

Le rôle et la stratégie du CNRS

PRESENTATION

En 2002, la Cour avait rendu publiques les conclusions d'une enquête portant sur le Centre national de la recherche scientifique (CNRS)⁴¹. Elle avait constaté « une absence de stratégie de développement de l'organisme » qui pouvait être rapportée à une organisation qui n'avait « pas véritablement changé depuis un quart de siècle », « une structure particulièrement éclatée » et une capacité de manœuvre de la direction générale « très faible ». La Cour avait alors appelé à la conclusion rapide d'un contrat pluriannuel avec l'Etat afin de fixer les étapes de la « profonde et nécessaire transformation » de l'organisme.

La nouvelle enquête, conduite entre juillet 2006 et mars 2007, a porté sur une période au cours de laquelle l'équipe de direction a été renouvelée plusieurs fois. Le contrat d'action pluriannuel signé en 2002 comme l'avait souhaité la Cour, n'a pas été appliqué dans la durée, et enfin la réforme décidée en 2005 a été remise en cause au moment même où elle était mise en œuvre.

Une telle instabilité est d'autant plus préjudiciable que le CNRS doit s'adapter à un environnement qui a profondément changé : l'affirmation du rôle de l'Union européenne, la création de deux agences sur le plan national et l'autonomie croissante accordée aux universités créent un contexte nouveau que le CNRS ne peut ignorer. La mutation du paysage de la recherche conduit ainsi à poser de manière nouvelle la question des missions du CNRS. Le CNRS étant un opérateur majeur de la recherche publique française, c'est la cohérence d'ensemble de cette politique qui est en cause et qui doit trouver réponse de façon urgente.

41) Rapport public annuel 2001, publié en janvier 2002 (pages 383 et suivantes)

Dans ce contexte, la Cour s'est interrogée sur la stratégie et le rôle du CNRS, mais aussi sur les outils comptables et budgétaires dont la modernisation peut fournir un point d'appui pour accompagner les priorités scientifiques. Elle s'est également penchée sur les modes de fonctionnement du centre sous l'angle de leur efficacité et de leur pertinence par rapport à la politique de la recherche publique.

I - Des missions à clarifier

A - Un paysage de la recherche redessiné

1 - La place du CNRS dans la recherche publique française

Le CNRS est un établissement public à caractère scientifique et technologique (EPST), catégorie instituée par la loi du 15 juillet 1982 modifiée d'orientation et de programme pour la recherche et le développement technologique. Il a été initialement créé en 1939 avec pour vocation de fédérer les organismes d'Etat et de coordonner les recherches menées à l'échelon national. En 1945, il s'est orienté vers la recherche fondamentale, la recherche appliquée étant confiée à des organismes spécialisés, comme le Commissariat à l'énergie atomique. Depuis les années 1960, le CNRS a développé une politique d'association, notamment avec les universités, avec lesquelles il partage 80 % de ses unités de recherche.

Le CNRS est dirigé par un président et un directeur général dont les fonctions respectives ont évolué dans le temps. En dehors du conseil d'administration, le comité national de la recherche scientifique et le conseil scientifique jouent un rôle dans la gouvernance de l'établissement en matière d'évaluation et d'orientation scientifique. Le fonctionnement du CNRS repose, outre ses unités de recherche, sur des directions nationales, des départements scientifiques et des délégations régionales.

Le CNRS est de loin le plus grand EPST et représentait en 2005 près du quart du budget civil de recherche et développement. Sa place au sein de la mission interministérielle pour la recherche et l'enseignement supérieur est plus faible, du fait de l'inscription dans cette mission des crédits liés à l'enseignement supérieur. En 2006, le CNRS comptait 26 000 agents, dont 11 500 chercheurs et 14 500 ingénieurs et techniciens et regroupait près de 1200 unités de recherche et de service. Son budget s'élevait à 2 738 M€, financés à hauteur de 75 % par une subvention pour charges de service public versée par l'Etat.

L'établissement est régi par le décret du 24 novembre 1982 modifié qui lui fixe pour missions « d'évaluer, d'effectuer ou de faire effectuer toutes recherches présentant un intérêt pour l'avancement de la science ainsi que pour le progrès économique, social et culturel du pays » mais aussi de contribuer à la valorisation de la recherche, de développer l'information scientifique, d'apporter son concours à la formation et de participer à la prospective scientifique.

2 - La mutation du paysage de la recherche

Depuis la précédente intervention de la Cour, l'environnement dans lequel évolue le CNRS a profondément changé, que ce soit sur le plan européen, national ou régional.

a) L'espace européen de la recherche

La Communauté européenne a organisé sa politique en faveur de la recherche autour de programmes cadres pour la recherche et le développement (PCRD). A ce titre, le 7^{ème} PCRD qui couvre la période 2007 à 2013 prévoit globalement 50,5 Mds€ de crédits, ce qui représente une hausse de 63 % par rapport au programme précédent. Il s'agit pour la Communauté européenne de se positionner comme un acteur au service d'une stratégie globale de recherche en Europe. Elle a ainsi élargi ses domaines d'intervention par rapport aux schémas traditionnels dans lesquels elle se cantonnait initialement, à savoir les très grands équipements et les projets majeurs associant le secteur public et le secteur privé. Elle intervient désormais plus largement sur des thématiques où le CNRS est impliqué, celui-ci étant en 2005 le premier organisme européen bénéficiaire des aides de la Commission européenne pour un montant d'environ 200 M€. Le développement de la politique communautaire de la recherche s'inscrit dans la stratégie adoptée par le Conseil européen de Lisbonne en 2000 au travers de laquelle l'Union européenne s'est donné comme horizon de devenir l'économie de la connaissance la plus avancée du monde. Cette orientation s'est en particulier traduite par l'objectif fixé au Conseil européen de Barcelone de 2002 d'accroître la part des dépenses de recherche et développement au sein de l'Union de 1,9 % du PIB à 3 % d'ici à 2010.

b) La création d'agences au niveau national

En 2005 et 2006, deux agences ont été créées au niveau national dont les missions ont un impact direct sur celles du CNRS : l'Agence nationale de la recherche (ANR) et l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES).

L'ANR a été créée le 7 février 2005, sous la forme d'un groupement d'intérêt public et transformée le 1^{er} janvier 2007 en établissement public administratif avec pour mission le financement de projets de recherche. Dès 2005, la capacité d'engagement de l'agence s'est élevée à 700 M€, 35 appels à projet ont été lancés et 4500 projets de recherche ont été soutenus. L'ANR est donc désormais un acteur à part entière du paysage de la recherche.

Pour les années à venir, les projections liées à la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche prévoient que les crédits destinés au financement de projets passeraient de 1,1 Md€ en 2008 à 1,5 Md€ en 2010. L'agence devrait ainsi disposer à moyen terme d'une capacité d'engagement correspondant à près de la moitié du budget actuel du CNRS et au double des crédits d'intervention dont il dispose aujourd'hui. Ces projections montrent que les pouvoirs publics entendent faire jouer à l'ANR un rôle structurant qui ne peut être sans effets pour le CNRS.

La loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche a également prévu la création d'une seconde agence chargée de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. L'AERES s'est vu notamment confier l'évaluation des équipes de recherche, évaluation qu'elle pourra conduire directement ou en s'appuyant sur les organismes existants. La question de l'articulation de ses missions avec celles du Comité national de la recherche scientifique, organisme qui évalue les chercheurs du CNRS depuis 1945, est donc posée.

c) La montée en puissance des universités

Les recherches du CNRS en partenariat avec les universités sont une évolution déjà ancienne et se matérialisent par la constitution d'unités mixtes de recherche (UMR). Plus de 90 % des laboratoires du CNRS sont ainsi associés à une autre personne morale. Ces taux n'ont que faiblement progressé entre 2000 et 2005, passant de 89,3 % en 2000 à 92,5 % en 2005. Parmi les partenaires du CNRS, les universités et les grands établissements d'enseignement supérieur jouent un rôle déterminant, puisque 81 % des unités du CNRS étaient associées à un établissement de ce type en 2005. Le CNRS ne compte ainsi que 100 unités de recherche qui lui sont propres. Deux lois récentes modifient le cadre dans lequel les partenariats entre le CNRS et l'université se concluaient jusqu'ici.

La loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche a prévu un ensemble de dispositifs nouveaux de coopération scientifique entre les nombreux acteurs de la recherche, dans l'objectif d'une meilleure structuration de celle-ci : il s'agit en particulier des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et des réseaux thématiques de

recherche avancés (RTRA). Selon que l'accent est porté sur l'un ou l'autre de ces outils, les conséquences pour le CNRS peuvent apparaître différentes : s'il peut en effet s'accommoder d'un fonctionnement en réseau et plaide d'ailleurs pour un tel schéma, une structuration de la recherche par grands pôles géographiques, dont le point d'attache principal résiderait dans les sites qui les hébergent et qui sont souvent des sites universitaires, pose en revanche plus directement la question de la place qui peut revenir à un centre de recherche national et pluridisciplinaire.

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités fait évoluer les modalités de gouvernance des universités dans l'objectif de renforcer leur capacité de prise de décision, ce qui ne sera pas sans conséquence sur les relations des universités avec le CNRS.

L'ensemble de ces évolutions redessine le paysage dans lequel évolue le CNRS, paysage au demeurant déjà fort complexe, comme la Cour l'a relevé à travers l'exemple du département du vivant du CNRS et de l'Inserm dans son rapport public thématique de mars 2007 sur la gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant. Elles tendent en effet à rapprocher la France des formes d'organisation pratiquées chez ses partenaires qui reposent sur un tissu universitaire d'excellence structuré par des agences de financement nationales, auxquelles s'adjoignent des établissements spécialisés dans la recherche disposant d'un spectre d'action variable selon les pays. Ce spectre va d'un rôle d'opérateur de recherche, comme en Allemagne avec le « Max Planck Institut », à l'aide à la structuration de la recherche au travers d'agences de moyens financiers et éventuellement humains, comme aux Etats-Unis et au Royaume-Uni. Or, les missions du CNRS et ses modes de fonctionnement n'ont pas été conçus pour s'inscrire dans ce nouvel environnement, qui pose en particulier la question de l'articulation de l'action du CNRS avec celle de l'ANR et des universités, appelées à devenir, comme c'est le cas à l'étranger, des intégrateurs de la recherche.

B - L'absence de stratégie suivie dans la durée

Si l'environnement dans lequel évolue le CNRS a été réformé en profondeur, tel n'est pas le cas du CNRS. Par rapport à ces évolutions structurantes, la stratégie de l'établissement n'est en effet pas stabilisée. Un contrat avec l'Etat a certes été signé mais il n'a pas été appliqué dans la durée. Depuis, deux projets d'inspirations différentes ont été développés par les dirigeants qui se sont succédé. Une telle instabilité est évidemment préjudiciable, aucune stratégie ne pouvant être conçue et mise en œuvre sans continuité.

