recruter des ingénieurs plutôt que des personnels d'assistance à la recherche risque de provoquer à terme proche une pénurie de personnels techniques dans certains laboratoires. En revanche, la proportion d'ITA en charge de tâches d'administration générale (informatique, communication, services généraux) est passée de 38 % à 46 % entre 1990 et 1998 contribuant au renforcement de l'encadrement administratif des unités de recherche.

La Cour a également observé l'importance du recours à des personnels non titulaires. Ils représentent 15 % des effectifs, principalement CES et vacataires (6,3 %), qui s'ajoutent à des contractuels sur conventions de recherche (3,7 %), boursiers (2,6 %), contractuels sur postes (1,4 %) et chercheurs associés (0,7 %). Mais le CNRS ne connaît pas toujours la qualification de ces personnels ni la catégorie de travaux qu'ils effectuent et de fortes disparités de rémunération existent d'un laboratoire à l'autre. Les conditions actuelles de recours à ces personnels devraient être revues pour mieux répondre aux exigences de la réglementation du travail et aux besoins des unités de recherche.

C – Le renouvellement du potentiel de recherche

La question la plus décisive pour l'avenir du CNRS et pour la recherche française est bien évidemment celle posée par le constat que 56 % des chercheurs – soit plus de 6 000 - et 63 % des ITA du CNRS – soit plus de 9 000 - atteindront la limite d'âge dans les vingt prochaines années, la moitié d'entre eux vers 2008 - 2010. Ce mouvement de départs massifs a commencé dès le milieu des années quatre-vingt-dix mais n'a attiré l'attention que depuis peu. Le nombre de chercheurs est resté stable au cours de la décennie et seule l'autorisation de surnombres a permis d'assurer un certain renouvellement. Les recrutements se sont même ralentis en 1996 et 1997 et n'ont repris qu'en 1998.

Selon l'observatoire des sciences et techniques (OST), le taux de départ à la retraite des personnels chercheurs publics doit passer de 1,1 % de l'effectif total en 1999 à 3 % en 2005 et à 5 % les années suivantes. En tenant compte des départs par mobilité, c'est près de la moitié du potentiel de la recherche publique française qui devra être renouvelé d'ici à 2010.

Une telle situation constitue, si elle est correctement prévue et gérée, une opportunité décisive pour redessiner la carte scientifique de l'organisme en facilitant le décloisonnement des disciplines, l'interdisciplinarité et l'affirmation de nouveaux champs de recherche.

Lors de leur audition devant la Cour, les responsables de l'établissement ont simplement indiqué les décisions prises pour les recrutements de l'année 2001 qui visent à rechercher un rééquilibrage entre les disciplines en fixant des taux de renouvellement différents, par exemple pour les sciences de la vie et les sciences et technologies de l'information et de la communication (8 %) et pour la physique nucléaire et corpusculaire (3 %).

Or la Cour estime qu'une stratégie de renouvellement doit être pluriannuelle et couvrir l'ensemble du potentiel de recherche publique. De ce point de vue, la présentation en octobre 2001 par le ministre de la recherche d'un plan pluriannuel de l'emploi scientifique, « qui doit être l'occasion de ne pas reproduire à l'identique le tissu scientifique existant mais de le renforcer dans les domaines stratégiques pour l'avenir » constitue une étape importante dès lors qu'elle sera effectivement mise en œuvre dans les organismes de recherche. Compte tenu de sa taille, les décisions concernant le CNRS auront en effet un impact sur l'ensemble de la recherche, notamment universitaire. Dans ses quelque 1 300 laboratoires travaillent 11 400 directeurs et chargés de recherche mais aussi 14 800 professeurs et maîtres de conférences, entourés d'ITA et d'étudiants. Dans certaines disciplines comme l'anthropologie, le CNRS s'apparente à un véritable « conservatoire » représentant les trois-quarts des effectifs des chercheurs. Et si dans le domaine de la mécanique ou des technologies de l'information, plus encore du droit ou de l'économie, sa part est modeste, dans d'autres, comme la chimie et la physique, il joue un rôle prédominant. La réflexion sur l'évolution du potentiel de recherche du CNRS ne peut donc se limiter à celle de son potentiel propre et nécessite un examen de l'évolution de la population des chercheurs et enseignants chercheurs.

Deux scénarios d'évolution de l'emploi scientifique ont été établis qui donnent une illustration intéressante des choix devant lesquels se trouvent placées les autorités. Le premier retient une hypothèse d'effectifs constants. Pendant une durée de dix ans, le nombre de postes offerts aux

concours augmenterait de 25 %. Mais ce renouvellement « nombre pour nombre » présenterait l'inconvénient de produire une pyramide des âges déséquilibrée du même type que celle constituée par les recrutements massifs des années soixante. Il ne tient pas compte non plus de l'hétérogénéité des pyramides des âges selon les départements scientifiques et les disciplines. Le ministère du Budget relève « *le danger qu'emporterait sur la qualité de la recherche conduite par le centre un renouvellement « nombre pour nombre » sans justification autre qu'un affichage d'une stabilisation des effectifs.* »

L'autre scénario retient une hypothèse de recrutements annuels constants de l'ordre de 3 % jusqu'en 2010 qui permettrait une reconfiguration de l'emploi scientifique du CNRS. Les effectifs de chercheurs diminueraient de 13 % jusqu'en 2010 mais de façon très inégale selon les disciplines : de près de 20 % pour les sciences de l'homme et de la société et la physique nucléaire et corpusculaire, de 4 % seulement pour les sciences de l'ingénieur.

Le CNRS a marqué sa faveur pour le scénario qui vise « à conserver un taux de recrutement significatif pour accélérer la « jouvence » de l'organisme tout en lissant les effets démographiques. » La Cour relève qu'un tel scénario, pour être efficace, supposerait que les marges de manœuvre budgétaire ainsi dégagées soient laissées à l'établissement pour lui permettre d'accueillir des universitaires en délégation.

Au-delà du CNRS, c'est en effet tout l'avenir de l'emploi scientifique en France qui est posé. La réflexion prospective et concertée que la Cour appelle de ses vœux devrait être l'occasion de repenser le déroulement des carrières et notamment les mobilités entre le CNRS et l'université. Déjà en 2001, 781 postes de chercheurs ont été rendus disponibles et devraient être pourvus aux deux tiers par recrutement sur emploi statutaire et au tiers par accueil de personnels extérieurs, universitaires (en détachement ou en délégation), chercheurs étrangers ou industriels.

Plus encore, la réflexion doit porter sur les priorités et les moyens qu'il convient de dégager en matière de recrutements pour attirer vers la recherche des jeunes thésards qui seront en tout état de cause très sollicités sur le marché du travail dans l'Europe tout entière.

CONCLUSIONS

La stratégie d'un établissement dont les crédits représentent le quart du budget civil de recherche développement (BCRD) et 40 % du budget de la recherche ne peut être dissociée de celle du ministère de la recherche. Mais c'est leur articulation dans une certaine durée qui doit être revue.

Les comités interministériels de la recherche scientifique et technique (CIRST) des 15 juillet 1998 et 1^{er} juin 1999 ont certes fixé des orientations générales. Mais la mise en œuvre d'une politique publique de la recherche rend nécessaire, comme c'est déjà le cas avec plusieurs EPST, que les relations entre le CNRS et ses ministères de tutelle soient à l'avenir fixées dans le cadre d'un contrat pluriannuel définissant objectifs et moyens et fixant des procédures pratiques de jugement des résultats, notamment à travers les comptes annuels.