1 - Une gouvernance marquée par l'instabilité

a) L'instabilité des dirigeants de l'établissement

Depuis 2000, quatre équipes de direction se sont succédé au CNRS alors que le président et le directeur général sont en principe désignés pour quatre années. Cette instabilité se traduit dans les conseils d'administration qui ont délibéré sur les comptes financiers : de 2003 à 2006, ce n'est jamais la même équipe de direction qui a animé les débats.

La crise qu'a connue le CNRS à la fin 2005 et au début 2006 a constitué le point d'orgue de cette instabilité. Le 5 janvier 2006, le président démissionnait et son successeur était nommé le 11 janvier. Dans le même temps, le directeur général était démis de ses fonctions, le ministre de la recherche annonçant le départ de ce dernier le 9 janvier et nommant son successeur le 17 janvier. Cette situation peut trouver sa source dans deux causes principales. D'une part, les textes instituant le CNRS ont organisé un partage des rôles entre le président et le directeur général qui implique, pour fonctionner sans difficultés, une parfaite cohésion. D'autre part, les alternances gouvernementales conduisent souvent à des changements de dirigeants en cours de mandat.

b) Les modifications introduites par le décret du 12 février 2007

Pourtant, le décret constitutif du CNRS a été modifié à trois reprises depuis 2000, dont deux fois avec l'objectif d'assurer une plus grande stabilité dans les fonctions de direction au sein du CNRS et le mode de gouvernance du centre a été à ce titre très largement modifié.

Le décret du 25 octobre 2000 avait porté le mandat du président et du directeur général de trois à quatre ans et élargi les fonctions du président. Alors qu'il n'assurait auparavant que la présidence du conseil d'administration, le président était désormais chargé d'animer et de coordonner la politique générale du CNRS, le directeur général étant responsable de sa direction scientifique, administrative et financière. Dans son rapport public de 2001, la Cour avait insisté sur l'importance qui s'attachait dans ce cadre à «une bonne intelligence des rôles entre le président et le directeur général ». La crise qu'a connue le CNRS fin 2005 est l'illustration des risques liés à la dualité de la direction.

La modification réglementaire adoptée le 12 février 2007 à la demande de la nouvelle direction du CNRS a parachevé l'évolution engagée en 2000 vers un renforcement des pouvoirs du président : là où le fonctionnement du centre était précédemment entre les mains de son directeur général, le nouveau système introduit une autorité hiérarchique

claire du président sur le directeur général dont les pouvoirs propres sont réduits. Si le directeur général continue à diriger le CNRS, c'est désormais « sous l'autorité du président du centre » dont les attributions en matière d'organisation sont renforcées. Et c'est dorénavant sur proposition du président du centre que le directeur général doit être nommé. Ces nouvelles dispositions réglementaires devraient en principe permettre au CNRS de bénéficier à l'avenir d'une gouvernance stable.

2 - Trois stratégies successives depuis 2002

a) Un contrat avec l'Etat qui n'a pas été appliqué dans la durée

Conformément à la recommandation de la Cour en 2002, un contrat d'action pluriannuel a été conclu entre le CNRS et l'Etat pour la période 2002-2005. Sa faiblesse majeure est qu'il n'a pas été mis en œuvre dans la durée. Son suivi a en effet été réalisé pour la dernière fois au conseil d'administration de juin 2004, avec des éléments chiffrés ayant trait aux exercices 2002 et 2003. Les éléments recueillis par la Cour montrent que des pans entiers du contrat n'ont pas été suivis d'effet et il n'existe pas de bilan global concernant sa mise en œuvre. La raison principale en est que les deux équipes dirigeantes qui se sont succédé depuis sa conclusion ont chacune défini leur propre stratégie.

Mais il est vrai également que, si le contrat a pu être perdu de vue par les nouvelles équipes dirigeantes, c'est qu'il présentait des lacunes. En premier lieu, le contrat d'action pluriannuel n'était pas accompagné par une programmation des moyens financiers du CNRS. Il ne permettait donc ni de donner une indication des moyens budgétaires que l'Etat souhaitait mobiliser en faveur du CNRS, ni de traduire concrètement les priorités définies par le contrat, ni enfin de définir les efforts demandés au centre en matière de gestion. Dans ces conditions, le contrat d'action pluriannuel s'apparentait plus à un plan stratégique négocié avec les pouvoirs publics qu'à un réel contrat permettant de prévoir l'évolution effective du CNRS durant la période.

En deuxième lieu, la déclinaison chiffrée des actions stratégiques est restée lacunaire au niveau du contrat lui-même et ce n'est qu'une fois le contrat signé que s'est posée la question de la définition d'indicateurs de suivi et d'objectif. Ceux-ci ont été présentés une seule fois en juin 2004. Surtout, il ne s'agissait pas véritablement d'indicateurs d'objectifs, aucune valeur cible n'étant fixée pour les différentes actions.

Enfin, les priorités scientifiques ont été définies de telle manière qu'elles incluaient de fait la quasi-totalité des champs de recherche du CNRS et ne constituaient donc pas réellement des priorités. Au

demeurant, de telles priorités auraient supposé, pour prendre tout leur sens, une déclinaison des moyens en équipement, personnel et fonctionnement qui pouvaient leur être affectés.

Les leçons des faiblesses de cette contractualisation en matière de priorités scientifiques, de mécanisme de suivi et de trajectoire financière associée devront être tirées dans la perspective de la négociation d'un nouveau contrat.

b) Une profonde réforme en 2005 qui n'a pas été mise en œuvre

Sous l'égide du directeur général nommé en 2003, une réforme en profondeur du CNRS a été lancée qui allait au-delà des évolutions prévues par le contrat d'action pluriannuel. Cette réforme, intitulée « notre projet pour le CNRS » s'appuyait sur des objectifs scientifiques et proposait un changement des structures du CNRS pour y faire face. Ses objectifs scientifiques se situaient dans la perspective d'un paysage de la recherche fondé sur la concurrence internationale et sur un couplage fort entre la recherche et ses applications. Sur ces bases, un projet d'évolution des structures du CNRS a été adopté par le conseil d'administration du 19 mai 2005. Il prévoyait, d'une part, la mise en place de six départements scientifiques, dont deux départements transverses, regroupés au sein d'une direction scientifique générale et, d'autre part, la mise en place de cinq directeurs interrégionaux pour représenter le CNRS en région. Il était également prévu d'associer plus largement le conseil d'administration aux décisions d'attribution de moyens entre départements scientifiques et de créer un comité d'évaluation externe pour évaluer les performances de l'établissement.

La nouvelle organisation devait être opérationnelle le 1^{er} janvier 2006. Approuvée par le conseil d'administration, elle ne s'est cependant pas concrétisée, une nouvelle direction ayant été nommée au moment où la réforme était mise en place. Sans porter de jugement sur une réforme qui n'a pas été menée à son terme, la Cour a déjà constaté, lors de l'enquête qu'elle a conduite sur la gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant⁴², « les effets dommageables des conditions dans lesquelles elle a été remise en cause : intervenue en phase finale de sa mise en œuvre, alors qu'elle avait été longuement délibérée au sein de l'établissement et avec sa tutelle, son interruption soudaine a frappé d'un degré d'incertitude supplémentaire l'exercice déjà difficile de la fonction de pilotage au sein de l'établissement. » Ce jugement a été largement corroboré à l'occasion du contrôle de l'organisme dans son ensemble mené entre juillet 2006 et mars 2007.

42) Rapport public thématique de mars 2007

c) Un nouveau plan stratégique en préparation

Les positions de la nouvelle équipe dirigeante en matière d'organisation ont été présentées et adoptées au conseil d'administration de juin 2006. Elles tiennent en deux axes : une réforme des statuts visant à renforcer les pouvoirs du président ; une remise en cause de la direction scientifique générale et des directions interrégionales. Il s'agit ainsi de réaffirmer la responsabilité centrale jouée par les départements scientifiques et de confier la coordination des actions régionales à une nouvelle direction nationale, la direction des partenariats.

Sur le plan stratégique, la nouvelle équipe de direction a choisi de procéder avec deux horizons temporels différents : d'une part, des orientations scientifiques à long terme qui se projettent jusqu'en 2020 et, d'autre part, un contrat avec l'Etat sur une période de quatre ans. L'existence de ces deux horizons de temps devrait faciliter la conclusion d'un contrat avec l'Etat orienté vers les problématiques de gestion et éviter ainsi les écueils qui ont pu être constatés lors de la précédente contractualisation. En décembre 2007, le document d'orientation stratégique « le CNRS – vision 2020 » n'était pas encore finalisé et la négociation d'un contrat à plus court terme avec l'Etat n'avait pas débuté.

Les versions successives du plan stratégique du CNRS témoignent de l'importance croissante accordée à la question du positionnement du CNRS dans son nouvel environnement. Si la réponse de l'établissement, se fondant en cela sur certains exemples étrangers, est qu'il doit conserver l'ensemble de ses fonctions actuelles, le plan stratégique se situe désormais dans la perspective d'offrir le meilleur service au sein d'un paysage de la recherche recomposé. Le CNRS serait ainsi « un appui et un complément aux agences de financement », se distinguant par sa capacité à prendre des risques et à faire émerger de nouvelles priorités scientifiques. Sa valeur ajoutée dans la recherche publique se manifesterait en particulier par sa capacité à « fédérer les compétences », notamment dans le cadre des réseaux thématiques de recherche avancée (RTRA). Ses modalités de contractualisation avec les universités seraient renouvelées au travers de deux nouveaux outils présentés à la Cour en ces termes : « les laboratoires de recherche communs (LRC) ayant vocation à être gérés par le CNRS et les dotations versées aux équipes de recherches labellisées (ERL) relevant d'une gestion prioritairement universitaire ».

Le plan stratégique du CNRS laisse ainsi penser que l'établissement est prêt à s'acheminer vers un schéma dans lequel trois fonctions distinctes lui reviendraient : d'une part, un rôle d'opérateur de recherche sur des thématiques de recherches émergentes ou risquées et les secteurs nécessitant de grandes infrastructures ; d'autre part, un rôle

d'agence de moyens au bénéfice en particulier des universités pour accompagner leur activité de recherche ; enfin, une mission de fédérateur, au travers notamment des réseaux thématiques de recherche avancée.

Cette stratégie reviendrait donc à modifier fondamentalement les conditions de partenariat qui ont prévalu jusqu'à ce jour avec les universités à travers les unités mixtes de recherche puisque le CNRS occuperait une place particulière dans certains secteurs de recherche, notamment dans les sciences dures, et se placerait en situation d'accompagner les universités par un « label » et des dotations affectées de façon globale pour le reste.

Sans se prononcer sur une stratégie qui n'est pas encore finalisée, la Cour note que ce processus est pour l'heure interne au CNRS et que ces orientations ne semblent pas avoir fait l'objet d'une concertation préalable avec les partenaires concernés et en particulier avec les universités. En outre, il apparaît que les positions respectives des deux directions générales compétentes du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche sur cette inflexion stratégique peuvent avoir différé même si elles sont, selon le ministère, désormais harmonisées. Or, c'est au ministère, dans sa fonction centrale d'orientation stratégique de ses domaines de compétence, qu'il appartient de concevoir les rôles respectifs du CNRS et des universités dans ces nouveaux partenariats.

La Cour n'a cessé dans ses dernières publications sur la gestion de la recherche publique en France⁴³ d'attirer l'attention sur la complexité de son organisation et sur les faiblesses devenues quasi structurelles qui en résultent et entravent son efficacité comme l'efficacité de la dépense publique ; elle a souligné sans relâche la nécessité d'une rationalisation et d'une cohérence d'ensemble de cette organisation ; elle considère aujourd'hui comme urgente la clarification du rôle à jouer par le CNRS dans le nouveau paysage de la recherche, tant sa place est déterminante pour le positionnement de ses principaux acteurs.

43) « La gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant » (mars 2007) ; « La recherche en faveur des sciences et technologies de l'information et de la communication » (février 2007) ; « La gestion de la recherche dans les universités » (octobre 2005).

II - Une modernisation comptable et budgétaire à poursuivre

Entre 2000 et 2007, les outils comptables et budgétaires du CNRS ont connu une profonde transformation. Cette évolution s'inscrit dans le nouveau contexte créé par la loi organique relative aux lois de finances, le nouveau cadre budgétaire et comptable et la loi de sécurité financière. Elle témoigne de l'importance désormais accordée à l'existence d'informations financières fidèles à la réalité. A ce titre, la modernisation des outils comptables et budgétaires entreprise au sein du CNRS reflète l'évolution que connaît la sphère publique dans son ensemble. Elle montre les lacunes des systèmes précédemment utilisés, les importants efforts entrepris pour y remédier mais aussi le chemin qui reste à parcourir pour disposer d'une information fiable, pertinente par rapport à la stratégie et partagée par les acteurs concernés.

A - Une modernisation comptable à inscrire dans la durée

Le compte de résultat du CNRS se caractérise par l'importance de la subvention d'exploitation du ministère de la recherche (84 % des produits d'exploitation en 2005) et par la place des dépenses de personnel (69 % des charges d'exploitation en 2005). Entre 2000 et 2005, les sources de financement du CNRS se sont diversifiées et les dépenses hors personnel ont connu une forte dynamique. Les charges ayant évolué de façon plus soutenue que les produits, le CNRS présente un résultat net cumulé légèrement déficitaire sur la période. Si la situation financière du CNRS restait saine fin 2005, la dégradation du fonds de roulement et de la trésorerie invite pour l'avenir à un suivi attentif des équilibres comptables de l'établissement.

Ces données doivent être néanmoins considérées avec prudence. Les comptes produits par le CNRS jusqu'en 2005 présentent en effet des lacunes très significatives, dont certaines ont été corrigées en fin de période. Ces lacunes affectent tant la présentation des comptes que leur contenu, en particulier en matière d'inventaire du patrimoine du CNRS, de recensement des risques auxquels il doit faire face ou encore de rattachement des charges et des produits à l'exercice pertinent.

A partir des comptes 2005 et dans la perspective d'une certification de ses comptes 2008 par des commissaires aux comptes, le CNRS s'est engagé dans un important chantier de modernisation. Les principaux défauts existants dans la tenue des comptes ont été identifiés ainsi que les mesures permettant d'y remédier et une part d'entre elles a d'ores et déjà

été mise en œuvre. Cette évolution a été rendue possible notamment par la mise en service au 1^{er} janvier 2007 d'un nouveau système d'information budgétaire, financier et comptable.

L'effort entrepris doit être activement poursuivi si le CNRS veut se mettre en situation de disposer en 2008 de comptes certifiables. Il reste en effet encore beaucoup à faire. Il importe en particulier que les procédures comptables soient fixées de sorte que l'établissement puisse présenter dans la durée, année après année, des comptes certifiables reposant sur un environnement de contrôle de qualité. La Cour tient enfin à souligner les enjeux financiers⁴⁴ de la modernisation comptable ainsi engagée. Si un scénario dans lequel le CNRS peut remédier aux défauts de qualité de ses comptes sans remettre en cause ses équilibres financiers est envisageable, sa réalisation supposera en effet un suivi attentif.

B - La modernisation budgétaire

1 - Un budget désormais en prise avec l'activité

Jusqu'en 2006 inclus, le budget était présenté en trois sections, la première regroupant les dépenses de personnel, la deuxième les charges liées à l'administration et aux services communs, et la troisième les crédits destinés aux laboratoires ainsi qu'aux opérations programmées. Les crédits de personnel étant présentés sous une forme globalisée, ce découpage ne permettait pas d'apprécier l'effort consenti en faveur des unités de recherche et des différentes disciplines auxquelles ils étaient destinés. De même, le partage entre les crédits de fonctionnement et les crédits d'équipement était peu lisible. Enfin, les règles d'affectation des ressources aux différentes sections budgétaires rendaient très difficile la lecture de l'évolution globale des ressources. L'utilité des documents budgétaires était en outre obérée par l'écart existant entre les budgets primitifs votés par le conseil d'administration, les budgets tels qu'ils résultaient des décisions modificatives intervenant en cours d'année et les budgets finalement exécutés, cet écart étant pour l'essentiel lié à d'importants reports de crédits.

A partir de 2007, la présentation du budget du CNRS a été profondément modifiée en application du nouveau cadre budgétaire et comptable. Cette évolution remédie à l'essentiel des défauts constatés en matière de lisibilité des documents budgétaires.

44) L'impact des ajustements repérés par l'agence comptable se situe dans une fourchette allant d'une réduction du résultat de 150 M € à une amélioration de celui-ci de 150 M €

La novation principale consiste en ce que le budget a désormais pour objectif de traduire l'activité du CNRS. Le budget est en effet structuré autour de trois agrégats : le premier concerne les activités de recherche conduites par les unités de recherche, le deuxième les actions communes et le troisième les fonctions supports. Au travers du premier agrégat, il existe pour la première fois une affectation des dépenses à l'activité scientifique qui porte non seulement sur le fonctionnement mais aussi sur le personnel. Les dépenses sont ensuite déclinées par groupes de disciplines et par regroupements géographiques. Ces informations modifient l'orientation des documents budgétaires : ceux-ci apparaissent désormais clairement en lien avec les missions du centre. Le budget peut constituer à ce titre un instrument de pilotage de la politique scientifique, ce qu'il n'était pas auparavant conçu pour être. Les annexes concernant les indicateurs de performance de la LOLF et les crédits dont bénéficient les unités de recherche, quelle que soit l'origine des financements, constituent en outre des sources d'information nouvelles et de première importance, même si la qualité des données présentées ne peut être considérée comme suffisante à ce stade. Dans le même temps, le budget est plus simple à analyser. Il permet en effet de suivre de manière globale les recettes et les dépenses, ce qui n'était pas possible avec l'ancienne présentation par sections équilibrées en dépenses et en recettes. Au total, la présentation du budget selon la nouvelle nomenclature représente un saut qualitatif d'une réelle ampleur et fournit l'assise nécessaire pour accompagner la stratégie scientifique du CNRS.

2 - Des faiblesses structurelles à surmonter

Le nouveau cadre budgétaire et comptable doit trouver son prolongement dans une adaptation des modes de gestion. Il s'agit en particulier de la plus grande liberté de manœuvre laissée à l'établissement pour modifier l'affectation de ses crédits en cours d'année, contrepartie de l'approfondissement du dialogue conduit avec les pouvoirs publics en amont de l'adoption du budget. A ce titre, la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire et comptable aura été l'occasion pour le CNRS de formaliser ses procédures. Mais, cette formalisation a souvent consisté à retranscrire les modes de gestion antérieurs, faisant courir le risque que ne perdurent des pratiques héritées du passé et qui avaient fait perdre de sa pertinence au budget. L'attention du CNRS et de ses ministères de tutelle devrait se porter en particulier sur quatre sujets qui ne sont pas sans lien.

a) La lisibilité de la politique d'investissement

Si la nouvelle présentation du budget remédie à l'essentiel des défauts du système antérieur, tel n'est pas le cas en matière d'investissement, car elle ne donne pas de vision prévisionnelle globale des investissements à réaliser. Cette situation pose d'ailleurs problème s'agissant de la comptabilisation de la subvention pour charges de service public qui doit différer selon le type de dépenses que finance cette subvention. Sans remettre en cause l'autonomie de gestion dont disposent les laboratoires pour effectuer indifféremment des dépenses de fonctionnement et d'investissement, il serait donc souhaitable que le CNRS présente un tableau de financement prévisionnel global lors du budget primitif, celui-ci ne faisant l'objet d'une présentation détaillée qu'au moment du compte-rendu d'exécution budgétaire. Ceci fournirait l'assise à une discussion sur des choix qui engagent l'avenir ainsi que sur leurs modalités de financement.

b) La réduction du niveau des reports

Dans son rapport public de 2001, la Cour avait critiqué l'importance des crédits non consommés qui généraient des reports sur l'exercice suivant, obérant la lisibilité et la pertinence des documents budgétaires. Force est de constater que cette tendance, si elle a connu un frein brutal en 2003, a depuis repris vigueur, les crédits ouverts non consommés s'établissant à 386 M€ en 2006. Ils représentaient 346 M€ en 2005, dont 314 M€ ont été reportés sur 2006, et se concentraient sur les dotations allouées aux laboratoires et tout particulièrement le soutien de base apporté aux unités de recherche.

Ainsi en 2005, pour 810 M€ de crédits effectivement dépensés à ce titre, 224 M€ de crédits non consommés ont été reportés sur l'exercice suivant. Cette situation paradoxale tient en partie à la notification aux unités de crédits extrêmement parcellisés et souvent durant l'été, ce qui ne les met pas en situation d'engager effectivement les crédits qui leur sont alloués. La direction du CNRS s'est employée dans la période récente à raccourcir ses délais de notification des crédits aux unités.