Le ministère de la recherche n'a pas contesté les jugements critiques effectués sur la gestion passée et a confirmé les analyses de la juridiction sur les enjeux prioritaires des prochaines années pour le CNRS : « développer ses capacités de pilotage stratégique, allouer les ressources en fonction de priorités stratégiques, inscrire le CNRS dans l'espace européen de la recherche, renforcer le partenariat avec les universités, améliorer le management et la gestion des ressources. »

La Cour relève la volonté partagée des autorités de tutelle et des responsables du CNRS de faire du contrat d'objectifs – qui sera le premier mis en place dans cet établissement – le levier d'action privilégié pour répondre aux enjeux ainsi fixés. Mais elle se doit de souligner le caractère crucial qui s'attache au strict respect des objectifs fixés tant en ce qui concerne le contenu du plan stratégique que la signature effective du contrat quadriennal au plus tard au début de l'année 2002. Ce contrat doit se donner pour ambition l'adaptation du CNRS à la nouvelle donne de la recherche scientifique en Europe et fixer en conséquence, avec l'accord du plus grand nombre, les étapes de sa profonde et nécessaire transformation.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE*

1 – Seul établissement à couvrir l'ensemble des champs de la recherche, le CNRS constitue un élément fondamental de toute politique de recherche. L'établissement va connaître dans les prochaines années un important renouvellement de son personnel dû aux départs à la retraite massifs des années futures (30 % des chercheurs présents au CNRS au 31 décembre 1999 atteindront la limite d'âge d'ici 2008). L'ampleur du renouvellement de personnel doit être l'occasion pour l'établissement de réorienter ses moyens humains vers les nouvelles disciplines prioritaires pour le gouvernement et de mieux équilibrer la part des dépenses de personnel au sein de son budget.

2 – Au-delà, une véritable réflexion sur les priorités stratégiques de l'établissement est encouragée avec l'objectif de permettre un décloisonnement des départements et un renforcement de leur coordination. A défaut, il est à craindre que le développement des recherches interdisciplinaires et les nécessaires réorientations entre disciplines en soient obérés. Le nombre de sections a en effet diminué mais les grands équilibres thématiques n'ont pas connu d'évolutions marquées. Or, ceux-ci devraient tenir compte de l'émergence de recherches interdisciplinaires, de la définition de nouvelles priorités comme les sciences de la vie ou les nouvelles technologies de l'information et de la communication.

La création récente d'un département Sciences et technologies de l'information est un pas en avant qu'il convient de consolider et le futur contrat d'objectifs quadriennal, que l'établissement doit négocier avec ses tutelles, devra répondre à ces préoccupations.

3 – Comme dans la plupart des établissements publics scientifiques et techniques, le CNRS dispose d'instruments budgétaires et comptables encore lacunaires qui ne permettent pas ou permettent insuffisamment d'analyser les coûts, d'identifier clairement les ressources et les besoins des unités. Dès lors, il est nécessaire que le CNRS et plus généralement les établissements publics scientifiques et techniques soient dotés d'un nouveau cadre budgétaire à double entrée. Ce sera l'objet d'un décret en préparation amendant le régime budgétaire et financier des établissements publics scientifiques et techniques. Un budget par destination présentera l'ensemble des moyens alloués à chaque activité de l'établissement ainsi que les objectifs correspondants et les indicateurs de résultats. Les choix budgétaires pourront ainsi mieux être mis en cohérence avec les orientations stratégiques et le pilotage des activités sera amélioré par la fixation d'objectifs et l'identification de certains résultats à partir de critères objectifs. Ce budget par destination sera croisé avec la présentation des grandes natures de dépenses. Conciliant une plus grande transparence et une budgétisation

fondée sur la performance, ce nouveau cadre budgétaire améliorera le suivi des crédits pour l'établissement mais aussi pour ses tutelles.

REPOSE DU MINISTRE DE LA RECHERCHE

1 – Parce qu'il est le plus important organisme de recherche par la taille et la diversité des champs disciplinaires couverts, parce que la qualité reconnue de sa production scientifique contribue à l'avancée des connaissances, parce qu'il est l'établissement le plus ancien et que ses relations avec l'enseignement supérieur sont structurantes, le CNRS est au cœur du dispositif national de recherche.

C'est dire toute l'importance qu'attache le ministère de la recherche à trouver avec le CNRS les voies de son amélioration permanente pour mieux répondre aux attentes de la nation et conforter la place de la recherche française au plan international.

Le rapport de la Cour fait clairement apparaître que la nécessité d'un pilotage scientifique et d'une gestion efficace des moyens humains et financiers n'ont pas été portés au niveau d'exigence qui convenait durant les dix dernières années en pointant un certain nombre de raisons qui expliquent ce diagnostic.

Cette analyse est partagée dans ses grandes lignes par le ministère de la recherche. C'est pourquoi un important mouvement de réforme a déjà été engagé pour essayer d'apporter des réponses opérationnelles aux difficultés rencontrées.

Pour le ministère de la recherche après la réforme des statuts réalisée en 1999 et la nomination d'un nouveau président et d'une nouvelle directrice générale en 2000, l'impulsion d'une nouvelle dynamique scientifique avec la création d'un nouveau département des sciences et technologies de l'information et de la communication ainsi que l'augmentation des crédits destinés aux laboratoires répondant des champs prioritaires en 2001, les efforts portent maintenant sur deux priorités :

- élaborer un plan stratégique à dix ans et en déduire une déclinaison opérationnelle pour les quatre ans à venir au travers de la signature d'un contrat d'objectifs entre l'Etat et l'établissement ;
- anticiper les conséquences des départs à la retraite massifs qui vont se produire dans les dix ans grâce à la mise en place d'un plan de gestion prévisionnelle des emplois.

Ces deux volets de l'action du ministère de la recherche concernant le CNRS sont aujourd'hui bien engagés.

2 – S’agissant de la construction d’un plan stratégique, le nouveau président, dès sa nomination a engagé une réflexion collective en s’appuyant sur le comité national et des groupes de travail mis en place à cet effet mais aussi sur tous les matériaux déjà disponibles, produits antérieurement. Grâce à ses efforts, une première version de ce plan peut être examinée par le conseil d’administration de l’établissement au mois de novembre pour une adoption définitive au tout début de l’année 2002.

Sans anticiper sur le résultat des travaux en cours, on peut cependant annoncer que ce plan stratégique sera bâti autour de cinq axes forts de développement :

- l’interdisciplinarité au cœur de la politique scientifique du CNRS ;
- le CNRS comme acteur de la construction de l’espace européen de la recherche ;
- donner une ambition scientifique plus forte et plus structurante au partenariat avec l’enseignement supérieur ;
- allier une déconcentration de la gestion avec un renforcement des capacités de pilotage et d’arbitrage de la direction générale ;
- réformer en profondeur les modalités d’attribution des moyens au service d’une politique ambitieuse.

Sur la base des premières orientations qui seront arrêtées par le conseil d’administration de novembre 2001, les travaux d’élaboration du contrat d’objectifs entre le ministère et la direction générale débiteront immédiatement de manière à déboucher sur la signature d’un texte avant la fin du premier trimestre 2002. Il sera ainsi possible de répondre à la préoccupation de la Cour qui a constaté à juste titre que les réflexions stratégiques précédentes n’avaient pas toujours débouché sur des actions susceptibles d’influer sur l’évolution de l’établissement.

Cet exercice de contractualisation, qui est une première dans l’histoire des relations entre le ministère de la recherche et le CNRS, vient conforter une démarche de construction partagée d’une politique de modernisation avec des objectifs opérationnels pouvant donner lieu à une évaluation sur un pas de temps compatible avec l’activité de recherche.

Il s’appuie sur les projets de réforme déjà engagés en recherchant une cohérence politique plus marquée qui soit le gage d’une capacité d’action plus forte grâce à l’articulation entre le plan stratégique et le contrat d’objectifs.

Ainsi, comme le souligne la Cour, la priorité affichée depuis plusieurs années à la promotion d’activités scientifiques construites autour de l’interdisciplinarité doit-elle franchir une étape supplémentaire dans le fonctionnement du centre pour devenir le cœur du pilotage de son action.

Il faut passer d'une logique où les approches interdisciplinaires mis en place par la direction générale, grâce en particulier aux programmes transversaux, viennent s'ajouter à un socle d'activités inscrits dans les disciplines à une logique de programmation et de gestion des activités du CNRS construites autour de thématiques interdisciplinaires découlant des analyses prospectives et des priorités stratégiques de l'établissement.