Néanmoins, on ne peut estimer, comme le fait le CNRS, que « la situation des reports peut être considérée comme satisfaisante à la fin de l'année 2005 », car elle permet notamment de faire face « aux restes à payer ». Elle témoigne plutôt des insuffisances de la procédure budgétaire. D'une part, ce que le CNRS appelle des « restes à payer » ne devrait pas être reporté sur l'exercice suivant mais figurer dans les dépenses de l'exercice en cours, dès lors qu'il s'agit bien de charges à

payer, après service fait. D'autre part, le CNRS constate sur l'exercice en cours les ressources qu'il obtient, même si celles-ci, comme c'est souvent le cas pour les financements de projets dont bénéficient les laboratoires, couvrent des dépenses pluriannuelles. Ce double phénomène engendre mécaniquement des reports dont une large part n'a aucune justification. Une révision de la procédure budgétaire sur ces points devrait donc aboutir à une baisse sensible du niveau des reports et permettre en outre d'intégrer dès le budget primitif une prévision de reports, ce qui rendrait à ce document toute sa pertinence.

c) L'affectation des crédits aux unités de recherche.

Le circuit des notifications budgétaires internes au CNRS est double : notification des autorisations de programmes aux départements scientifiques puis aux unités de recherche ; notification des crédits de paiement aux ordonnateurs secondaires que sont les délégations régionales. Il résulte de ce double circuit déjà critiqué par la Cour en 2002 que les unités de recherche fondent leurs prévisions de dépenses sur le niveau des autorisations de programmes, sans tenir compte des crédits de paiement effectivement disponibles. Depuis la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire et comptable, et le remplacement des autorisations de programme par des autorisations d'engagement, le principe qui prévaut est celui d'une égalité entre les montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiement. Ce principe n'existait toutefois pas jusqu'en 2006. Or, entre 2000 et 2006, les crédits de paiement votés en faveur du CNRS ont été inférieurs de 292 M€ (dont 229 M€ en 2002 et 2003) aux autorisations de programmes qui lui ont été affectées. Cette situation, dont la responsabilité incombe tant à l'établissement qu'à ses autorités de tutelle, a conduit à des décisions critiquables.

D'une part, le maintien d'un niveau conséquent d'autorisations de programme a permis au gouvernement d'afficher dans les lois de finances initiales entre 2000 et 2003 une augmentation globale des crédits en faveur du CNRS alors que l'examen des crédits de paiement montrait leur baisse. D'autre part, au moment où cet écart s'est matérialisé et s'est inscrit dans la durée, le CNRS a fait le choix de continuer à déléguer les autorisations de programmes aux unités de recherche, alors que la couverture financière des engagements qu'elles permettaient n'était pas assurée par l'allocation de crédits de paiements suffisants. Enfin, si la situation qu'a connue le CNRS ne pourra plus se produire à l'avenir, la question demeure du traitement du stock d'autorisations de programmes non couvert par des crédits de paiement, désormais chiffré à 240 M€ par l'établissement et ses tutelles. Par un échange de courrier de 2006, ceux-ci ont prévu de résorber cet écart sur vingt ans maximum, correspondant à

des tranches annuelles de 12 M€ minimum de crédits libres d'emplois que le CNRS s'est engagé à annuler. Cette solution pèsera donc à long terme sur les budgets du centre et devrait conduire à maintenir pendant deux décennies le double circuit budgétaire existant au sein de l'établissement.

En l'espèce, une prise en compte adéquate du calendrier des investissements pluriannuels des laboratoires ainsi que des dépenses liées aux projets sur lesquels ils disposent de financements contractuels aurait sans doute permis d'aboutir à une solution plus satisfaisante, même si elle aurait supposé un important effort d'explication auprès des laboratoires. A défaut, l'annulation en temps utile des autorisations de programmes non couvertes par des crédits de paiements était la solution normale.

Pour l'avenir, la Cour invite l'établissement à accélérer l'apurement de cet écart en allant chaque année le plus loin possible dans l'annulation des autorisations d'engagements liées à des crédits libres d'emplois et en se fondant pour cela sur une appréciation rigoureuse des reports de crédits.

d) Des moyens à inscrire dans une perspective pluriannuelle

L'ensemble de ces évolutions devrait faciliter la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens assorti d'un engagement des pouvoirs publics sur une trajectoire de financement pluriannuelle.

Entre 2000 et 2006, les dépenses exécutées par le CNRS ont progressé à un rythme annuel proche de 5 %, du fait en particulier d'une forte dynamique des crédits alloués aux laboratoires et aux opérations programmés qui sont passés de 481 M€ en 2000 à 810 M€ cinq ans plus tard. Cette dynamique est pour une large part liée à une augmentation de 56 % en cinq ans des « ressources propres » du centre. Ce terme doit néanmoins être interprété avec prudence, ces ressources correspondant pour une part croissante à des financements d'origine publique. Elles témoignent de l'évolution institutionnelle du paysage de la recherche, et notamment du développement des financements sur projets au travers d'agences nationales ou communautaires. Si la subvention versée au CNRS au titre de la loi de finances demeure la ressource principale du centre, sa part se réduit ainsi progressivement et passe de 81 % des ressources budgétaires globales en 2000 à 75 % en 2005. Durant la période, elle a augmenté à un rythme moyen annuel de 2,4 %. Elle a toutefois connu des à coups très sensibles, bien plus prononcés que ne le laissaient présager les lois de finances. Elle a en particulier diminué de 141 M€ entre 2001 et 2002, ce qui n'a pas placé l'établissement dans des conditions satisfaisantes pour exercer ses responsabilités de gestion.

Pour l'avenir, il importe que le CNRS puisse se situer dans une perspective de moyen terme. Cette perspective devra s'inscrire dans le cadre de la programmation des moyens inscrite dans la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 et tenir compte du contexte nouveau créé par l'évolution du paysage institutionnel de la recherche. A cet égard, dans un rapport de février 2007 sur la contractualisation des organismes de recherche avec l'Etat, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche a formulé des pistes, évoquant des contrats d'objectifs et de moyens assortis de perspectives de financement conservatoires mais révisables annuellement ou encore des contrats prévoyant différents scénarios d'exécution et associant réalisation des objectifs et obtention de moyens nouveaux. S'agissant du CNRS, il apparaît nécessaire que la clarification des attentes formulées à son égard par ses tutelles s'accompagne d'une trajectoire de financement pluriannuelle.

Au total, le CNRS dispose désormais avec le nouveau cadre budgétaire et comptable d'un outil de pilotage qui lui permettra de mobiliser de façon efficace ses crédits dès lors qu'il aura mis un terme à des pratiques de gestion inadaptées. Il importe pour ce faire que le CNRS fasse partager cet outil à ses personnels afin de construire avec eux et avec les pouvoirs publics les conditions d'un dialogue transparent et approfondi sur les moyens nécessaires à son action dans la durée.

III - Des modes de fonctionnement à adapter

La définition d'une stratégie de long terme du CNRS ainsi que la négociation d'un contrat pluriannuel avec l'Etat supposent une vision claire des missions qui reviennent au centre dans le nouveau paysage de la recherche. Mais le CNRS doit aussi disposer de modes de fonctionnement adaptés à son nouvel environnement. A ce titre, le Cour s'est penchée sur quatre sujets : l'organisation, les outils de pilotage, la gestion des personnels et la gestion des unités de recherche⁴⁵.

45) La Cour n'a pas traité les questions spécifiques liées aux personnels ingénieurs et techniciens, ni les problématiques associées à la valorisation de la recherche, sujet sur lequel elle a effectué un ensemble de recommandations dans le cadre de son rapport public thématique de mars 2007 portant sur la gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant.

A - L'organisation

Si la Cour avait critiqué en 2002 le mode de fonctionnement centralisé du CNRS, force est de constater que cette situation n'a pas changé. Ainsi, l'essentiel des décisions relève du comité de direction de l'établissement qui réunit de façon hebdomadaire, sous la présidence du directeur général, les directeurs de départements scientifiques et le secrétaire général. Ce mode de prise de décision descend jusqu'à un niveau de détail très important, ce qui le distingue d'un type de gouvernance dans lequel les instances dirigeantes arbitraient des priorités et confieraient leur mise en œuvre aux échelons opérationnels sur la base d'un mandat clair. C'est d'ailleurs l'intention du CNRS que de se rapprocher de ce mode de gouvernance et de faire jouer à la direction un rôle comparable à celui d'une « holding » opérant au bénéfice de départements scientifiques ou d'instituts plus autonomes.

En deuxième lieu, l'organisation repose sur une séparation nette entre les instances spécialisées dans la gestion que sont les délégations régionales et les instances nationales que sont les départements scientifiques. Si cette solution assure la cohérence des fonctions de gestion regroupées auprès du secrétaire général, elle ne garantit pas *a priori* que les préoccupations financières seront prises en charge au niveau des départements scientifiques qui constituent pourtant l'épine dorsale du centre. C'est bien l'un des problèmes majeurs rencontrés en matière budgétaire. Il n'est en outre pas certain que le découpage à la fois thématique et géographique sur lequel repose l'organigramme du CNRS assure la meilleure lisibilité pour l'extérieur, notamment pour les partenaires internationaux ou régionaux.

Ces questions renvoient finalement aux rôles respectifs des départements scientifiques et des délégations régionales comme interfaces avec l'extérieur et entre la direction et les unités de recherche : les réformes successives de l'organisation de l'établissement montrent qu'il s'agit d'un enjeu majeur en matière de pilotage de l'établissement. Sans revenir sur une réforme qui a été finalement rejetée, l'équilibre actuel n'apparaît pas pleinement satisfaisant : une meilleure articulation entre les responsabilités de gestion et les responsabilités scientifiques ainsi qu'un mode de fonctionnement plus lisible pour les partenaires du centre méritent d'être recherchés.

A ce titre, il apparaît, d'une part, que les disciplines qui fonctionnent sur le mode d'instituts, comme l'institut national des sciences de l'univers, disposent d'une bonne visibilité internationale, d'une réelle capacité à fédérer leurs partenaires et de responsabilités

financières clairement assumées. Les bonnes pratiques dont témoigne ce mode de fonctionnement reposent en large partie sur des formes de gouvernance particulières, associant de façon formalisée et régulière les différents établissements concernés par la discipline au sein du conseil de l'institut. La transposition de ces modes de fonctionnement dans les départements scientifiques est une piste qui est étudiée par le CNRS aujourd'hui. D'autre part, le CNRS estime que les nouvelles formes de relations contractuelles qu'il envisage avec les universités pourraient l'amener à faire évoluer son dispositif des délégations régionales.

B - Les instruments de pilotage

La gestion d'une institution de la taille et de la complexité du CNRS doit reposer sur des outils de pilotage robustes et partagés, ce qui n'est pas encore le cas.

a) Des systèmes d'informations qui doivent être partagés

Les systèmes d'information du CNRS ont fait l'objet d'une évolution lourde en 2007 qui permettra de disposer d'un support unifié pour toutes les applications de gestion. Cette évolution aura été néanmoins particulièrement longue à mettre en œuvre et demeure inachevée : elle ne concerne pas encore le logiciel utilisé au sein des laboratoires et il n'a pas été trouvé de solution pour mettre en commun dans les unités mixtes de recherche les données saisies au titre de la gestion universitaire et celles saisies au titre de la gestion du CNRS.