Cette mutation profonde doit s'inscrire dans la durée en tirant toutes les conséquences du fonctionnement actuel des sections du comité national, l'organisation du centre en grands départements, ainsi que les mécanismes d'allocation des moyens et de suivi des activités. Il convient de promouvoir une organisation matricielle dans laquelle des grandes thématiques interdisciplinaires orientant les activités s'appuient sur une gestion dans la durée des compétences scientifiques ancrées dans les disciplines.

Cette mutation organique est nécessaire pour permettre au CNRS de tirer tout le parti de l'avantage comparatif institutionnel que représente l'existence d'un établissement unique mobilisant toutes les disciplines sur les questions porteuses des dynamiques scientifiques fortes de la science contemporaine.

Cette logique de l'interdisciplinarité doit, de surcroît, profondément structurer la politique de partenariat avec les autres établissements de recherche et les universités mais aussi la construction des futurs réseaux d'excellence à promouvoir dans le cadre de l'espace européen de la recherche en construction.

Seul le CNRS au sein du dispositif national de recherche dispose des compétences et des moyens pour embrasser l'ensemble des domaines concernés dans le cadre d'une stratégie volontariste capable d'entraîner tous les autres acteurs de la recherche française.

Dans le même temps, les modalités de gestion du centre doivent profondément évoluer pour se donner les moyens de mettre réellement en œuvre cette ambition collective.

Il faut pour cela renforcer la responsabilité de chacun en déconcentrant la gestion, tout en rendant plus explicite les processus d'allocation des ressources au service des objectifs qui auront été fixés.

Cette réforme doit reposer sur un fonctionnement plus collectif et plus solidaire où chacun a son niveau de responsabilité et dans le cadre d'un contrat explicite se sente comptable des objectifs généraux du centre et de la mobilisation de l'ensemble des ressources disponibles. Dans cette logique, la gestion et l'utilisation des ressources propres des laboratoires doivent faire l'objet d'une attention particulière afin de pouvoir contribuer de manière plus efficace au fonctionnement du centre dans toutes ses dimensions. Cette réforme doit aussi être l'occasion de retrouver un rythme normal d'utilisation

des moyens afin de porter remède à la situation actuelle qui génère des reports de crédits importants au niveau des unités en fin d'exercice.

Comme le souhaite la Cour, des engagements précis doivent être pris par le CNRS dans le cadre du changement prévu de ces outils comptables et budgétaires. Le contrat d'objectifs sera le cadre pour arrêter des dispositions opérationnelles afin de permettre cette évolution en profondeur de la gestion de l'établissement.

3 – L'autre levier d'action concerne la gestion prévisionnelle des emplois qui va se mettre en place au sein des établissements de recherche à la suite de la communication faite par le ministre de la recherche en conseil des ministres le 24 octobre.

Ce plan pluriannuel, construit en concertation avec l'enseignement supérieur, va permettre d'assurer, autour des priorités thématiques retenues par le Gouvernement, le renouvellement des compétences scientifiques des EPST dans un contexte où près de la moitié des agents aujourd'hui en fonction seront partis à la retraite d'ici 2010.

D'ici la fin de la décennie, les organismes verront le départ de 40 % de leurs chercheurs, le flux étant particulièrement fort chez les physiciens, les chimistes, les spécialistes des sciences de l'univers, et ceux des sciences humaines et sociales. Dans le même temps, ces établissements perdront 58 % de leurs ingénieurs et techniciens actuels. Pour compenser ces départs et lisser les recrutements il faut assurer, en moyenne annuelle, un taux de renouvellement de 4 % pour les chercheurs et de 6 % pour les autres agents.

Il faut donc anticiper sur ces départs massifs pour rajeunir l'appareil de recherche publique, lisser le nombre de postes offerts sur la période, et maintenir la qualité des recrutements en profitant du vivier actuel de jeunes chercheurs faute de quoi l'on risque de se trouver confronté à partir de 2005 à une pénurie de candidats de qualité.