En ce sens, la définition d'un schéma informatique global apparaît comme une priorité pour l'avenir. Elle suppose une réflexion conjointe avec les instances chargées du pilotage des systèmes d'information des universités, l'enjeu étant d'obtenir une vision consolidée et fiable de l'activité des unités de recherche sans laquelle aucun pilotage du secteur ne pourra être réellement entrepris.

b) Des partenariats qui doivent structurer l'activité des laboratoires

Le CNRS est au cœur d'un réseau de partenariats multiples qu'il s'est attaché dans la période récente à mieux formaliser, en particulier avec les universités. La démarche engagée depuis 2002 avec les partenariats dits « renforcés », puis « renouvelés », témoigne des incontestables avancées réalisées dans ce domaine, que la direction des partenariats créée au sein de l'établissement a pour mission d'amplifier.

La recherche reposant sur l'activité de multiples entités de petite taille, il importe néanmoins de savoir si les partenariats ainsi négociés permettent à ces unités de prendre leurs décisions quotidiennes de façon satisfaisante, c'est-à-dire en disposant d'un cadre organisé, formalisé et sécurisé par delà la période de négociation du contrat lui-même. Il apparaît à cet égard un certain nombre de faiblesses, la multiplication des intervenants dans le paysage de la recherche ayant même tendance à rendre le système plus difficile à maîtriser pour les laboratoires. La politique de partenariat devrait avoir en particulier pour objectif qu'il soit possible de suivre de façon constante et transparente les ressources humaines et budgétaires des unités mixtes afin notamment de pouvoir effectuer une programmation au sein de leurs établissements de rattachement. Elle suppose ainsi une mise en réseau des systèmes d'information et l'identification d'un interlocuteur responsable.

c) Une évaluation qui doit éviter les redondances

L'évaluation occupe une place majeure en matière scientifique. Elle se concrétise au sein du CNRS par le rôle que joue dans son fonctionnement quotidien le comité national de la recherche scientifique. Cet organisme placé auprès du CNRS est chargé de l'évaluation de ses chercheurs et de ses équipes de recherche, évaluation effectuée au sein de sections composées majoritairement de membres élus par les personnels. Au regard de cette particularité, partagée avec l'enseignement supérieur, le comité national a été l'objet de critiques.

Lors de la présente enquête, le coût que représente le fonctionnement du comité national a été estimé à 10 M€. Ce coût mériterait d'être individualisé dans les documents budgétaires du CNRS. S'agissant de l'activité du comité national, son secrétariat général a identifié des marges de manœuvre pour faire progresser les procédures d'évaluation et les suites qui leur sont réservées. Les garanties de qualité que le processus d'évaluation du comité national est en mesure d'apporter sont d'autant plus importantes que la création en 2006 d'une agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur est venue modifier la perspective dans laquelle le rôle du comité national peut être apprécié. Conçue pour évaluer les établissements de recherche, les unités de recherches, les formations de l'enseignement supérieur et valider les procédures d'évaluation des personnels dans les établissements de recherche, l'AERES ne voit son champ d'action aucunement limité par les textes l'ayant instituée, même s'il est prévu qu'elle peut confier une partie de ses missions à des instances existantes. La question d'une redondance entre le comité national et l'agence en matière d'évaluation des équipes de recherche du CNRS est donc clairement posée.

A ce stade, l'articulation des deux instances suscite des interprétations divergentes entre le CNRS et son ministère de tutelle, le premier estimant que son activité d'évaluation ne sera pas affectée et le second que le comité national devra se concentrer à l'avenir sur l'évaluation des chercheurs. La manière dont se réglera cette question sera un révélateur du positionnement du CNRS vis-à-vis du paysage de la recherche. A ce titre, la Cour ne peut que recommander que les redondances soient évitées.

C - La gestion des personnels

a) La gestion prévisionnelle

En 2001, la Cour avait insisté sur la nécessité pour le CNRS de se donner les moyens d'opérer une gestion prévisionnelle de ses emplois dans la perspective des départs massifs à la retraite qui s'annonçaient. Un plan de gestion prévisionnelle de l'emploi scientifique a ainsi été élaboré en 2002 et a permis à l'établissement de disposer d'un cadre de référence pour ses arbitrages des années suivantes. En 2007, la direction du centre dispose de prévisions plus fines et moins pessimistes de départs ; elles conduisent néanmoins à prévoir un renouvellement sur 10 ans de la moitié des effectifs permanents présents en 2006 avec des effets contrastés selon les disciplines, certaines d'entre elles, comme les sciences de l'homme et de la société et, dans une moindre mesure, les sciences du vivant, étant particulièrement touchées. Ces éléments sont utilisés pour la préparation des campagnes annuelles de recrutement.

Il conviendrait néanmoins que s'adjoigne à cette politique de court terme une stratégie de moyen terme permettant de disposer d'orientations sur une répartition du potentiel de recherche cohérente avec les priorités scientifiques affichées. Or, le CNRS ne dispose pas, au moins de façon explicite, d'une projection de ce que serait son effectif souhaitable à l'horizon 2016 et donc des départs à remplacer par départements scientifiques. Une telle prévision constitue pourtant un élément déterminant non seulement de sa politique scientifique mais aussi de sa gestion financière.

b) L'interdisciplinarité

L'interdisciplinarité figure comme un objectif fort dans tous les documents stratégiques du CNRS et a donc bénéficié d'une réelle continuité entre les différentes équipes de direction qui se sont succédé. C'est le signe d'une évolution des thématiques de recherche vers des sujets

à l'interface de plusieurs disciplines dont témoigne en particulier la création d'un département « environnement et développement durable ».

La notion d'interdisciplinarité apparaît néanmoins ambiguë : elle peut renvoyer à des structures ou à des programmes. Or, les données disponibles ne permettent pas de conclure à une évolution du CNRS depuis 2000 en faveur du recrutement de chercheurs à profil interdisciplinaire relevant de différentes sections du comité national et de la création d'équipes de recherches pluridisciplinaires. Ces données témoignent ainsi des logiques encore largement disciplinaires qui s'attachent à la gestion des carrières des chercheurs au travers de leur département scientifique et de leur section de rattachement au sein du comité national. C'est plus dans la mise en place de programmes de recherches interdisciplinaires que l'effort a été porté, sans que ceux-ci ne soient nécessairement réalisés par des chercheurs ou des équipes eux-mêmes pluridisciplinaires. Pour l'avenir, il importe ainsi de préciser le contour donné à l'interdisciplinarité afin que les objectifs et indicateurs pertinents puissent être construits et permettent de mesurer les effets réels de la politique entreprise.

c) La mobilité et la gestion des carrières

La mobilité peut s'entendre à l'intérieur du CNRS entre champs disciplinaires mais aussi à l'extérieur, en particulier avec d'autres structures de recherche ou d'enseignement. Cette orientation en matière de ressources humaines a fait l'objet d'une priorité moins soutenue dans la durée que l'interdisciplinarité. Ses résultats apparaissent, tout comme en matière d'interdisciplinarité, relativement stables dans le temps.

Une procédure de mobilité interne a été mise en place pour les personnels ingénieurs, techniciens et administratifs et connaît un large succès. Il n'existe pas de procédure similaire pour les personnels chercheurs, la tentative réalisée entre 2003 et 2005 n'ayant pas été concluante. Les mouvements au sein de l'effectif du CNRS ont toutefois nettement augmenté du fait de l'élargissement du recours à des personnels sur statut non permanent (doctorants et post-doctorants), ceux-ci représentant plus de 1500 personnes en équivalent temps plein en 2005.

En ce qui concerne les mobilités entre l'enseignement supérieur et la recherche, les dispositifs existants n'ont pas connu d'évolutions notables et les passerelles demeurent limitées. Un budget est réservé depuis 2002 à l'accueil de 500 enseignants-chercheurs en délégation au sein du CNRS. Le rapprochement entre chercheurs et enseignants-chercheurs au sein des unités mixtes de recherche aurait pu laisser présager un développement de cette formule. Elle demeure néanmoins marginale et les effectifs concernés ont fortement décru entre 2004 et 2006. De plus, si l'accueil d'enseignants-

chercheurs sous forme de détachement ou de délégation constitue un des indicateurs de performance définis au titre de la loi organique relative aux lois de finances, les objectifs retenus demeurent limités : ils visent à reproduire en 2007 les résultats obtenus en 2005, soit l'accueil d'un effectif d'enseignants-chercheurs équivalent à 5,5 % des chercheurs du CNRS. Dans le même temps, il n'a pas été donné suite aux propositions formulées par le CNRS d'élargir les possibilités pour ses personnels chercheurs et ingénieurs d'effectuer des services d'enseignement.

Enfin, sur les questions de rémunération et plus généralement sur l'attractivité de la France pour l'accueil de personnels de recherche, le plan stratégique préparé par le CNRS appelle à une revalorisation d'ampleur des carrières dans un cadre statutaire assoupli. Sur ce sujet d'importance, il reste que les éléments de comparaison internationale sont peu nombreux et difficiles à interpréter.

Au total, il apparaît que les conditions d'une évolution consensuelle vers un rapprochement statutaire des chercheurs et des enseignants-chercheurs n'ont pas été réunies alors même que la mixité des unités de recherche a pour effet que ces personnels se côtoient de plus en plus. Cette situation justifierait des modes de recrutement coordonnés et des modalités de gestion des carrières permettant de construire des parcours jalonnés de périodes de recherche et de périodes d'enseignement, comme c'est largement le cas à l'étranger, même lorsque différents statuts existent. Pour les enseignants-chercheurs, la loi du 10 août 2007 précitée a d'ailleurs prévu la possibilité que leur service d'enseignement soit modulé par le président de l'université pour tenir compte de leur activité de recherche.

Le fait que les évolutions constatées en matière de gestion des ressources humaines soient timides tient sans doute à la sensibilité de ces sujets pour les personnels concernés mais aussi à une organisation qui ne favorise pas suffisamment les adaptations globales. Au sein du CNRS, si une direction des ressources humaines a été créée, le rôle et la composition du comité national sont demeurés identiques. Dès lors, il n'est pas surprenant que les évolutions de la gestion des personnels continuent à s'opérer au coup par coup. La politique des ressources humaines ne repose pas encore sur un type d'organisation qui permettrait de faire émerger des projets d'évolution sous une forme susceptible de susciter l'adhésion des personnels et de leurs représentants.