Le plan gouvernemental est étalé sur dix ans et prévoit la création sur la période 2001-2004 de mille postes nouveaux dans les EPST hors emplois pour la résorption de la précarité, 500 réservés à des chercheurs et 500 réservés à des ITA. Une partie de ce programme a déjà été réalisé avec l'inscription de créations d'emplois aux budgets 2001 et 2002. L'effort sera poursuivi en 2003 et 2004 avec l'ouverture de postes supplémentaires.

En 2005 et 2006 le flux des départs sera suffisant pour assurer un taux de recrutement élevé en remplaçant les départs postes pour postes, sans créations nouvelles tout en évitant les à coups dans les recrutements. A partir de 2007 le plan prévoit une restitution de 200 emplois, compatible avec le maintien d'un taux de renouvellement de 4 % sur la période.

Ce renouvellement des personnels doit être l'occasion de ne pas reproduire à l'identique le tissu scientifique existant mais de le renforcer dans les domaines stratégiques pour l'avenir. Les conseils interministériels de la

recherche de 1998 et de 1999 avaient retenu deux priorités, les sciences de la vie et les sciences et technologies de l'information et de la communication auxquelles ont été ajoutés l'environnement et le développement durable.

Ces domaines doivent bénéficier non seulement de 500 créations de postes de chercheurs et d'un accompagnement fort pour les ingénieurs et techniciens mais également d'un effort complémentaire réalisé par redéploiement de 20 % des postes libérés par des départs à la retraite en favorisant les approches interdisciplinaires. Avec ce redéploiement, le secteur des sciences de la vie gagnera plus de 400 postes de chercheurs, celui des technologies de l'information 275 et l'environnement plus d'une centaine.

Ces priorités thématiques feront cependant l'objet d'un réexamen après 2004 pour ajuster les besoins aux priorités stratégiques du Gouvernement.

La politique retenue par le Gouvernement, grâce à la création nette d'emplois, au redéploiement entre les disciplines et à l'augmentation de l'accueil, permet d'augmenter sensiblement le potentiel scientifique des établissements de recherche sur les nouvelles thématiques prioritaires.

Cette politique volontariste concerne au premier chef le CNRS qui représente à lui seul 60 % des emplois concernés. Elle permet de dégager des moyens importants au service de la modernisation scientifique de l'établissement dans une logique interdisciplinaire.

Sur la base des prévisions en matière de départ en retraite dans les différents organismes et des priorités scientifiques retenues, une répartition indicative entre les établissements des créations d'emplois de chercheur sur la période 2001-2002 a été faite par le ministère.

S'agissant du CNRS, cette répartition doit maintenant être affinée et complétée par des propositions de redéploiement entre les différentes disciplines conformes aux objectifs globaux affichés par le ministre. Pour les ingénieurs et techniciens, une réflexion complémentaire devra permettre de définir les secteurs et les métiers devant faire l'objet d'un renforcement. D'ores et déjà un effort important est fait sur la campagne de recrutement en 2002 pour traduire cette politique.

Ce travail doit s'accompagner d'une réforme en profondeur de la politique de l'emploi pour s'assurer que l'allocation des moyens humains se fait bien au final sur les priorités arrêtées par l'Etat et la direction générale.

Cette réforme repose sur le développement de nouveaux outils de gestion des compétences et l'adoption d'un plan pluriannuel permettant de décliner sur la durée, ces priorités au sein du CNRS. Ces actions seront au cœur du contrat d'objectifs en cours de préparation.

*REPONSE DU PRESIDENT ET DE LA DIRECTRICE GENERALE DU
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE*

Par la place qu'il occupe dans le dispositif national de recherche, le CNRS se doit d'être armé pour remplir au mieux sa mission de recherche fondamentale au service de l'avancée des connaissances et du développement social, économique et culturel du pays dans le cadre des grandes orientations fixées par le gouvernement. Au-delà des capacités d'initiative et de la motivation forte de ses personnels qui constituent sa force principale, il est de la responsabilité du Centre de mettre en place une organisation efficace et cohérente lui permettant d'atteindre ces objectifs.

Dans cette perspective, le président et la directrice générale du CNRS considèrent que le rapport de la Cour des comptes sur le contrôle des comptes et la gestion de l'organisme au cours de la période 1996-1998, porte un diagnostic sur le fonctionnement du Centre qui leur sera utile, alors même qu'ils définissent et mettent en œuvre une politique de réformes.



Le CNRS souhaite cependant souligner que, quelles que soient les remarques et critiques qui peuvent être formulées sur son organisation, il convient aussi d'analyser le Centre au regard de sa mission : la production scientifique qui n'a légitimement pas été étudiée par la Cour. Le CNRS a su maintenir et amplifier au cours de la période examinée une production scientifique d'excellence qui témoigne de l'accomplissement de ses missions tant sur le plan de l'avancée des connaissances que sur celui de la valorisation, au sens large, des résultats des recherches conduites en son sein.

La production scientifique s'évalue en premier lieu à partir des publications et de leur impact (apprécié à partir du lectorat supposé) ; c'est en effet dans ces publications que sont consignées les avancées des connaissances après évaluation par la communauté scientifique internationale.

En se fondant sur un suivi bibliométrique de la production du Centre depuis plus de 10 ans, confirmé par une étude récente de l'Observatoire des sciences et techniques, le CNRS apparaît présent dans près de 80 % des publications scientifiques françaises dans les domaines de la physique, de la chimie et des sciences de l'univers. Plus globalement, 50 % des 384 000 publications françaises répertoriées dans le « Science Citation Index » ont été réalisées avec la participation active d'au moins un chercheur du CNRS, sachant que ne sont pas incluses dans ce bilan les publications du secteur des sciences de l'homme et de la société, faute d'être référencées dans les index de citations.

En termes d'impact, les publications des laboratoires du CNRS se révèlent avoir un impact supérieur à l'impact moyen, tant national

qu'international, des publications référencées. De ce fait, le Centre participe à plus de 70 % de l'impact total des publications françaises. Ce résultat n'a pu être atteint qu'au prix d'une progression constante de la qualité des publications des laboratoires du CNRS au cours des dix dernières années.

Mais la production scientifique ne se mesure pas simplement en terme de publications. Le dynamisme de la recherche peut également s'apprécier à partir des ressources contractuelles qui révèlent à la fois l'intérêt et la confiance que les partenaires portent aux travaux du CNRS. Ainsi, les crédits provenant des diverses relations conventionnelles, y compris avec des partenaires publics, ont été multipliés par 2,5 de 1990 à 2000 et représentent maintenant la part majoritaire du financement du fonctionnement et de l'équipement des laboratoires. L'estime portée au CNRS par l'ensemble des partenaires, français et étrangers, publics et privés, se traduit également dans des demandes de collaboration de plus en plus nombreuses : le CNRS a ainsi signé des conventions de recherche avec 52 pays ; 5 000 chercheurs étrangers sont présents dans ses laboratoires ; 31 accords cadres ont été signés avec les plus grandes entreprises françaises.

Par ailleurs, les brevets, et le retour financier qu'ils engendrent, sont des indicateurs importants de la valorisation des résultats de la recherche. Aujourd'hui, le nombre de brevets atteint près de 4 200, et le montant des redevances qui en résulte était proche de 30,49 M€ au cours de l'année 2000. Ce montant a connu une progression considérable puisqu'il n'était que de 3,05 M€ en 1994 et qu'il a passé le seuil des 15,24 M€ en 1998.



Le CNRS souhaite également apporter des éléments de réponse à certaines des remarques formulées par la Cour, afin de témoigner de sa volonté de mettre en place une organisation nouvelle prenant en compte les mutations en cours, qu'elles concernent les connaissances scientifiques ou les politiques de recherche.