Sur ces sujets, il revient également au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de procéder à une réflexion associant l'ensemble des partenaires afin de construire les conditions d'une harmonisation et d'un rapprochement des carrières des chercheurs et enseignants chercheurs.

D - La gestion des unités de recherche

a) Des charges administratives croissantes

Les laboratoires de recherche supportent des charges administratives croissantes. La recherche est en effet une activité de plus en plus technique et internationalisée, générant ainsi des achats plus complexes et des missions plus diverses. Au sein du CNRS, en outre, le développement de la mixité dans les unités de recherche a pour effet que les laboratoires se trouvent en situation d'utiliser des procédures et des systèmes d'information différents au quotidien. Enfin, et de façon plus récente, le développement des financements sur projets et les impératifs de gestion qu'ils génèrent impliquent une activité administrative supplémentaire. Ces évolutions compliquent la gestion au sein des laboratoires et conduisent à mobiliser de plus en plus directement les directeurs d'unité et les chercheurs sur ces questions. Il en ressort un entrelacs de responsabilités administratives propre à chaque laboratoire, sans qu'un schéma cible ait été défini.

Ce diagnostic est encore corroboré par le fait que le siège du CNRS ne dispose pas d'une connaissance précise de l'encadrement administratif dont bénéficient ses laboratoires, connaissance qui est pourtant un préalable à la définition d'une stratégie en la matière. Les données agrégées montrent qu'il existe en moyenne un poste d'administratif pour dix chercheurs, ingénieurs et techniciens. Le taux d'encadrement par champ disciplinaire fait apparaître de fortes disparités, allant d'un poste d'administratif pour deux chercheurs à l'institut de physique nucléaire et de physique des particules à des taux trois fois plus faibles pour la chimie ou les sciences du vivant. Il est plus difficile d'obtenir des données sur les personnels administratifs présents en fonction de la taille des unités de recherche. Les éléments disponibles montrent qu'il n'existe qu'un demi-poste administratif dans près de la moitié des laboratoires du CNRS. Seules les unités les plus dotées regroupent ainsi des pôles administratifs d'une taille suffisante pour assurer une permanence de gestion et se spécialiser sur certaines fonctions. En tout état de cause, l'absence de données consolidées au sein des unités mixtes permettant de faire apparaître l'ensemble des personnels limite la pertinence de ces chiffres, pourtant déjà difficiles à recueillir.

b) Une gestion à simplifier radicalement

La gestion des unités mixtes de recherche qui constituent désormais l'essentiel des unités du CNRS apparaît ainsi à la fois excessivement complexe et insuffisamment transparente : chacun des partenaires gère ses apports en moyens humains et financiers selon ses propres règles sans qu'il existe de système d'information permettant de mettre ces données à la disposition de tous les partenaires de l'unité. Ce système mérite d'être radicalement simplifié. En l'état actuel des structures de recherche marquées par la prépondérance des unités mixtes, cette simplification pourrait passer par la mise en place d'un système d'opérateur unique dans lequel un des partenaires impliqués dans l'unité serait responsable de l'ensemble de sa gestion. Cette solution avait déjà été recommandée par la Cour en 2002 et n'a été mise en œuvre que de façon marginale, dans le cadre d'une expérience conduite par la délégation Côte d'azur du CNRS, le centre considérant que de nombreuses difficultés en compliquaient la mise en œuvre.

Cette expérience montre toutefois la faisabilité d'une telle approche, les précautions techniques qui doivent l'entourer et l'effort d'accompagnement qui doit être entrepris auprès des personnels concernés. Si les leçons de cette expérience sont tirées, il existera une assise pour généraliser le recours à un opérateur unique de gestion sur la base d'une convention-type qui mériterait de faire partie du menu des négociations des contrats quadriennaux. Pour les unités dont la gestion serait confiée aux établissements universitaires, cette formule suppose néanmoins que ceux-ci améliorent leurs propres modes de fonctionnement dont les faiblesses ont été présentées dans le rapport public thématique que la Cour a consacré en 2005 à la gestion de la recherche universitaire.

A lui seul toutefois, l'opérateur unique de gestion ne règlera pas tous les problèmes posés par la gestion au niveau des laboratoires. Il pourrait d'ailleurs se révéler préjudiciable à la visibilité du système si sa mise en place ne s'accompagnait pas d'une réflexion d'ensemble, portant notamment sur un rapprochement des règles de gestion des universités et du CNRS et sur la mise en place rapide d'un système d'information partagé. Cette réflexion devrait viser trois objectifs en matière de gestion : la simplification, la globalisation et la sécurité. Il pourrait en particulier s'agir de mettre effectivement en place le contrat de laboratoire déjà prévu par le contrat d'action pluriannuel signé en 2002 avec l'Etat. Ce contrat aurait vocation à retranscrire les engagements en moyens financiers et humains pris par les établissements en faveur d'un laboratoire. Il pourrait être l'occasion de donner aux unités de recherche

une plus large autonomie de gestion sur leurs crédits récurrents en contrepartie d'engagements en matière d'objectifs et de moyens fixés sur le rythme quadriennal de leur évaluation.

Une telle autonomie suppose que les laboratoires disposent d'un environnement administratif à même d'assurer leur sécurité juridique et financière et pourrait donc donner lieu à des modalités de mise en œuvre différenciées selon leur taille. En effet, doter les plus grosses unités d'une large autonomie de gestion ne devrait pas susciter de difficultés insurmontables ; en revanche, pour les plus petits laboratoires qui sont de loin les plus nombreux, des formes de mutualisation des moyens administratifs pourraient être expérimentées de sorte à garantir à ces laboratoires un environnement administratif suffisamment étoffé pour qu'ils puissent également prétendre à une plus large autonomie de gestion. Quels que soient les modes de partenariats retenus entre le CNRS et les universités, la simplification des formes de gestion pourrait ainsi aller de pair avec une plus large autonomie des unités de recherche.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Face à l'évolution du paysage de la recherche sur le plan international, national et régional, le CNRS n'est pas parvenu dans les dernières années à inscrire une stratégie dans la durée, du fait notamment de l'instabilité de ses dirigeants. La période qui s'ouvre doit conduire le Centre à arrêter le repositionnement stratégique que nécessite la mutation de son environnement. A ce titre, trois conclusions et recommandations principales se dégagent.

En premier lieu, le devenir du CNRS dans le nouveau paysage de la recherche doit être clarifié. Cette clarification doit porter en priorité sur les missions respectives du CNRS et des universités. Pour ce qui est du CNRS, l'enjeu est de définir le rôle qui doit lui revenir à l'avenir, que ce soit en tant que fédérateur de compétences, en tant qu'opérateur direct de recherche ou encore en tant qu'agence de moyens au bénéfice d'une recherche conduite par les universités. Ces choix sont de la responsabilité du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche après concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

En deuxième lieu, la modernisation engagée sur le plan comptable et budgétaire doit être poursuivie. Elle fournira à l'établissement une assise pour accompagner sa stratégie scientifique, ce qui n'était pas le cas auparavant. La poursuite de l'effort entrepris passe par la traduction de la réforme comptable dans des procédures sécurisées, la lisibilité de la politique d'investissement, une gestion plus rigoureuse des reports et une résorption rapide de l'écart existant entre les dotations allouées aux laboratoires sous forme d'autorisations de programmes et de crédits de paiements. C'est sur ces bases que le CNRS pourra conclure un contrat d'objectifs avec l'Etat assorti de moyens financiers selon des modalités novatrices.

En troisième lieu, les modes de fonctionnement de l'établissement sont appelés à évoluer pour se mettre en cohérence avec son environnement. Il s'agit de doter le CNRS d'une organisation plus lisible, visible et efficace. Cette organisation doit pouvoir reposer sur des instruments de pilotage robustes et partagés, en matière de systèmes d'information, de politique partenariale ou encore d'évaluation des chercheurs et des équipes de recherche. Concernant les ressources humaines, les passerelles entre l'emploi de chercheur et l'emploi d'enseignant-chercheur et plus généralement toute autre forme d'activité méritent d'être facilitées afin que puissent se construire des parcours tout au long d'une carrière mais aussi que soit garantie l'attractivité de la recherche publique française. Il convient enfin de simplifier radicalement la gestion des unités de recherche, ce qui suppose qu'elle soit assurée par l'un ou l'autre des partenaires engagés dans une unité en lieu et place de la multiplicité des circuits administratifs existant actuellement.

Les évolutions récentes du paysage de la recherche appellent désormais une réponse urgente à ces questions et en particulier à celle portant sur les missions du CNRS. Il en va en effet de la cohérence d'ensemble de la politique publique de la recherche.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Mon département ministériel prend acte des analyses et constatations de la Cour à partir des observations faites sur les comptes et la gestion de l'organisme de 1999 à 2006. La réponse s'attachera à donner sur les différents points soulevés par la Cour, une synthèse des positions du ministère prenant en compte les actions menées en 2007 et notamment le vote de la loi relative aux responsabilités et libertés des universités du 10 août 2007, qui n'est pas sans conséquences sur le positionnement de l'organisme

I - Des missions à clarifier

Le ministère partage totalement l'analyse de la Cour sur les évolutions du paysage de la recherche qui peuvent influencer sur la stratégie du CNRS : développement de la part des financements sur projets à travers la création de l'Agence nationale de la recherche mais aussi des programmes cadre européens, création de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, autonomie accrue des universités dans leur politique de recherche. Ces évolutions du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche résultent par ailleurs pour l'essentiel de l'impulsion des pouvoirs publics à travers la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, et la loi relative aux libertés et responsabilités des universités. Ces évolutions, pour importantes qu'elles soient, ne remettent pas en cause la nécessité d'un CNRS, opérateur global pluridisciplinaire et national de la recherche. Elles commencent déjà, pour certaines d'entre elles, à se traduire dans l'action de l'organisme, même si, de manière générale, leur impact ne peut être que progressif et dans l'ensemble à moyen terme.

1) Le financement sur projets

S'agissant du financement sur projets, la Cour note à juste titre que le CNRS était, en 2005, le premier organisme européen bénéficiaire des aides de la Commission européenne. On retrouve les mêmes résultats dans le cadre des financements sur projets de l'ANR, dont le CNRS est, là aussi et de loin, le premier bénéficiaire français. Ces constatations expliquent largement la dynamique des ressources propres au CNRS et la progression sensible de ces recettes à travers les budgets 2006, 2007 et le budget prévisionnel 2008, dans un contexte de stabilisation de la subvention pour charges de service public, conforme par ailleurs aux hypothèses de programmation figurant en annexe de la loi de programme pour la recherche. Cette modification dans l'équilibre des financements est bien prise en compte dans la politique budgétaire du CNRS. Ainsi la note de présentation du BP 2008 de l'organisme indique que « dans le nouveau contexte de l'organisation de la recherche en France, l'ANR et les autres agences de financement sur projet

sont devenues les principaux financeurs des projets scientifiques de court et moyen terme des laboratoires. Il appartient au CNRS d'en tirer les conséquences sur ses propres interventions financières ». La part des financements sur projets dans les ressources des principaux organismes de recherche est en outre un des indicateurs retenus de performance du programme 172 de la LOLF.