En ce qui concerne la définition de la stratégie, dont la Cour souligne l'absence, le président et la directrice générale du CNRS ont pris, dès leur nomination, toute la mesure de cette obligation fondamentale. Au cours de l'année 2001, le CNRS s'est doté d'un projet d'établissement, actuellement en cours de finalisation, et dont les grandes orientations stratégiques ont été adoptées par le conseil d'administration. Ainsi, l'organisme affiche une vision déterminée de son rôle dans le dispositif national et international de recherche, déclinée dans un projet clarifiant démarche et objectifs, articulant les grandes orientations scientifiques et politiques et définissant les mécanismes propres à mettre en cohérence objectifs et moyens.

Ce projet d'établissement s'appuie sur la définition d'une stratégie scientifique, qui permettra à l'organisme de se situer résolument en pointe dans la recherche de l'excellence, et sur un ensemble de propositions

d'organisation visant à augmenter la réactivité et la créativité du CNRS. Trois grandes priorités sont affichées :

- privilégier l'interdisciplinarité,
- participer à la mise en œuvre d'un espace européen de la recherche,
- responsabiliser les acteurs et déconcentrer les modes d'organisation.

La réalisation de ces objectifs implique une politique de réforme des modes d'organisation et d'action du CNRS qui touche tous ses domaines d'action : organisation interne, partenariats, développement international et régional, ouverture vers le monde socio-économique et la société. Elle bénéficiera de l'opportunité offerte au cours des dix prochaines années par le renouvellement massif des personnels du Centre. Elle ne pourra être conduite que dans la durée, ce qui implique une évaluation permanente de cette mise en œuvre, dont la mission de la stratégie aura la responsabilité. La déclinaison opérationnelle de ces actions trouvera naturellement sa place dans le cadre du contrat d'objectif actuellement en cours de négociation avec le ministère et qui sera signé au début de l'année 2002.



Cependant, dans le cadre de cette vision stratégique à moyen et long terme, des actions significatives ont été mises en œuvre à l'occasion de l'exercice budgétaire 2001 et sont programmées pour l'année 2002. 2001 sera de fait le premier exercice à relever de la seule responsabilité de la présidence et de la direction générale nommées fin 2000. Celles-ci montrent une volonté de traduire le plus rapidement possible la réflexion en action, et d'éviter ainsi une des critiques formulées par la Cour.

Le budget 2001 a ainsi été l'occasion d'affirmer une priorité forte en faveur de l'interdisciplinarité et de l'émergence des jeunes équipes. Les crédits des départements scientifiques destinés à des recherches aux frontières des disciplines ont progressé de 20 %. Ceux en faveur des équipes émergentes de 30 %. Par ailleurs, 50 postes d'ingénieurs ont été réservés pour des actions de valorisation.

Citons également à ce titre la priorité affirmée en faveur des sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC) qui s'est traduite par la création d'un département scientifique à part entière, évolution majeure dans la structuration de l'organisme, la première depuis 25 ans.

Au-delà, dès 2001, la progression importante des effectifs et des crédits destinés aux domaines prioritaires des sciences du vivant, des sciences et technologies de l'information et de la communication a constitué une inflexion forte et quantitativement très marquée dans les orientations du Centre.

Enfin, les créations d'entreprises faites à partir de technologies découvertes au CNRS doivent aussi être comptabilisées à ce titre. La « loi sur

l'innovation » a libéré les initiatives en cette matière et a permis, en moins de deux années, la création de 70 entreprises directement issues de recherches conduites par l'organisme.

Ces premières actions témoignent d'une volonté d'évolution et de l'affichage affirmé de priorités nouvelles.



En conclusion, en regard des critiques formulées dans le rapport de la Cour des comptes, le CNRS souhaite rappeler qu'il importe de prendre également en considération :

- d'une part, une production scientifique d'excellence pendant la période sous revue, qui témoigne de l'accomplissement par le Centre de l'ensemble de ses missions, et de sa reconnaissance internationale.

- d'autre part, la volonté de réforme affichée par la nouvelle équipe de direction, et les actions d'ores et déjà engagées en faveur de priorités nouvelles, qu'il s'agisse du domaine scientifique, du partenariat ou de la sphère administrative. Celles-ci ressortent notamment de la définition stratégique en cours, et de la construction du budget 2001 et du projet de budget pour 2002.