Inversement la programmation de l'ANR repose sur des consultations et des travaux d'analyse sectoriels, qui associent les grands organismes de recherche et notamment le CNRS. L'articulation existe bien entre l'Agence de financements de projets qu'est l'ANR et des organismes de recherche comme le CNRS consultés sur sa programmation et s'organisant pour que leurs unités soient bénéficiaires des appels d'offres. La création de l'ANR enfin laisse une large place au CNRS pour anticiper l'avenir et développer la recherche « à risque », relever les défis à long terme et fédérer les compétences nécessaires aux projets fortement pluridisciplinaires. Le Centre pourra le faire en tant qu'opérateur dans ses unités propres de recherche ou dans ses UMR (en responsabilité partagée), ou en tant que financeur, par appels d'offres, dans le cadre de grands programmes interdisciplinaires. On notera que les missions du CNRS, telles que définies dans son décret statutaire, permettent ces inflexions puisqu' il peut « effectuer ou faire effectuer des recherches ».

2) La création de l'AERES

La création de l'AERES, comme le souligne la Cour à juste titre, doit conduire le CNRS à repenser les missions de ses instances d'évaluation pour éviter les redondances. De fait, l'articulation entre la nouvelle Agence et les instances d'évaluation du CNRS ont bien été prévues dans le décret constitutif de l'AERES. Ainsi, le Comité national de la recherche scientifique contribuera à l'évaluation des unités de recherche par sa participation aux comités de visite organisés par l'AERES. Il pourra donc recentrer son action propre sur l'évaluation des personnels ainsi que sur la conjoncture et la prospective de la recherche. Une contribution dans ce domaine sera très précieuse pour la définition de la stratégie nationale de la recherche. Les modes de travail mis en place entre l'AERES et les organismes de recherche, dans le cadre de l'évaluation des unités de recherche des vagues contractuelles B et C des universités, montrent qu'une bonne cohérence pourra être atteinte sans trop de difficultés. On notera ainsi que seront évaluées par l'AERES non seulement les unités mixtes et les unités propres des universités, mais aussi les unités propres du CNRS et des autres organismes les plus associés aux universités.

3) La montée en puissance des universités

Même si le système des UMR comporte des lourdeurs de gestion et contribue à un manque de lisibilité de la recherche, il ne faut pas oublier que, sous forme d'unités associées puis d'unités mixtes, il a fortement contribué au développement et à la structuration de la recherche dans l'Université, à tel point que les enseignants-chercheurs sont maintenant plus nombreux que les chercheurs dans les unités mixtes de recherche avec le CNRS. La constitution des PRES, à travers la loi de programme pour la recherche, permet de coordonner sur un site les actions de formation et de recherche des établissements d'enseignement supérieur membres, notamment en matière de formation doctorale et de valorisation de la recherche. Les PRES constitués sous forme d'EPCS ont ainsi vocation à être, au niveau d'un même site, les interlocuteurs principaux, voire uniques des organismes de recherche. L'expérience de Nancy mérite d'être signalée et encouragée, un seul contrat pour le volet recherche ayant été signé entre le CNRS et les trois universités de Nancy pour la période 2005-2009. Les dispositions de la loi du 10 août 2007, par une gouvernance resserrée, par les compétences nouvelles, en matière de patrimoine immobilier mais surtout en matière budgétaire et en matière de gestion de ressources humaines, donnent des leviers nouveaux aux universités pour définir et mettre en œuvre une politique scientifique. Des mesures comme la possibilité de modulation des services au bénéfice des jeunes enseignants-chercheurs les plus productifs en recherche, le recrutement de contractuels ou les nouvelles procédures de recrutement plus rapides et ouvertes peuvent être sur ce point décisives. Les organismes de recherche ne peuvent que se féliciter d'avoir des partenaires universitaires coordonnées sur un site et renforcés dans leur capacité d'élaboration de politique scientifique, même si leur politique partenariale doit évoluer compte tenu de ce renforcement. Il s'agit là d'un objectif prioritaire qui doit être clairement lisible dans le prochain plan stratégique du CNRS.

La coopération doit se faire sur la base d'une responsabilité partagée des UMR, dans le cadre du contrat quadriennal unique des universités, élaboré sous l'égide du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR). Cela suppose l'existence d'un dossier unique accepté par tous comme une référence, une évaluation par l'AERES sous sa responsabilité, la saisie de cette évaluation par les partenaires du contrat (MESR, CNRS et établissement d'enseignement supérieur) pour affiner la politique scientifique et une négociation entre tous les partenaires avant signature du contrat. Dans ce cadre le CNRS participe, aux côtés de la DGES et de la DGRI, aux réunions dites de caractérisation des établissements et est consulté sur le texte de stratégie scientifique présenté par l'université.

Il est vraisemblable que le positionnement du CNRS sera variable selon le champ disciplinaire et selon les universités concernées. Ainsi que le suggère la Cour, le CNRS aurait toute sa place dans des secteurs nécessitant une importante concentration de moyens (physique nucléaire, certains domaines des sciences de l'univers, des sciences de la vie et des STIC). Dans d'autres disciplines (sciences humaines et sociales par exemple), le rôle de l'université serait renforcé, le CNRS accompagnant le dispositif davantage dans une logique d'agence de moyens.

Les deux directions générales DGRI et DGES ont sur l'évolution des rapports entre le CNRS et les universités une position commune et harmonisée.

4) La préparation du plan stratégique et du contrat

Comme cela a été indiqué précédemment, le CNRS a déjà partiellement pris en compte certaines des évolutions déjà signalées, mais la mise au point du plan stratégique de l'organisme et la négociation du contrat avec l'Etat doivent permettre au CNRS de prendre en compte les évolutions progressives induites par les changements du paysage de la recherche. Il est évident, par exemple, que toutes les universités ne progresseront pas au même rythme dans leur capacité à définir une politique de recherche et qu'une institution comme l'AERES n'a pas encore atteint « son rythme de croisière ».

Le ministère partage les appréciations de la Cour sur le caractère imparfait et inachevé du contrat d'objectifs de 2002 et de son exécution, comme sur les inconvénients de l'instabilité de la gouvernance de l'organisme. Il note cependant que la modification opérée lors de la refonte des statuts du 12 février 2007 devrait donner une stabilité à la gouvernance de l'organisme.

La version du plan stratégique préparée par le CNRS et disponible début septembre avait déjà intégré bon nombre des évolutions du paysage de la recherche. Cependant, comme le souligne la Cour des Comptes, ce document stratégique n'a pas fait l'objet de concertations suffisantes. Même si la préparation d'un plan stratégique relève avant tout d'un processus d'élaboration interne à l'établissement, elle doit aussi reposer sur un dialogue avec la tutelle ministérielle et avec les principaux partenaires de l'organisme et notamment la sphère universitaire. Telles sont en tout cas les recommandations que fait la direction générale de la recherche et de l'innovation, dans le « document de doctrine » élaboré sur la contractualisation des établissements de recherche. Par ailleurs, le plan stratégique du CNRS a été élaboré pour l'essentiel avant l'élément nouveau que représentent l'adoption de la loi du 10 août 2007 et les nouvelles compétences des universités. Ces différents facteurs expliquent la demande qui a été faite à l'organisme de reporter de quelques mois l'adoption de son plan stratégique. Ce plan stratégique devra également intégrer les

recommandations du groupe de travail sur le partenariat universités-organismes de recherche dont l'animation a été confiée à l'ancien ministre François d'Aubert. En tout état de cause le plan stratégique puis le contrat d'établissement devront être conclus d'ici la fin 2008.

II - Une modernisation comptable et budgétaire à poursuivre

S'agissant de la modernisation budgétaire et comptable en cours au CNRS, dont la Cour des Comptes note qu'elle va globalement dans le bon sens, il convient de souligner qu'elle s'inscrit nécessairement, par son ampleur et la diversité de ses modalités de mise en œuvre, dans une démarche pluriannuelle : l'année 2007 constitue ainsi la première année de mise en œuvre effective du nouveau cadre budgétaire défini en dernier lieu par le décret n° 2005-1578 du 16 décembre 2005 et, concomitamment, la première année de mise en service du nouveau système d'information financier de l'établissement. C'est notamment sur la base d'un bilan détaillé de la mise en œuvre de ce nouveau cadre que le ministère souhaite conduire avec l'établissement en 2008, et qui devra être étendu à l'ensemble des EPST auquel le nouveau régime s'applique, que les modalités de traitement des faiblesses identifiées par la Cour pourront être précisément définies. Elles appellent cependant d'ores et déjà les observations suivantes.

1) L'amélioration de la lisibilité de la politique d'investissements de l'organisme

A l'occasion de la mise en œuvre de la LOLF, le choix a été fait de verser à l'ensemble des organismes de recherche une subvention pour charges de service public indifférenciée, couvrant l'intégralité des charges de fonctionnement comme d'investissement de chaque établissement (étant noté que s'agissant du CNRS ces charges correspondent à un nombre très important d'opérations mais à une part très minoritaire du budget). Dans un souci de globalisation du financement des établissements et de responsabilisation de leurs dirigeants, le choix a été fait de confier à leur conseil d'administration le soin de définir la ventilation de cette subvention globale entre la part couvrant des charges de fonctionnement et la part couvrant des charges d'investissement. Si le ministère ne souhaite pas remettre en cause cette orientation de fond qui lui paraît garder sa pertinence dans le cadre de la déclinaison au niveau des opérateurs de l'Etat des principes de la LOLF, il partage avec la Cour des comptes le souci de pouvoir disposer à travers la présentation du budget d'une lecture plus aisée de la politique d'investissement des EPST et en particulier du CNRS et des modalités de financement de celle-ci. Il n'est donc pas hostile à une amélioration sur ce point du cadre défini par le décret n° 2002-252 du 22 février 2002, passant par exemple par la présentation, en annexe au budget de dépenses de l'établissement, d'un compte de résultat prévisionnel, d'un tableau de financement abrégé et d'un tableau de passage du résultat à la capacité d'autofinancement.

2) La réduction du niveau des reports

Le ministère partage les observations et demandes de la Cour tendant à mieux identifier les différentes causes de report de crédit et à fiabiliser les montants correspondants. Il est à souligner que le CNRS a modifié en 2007 les modalités de comptabilisation des financements que perçoivent les laboratoires au titre des projets auxquels ils répondent. La prise en compte de ces financements « à l'avancement » devrait être de nature à elle seule à faire diminuer le montant des reports constatés d'un exercice sur l'autre.

3) l'affectation des crédits aux unités de recherche

Le ministère partage au plan technique le diagnostic de la Cour sur le caractère imparfait de la solution qui a été retenue pour traiter le défaut de couverture en crédits de paiement, évalué en 2006 à 240 M€, d'autorisations d'engagement ouvertes au budget du CNRS et mises à disposition des laboratoires au titre de leur fonctionnement, à l'occasion de la mise en œuvre du nouveau cadre budgétaire et comptable à compter du 1^{er} janvier 2007. La résorption brutale de cet écart, qui résultait de très sévères « abattements reports » décidés en 2002 et 2003, par annulation des AE non couvertes au 1^{er} janvier 2007 ce serait toutefois traduite par l'affichage d'une importante réduction des moyens récurrents délégués aux laboratoires, alors même que commençaient à être mis en œuvre les engagements budgétaires de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006 et que montaient en charge les financements de l'Agence nationale pour la recherche. Le choix a donc été fait d'un étalement dans le temps du règlement de cette difficulté. Il convient de noter à ce sujet que le mécanisme défini en 2006 a été effectivement mis en œuvre en 2007, par la fixation d'un plafond d'engagement compatible avec les capacités de paiements de l'établissement, et qu'il continuera à l'être en 2008 par la fixation d'un nouveau plafond d'engagement incluant un objectif de réduction de l'écart entre AE et CP ; le niveau de cet objectif sera fixé notamment en fonction du niveau des moyens d'engagements disponibles de l'établissement en 2008, tous types de recettes confondus et compte tenu des crédits à reporter de 2007.

4) l'inscription des moyens dans une perspective pluriannuelle

Le contrat qui sera conclu avec l'établissement en 2008 s'inscrira dans le cadre pluriannuel défini par la loi de programme pour la recherche, qui avait par elle-même pour objet de donner aux établissements de recherche une visibilité pluriannuelle d'ensemble sur l'évolution de leurs moyens, qu'ils proviennent du budget général ou des agences de financement. Il convient de souligner qu'en parallèle le ministère de la recherche s'est attaché à garantir aux établissements, et particulièrement au CNRS, la meilleure visibilité possible sur les moyens mis annuellement à leur disposition, qui contribue à garantir la conduite dans des conditions normales de travaux de recherche qui se déroulement par nature dans un

cadre pluriannuel. C'est ainsi que le budget du CNRS a été exonéré de toute régulation en 2004 et 2005, qu'il a connu un niveau d'annulation très limité en 2006, n'affectant que des crédits de rémunération disponibles en fin de gestion, et qu'il a pu bénéficier, comme les autres EPST, de modalités de mise en œuvre adaptées des mises en réserve de crédits décidées en application de l'article 51 de la LOLF en 2007 et 2008 (réduction des niveaux de mise en réserve par rapport aux normes définies transversalement pour les opérateurs de l'Etat, libération d'une partie des crédits gelés en 2007).

III – Des modes de fonctionnement à adapter

1) La gestion et le pilotage des unités mixtes de recherche

Le ministère partage les constats de la Cour sur l'insuffisance des systèmes d'information à différents niveaux : absence de cohérence entre les systèmes d'informations du CNRS à l'échelon central et ceux existant au niveau du laboratoire, systèmes d'informations différents entre les tutelles d'une unité mixte de recherche, diversité de solutions entre les organismes de recherche. Tout ceci explique, malgré des progrès réels, la relative faiblesse des systèmes d'information en matière de recherche, avec les inconvénients qui en résultent pour le pilotage. Cette amélioration des systèmes d'information est un des chantiers importants que la DGRI a entrepris. Les réflexions en cours sur la refonte du décret financier des universités et des systèmes d'information financières et comptables intègrent cette nécessité de connaissance des ressources consolidées des laboratoires (rapport en cours d'élaboration de l'IGF et l'IGAENR de processus, dans leur mission d'accompagnement de la mise en place de la loi du 10 août 2007).

Au-delà de la question des systèmes d'informations, c'est effectivement toutes les modalités de gestion des unités mixtes de recherche qui doivent être réexaminées. Comme indiqué précédemment, ce système, qui a été très bénéfique pour la recherche à l'université, est aussi source de complexités de gestion et d'un trop grand émiettement des unités. D'où la nécessité de revoir complètement le fonctionnement de ce système pour en améliorer l'efficacité et favoriser l'action des directeurs de laboratoires. C'est pourquoi il a été décidé de créer un groupe de travail associant, au côté des directions du ministère, dirigeants des organismes de recherche et présidents et secrétaires généraux d'université, groupe dont la présidence a été confiée à l'ancien ministre délégué à la recherche François d'Aubert. Ce groupe aura à aborder les sujets techniques identifiés par la Cour : système d'information, harmonisation des régimes fiscaux des universités et des organismes, place des directeurs de laboratoire dans la chaîne de responsabilité des universités, rapprochement des règles de gestion des personnels. Il devra étudier les conditions de réussite de procédures de recours à l'opérateur de gestion ou à un système de caisse unique. Mais il devra également aborder des questions plus stratégiques comme la

responsabilité de la politique de valorisation de la recherche, les responsabilités en matière de pilotage scientifique de l'unité et d'une manière plus générale les conditions d'un partenariat rénové entre organismes de recherche et universités, pouvant tenir compte de la diversité des situations. Les conclusions de ce groupe devraient être rendues pour le premier trimestre 2008.

2) La gestion des personnels

Comme le remarque la Cour, des modifications se sont déjà produites dans la politique de recrutement des chercheurs du CNRS. La montée en charge de l'ANR et la mise en place par le ministère de contrats post-doctoraux ont induit une augmentation sensible du poids des chercheurs non titulaires dans l'organisme, lui donnant des possibilités accrues de réorientation de son potentiel scientifique. Ces potentialités s'ajoutent à celles qui sont exploitées, au bénéfice des STIC ou du développement durable, dans ses campagnes annuelles de recrutement de chercheurs titulaires.

S'agissant du rapprochement et de l'harmonisation des carrières des chercheurs et des enseignants-chercheurs, il convient d'abord de rappeler que même si le modèle anglo-saxon repose essentiellement sur les universités pour mener des activités de recherche, des pays autres que la France, et non des moindres (Allemagne et Pays-Bas notamment), connaissent également une dualité chercheurs et enseignants-chercheurs.

L'harmonisation et le rapprochement des carrières des chercheurs et des enseignants-chercheurs constituent toutefois un objectif du MESR. La loi du 10 août 2007 comporte plusieurs dispositions allant dans ce sens : possibilité pour les chercheurs d'être élus présidents d'université, participation des chercheurs et des ITA des organismes aux instances des universités qui les hébergent, et surtout possibilité de moduler les services des enseignants-chercheurs. Cette mesure, qui devrait concerner prioritairement les jeunes enseignants-chercheurs les plus féconds en recherche, pourrait permettre à ceux-ci de bénéficier de conditions de travail comparables à celles dont ils bénéficieraient dans un organisme. C'est ce rapprochement des conditions de travail et la multiplication des échanges qui peuvent favoriser le sentiment d'appartenance à une même communauté. Le renforcement d'universités aptes à définir une stratégie de recherche et pouvant utiliser leurs nouvelles compétences en matière de gestion des ressources humaines devraient logiquement aboutir à un fort volet de gestion des ressources humaines dans ce contrat entre les établissements, éventuellement regroupés dans un pôle de recherche et d'enseignement supérieur, et les organismes de recherche. L'accueil d'enseignants-chercheurs en délégation, le recrutement de chercheurs dans les universités et la participation des chercheurs à l'enseignement, pourraient être traités dans ce cadre contractuel.

Il conviendrait par ailleurs de renforcer les incitations à la mobilité et de mieux organiser les passerelles, afin que les chargés de recherche puissent aussi bien évoluer en directeurs de recherche qu'en professeurs des universités. Plus généralement, il serait souhaitable que le recrutement des directeurs de recherche et des professeurs d'université devienne un vrai concours externe ouvert aux chargés de recherche et aux maîtres de conférences.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Je tiens à saluer la qualité de ce rapport, dont je partage largement les constats et les recommandations. Je relèverai pour ma part quatre points particuliers.

D'abord, sur la nécessaire évolution des missions de l'établissement, je rejoins pleinement les préoccupations de la Cour. A ce titre, les conclusions de la mission d'audit chargée de la revue générale des politiques publiques en matière de recherche et d'enseignement supérieur mais aussi les résultats de missions plus ponctuelles comme celle de M. François d'Aubert sur les partenariats entre universités et organismes de recherche nous apporteront des éléments stratégiques et opérationnels essentiels pour clarifier le devenir du CNRS dans le nouveau paysage de la recherche. En tout état de cause, et comme l'indique la Cour, toute évolution du CNRS devra viser à limiter les redondances entre structures et à dégager des synergies. A titre d'illustration, la création de l'Agence de l'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur devrait conduire à revoir en profondeur le rôle du comité national de la recherche scientifique, organisme placé auprès du CNRS et chargé de l'évaluation des chercheurs et des équipes de recherche.

Enfin, mes services veilleront à encourager l'établissement à poursuivre la modernisation qu'il a engagée sur les plans budgétaire et comptable. Déjà, concernant le cas particulier de l'investissement, la circulaire de la direction du Budget relative à la préparation des budgets 2008 des opérateurs de l'Etat prévoit expressément la présentation d'un tableau de financement comme le recommande la Cour. S'agissant des reports, l'établissement s'est engagé à déléguer plus rapidement ses crédits aux unités de recherche afin que les dépenses puissent être exécutées plus rapidement dans l'année. Sur le rythme d'apurement de l'écart entre les autorisations de programme (AP) et les crédits de paiements (CP), la direction du Budget a soutenu les propositions suggérées par la Cour. Ainsi, les reports de crédits de l'exercice 2006 sur l'exercice 2007 ont été soumis à conditions : annulation en fin d'année de 25 M€ d'AP non utilisées et

présentation d'un plan pluriannuel d'apurement du décalage entre les AP et les CP, notamment.

En revanche, l'analyse de la Cour sur l'évolution de la subvention allouée à l'établissement, qui aurait connu des « à coups très sensibles » doit être nuancée. Il convient de souligner que l'examen des comptes de résultat du CNRS démontre une croissance continue de ses dépenses, ce qui implique que les variations de la subvention n'ont pas pesé sur l'activité de l'établissement. En outre, les nouvelles règles issues de la LOLF encadrent désormais les mécanismes de mise en réserve de crédits et donnent ainsi davantage de visibilité aux établissements sur les moyens dont ils disposent.

Concernant l'élaboration d'un contrat d'objectifs avec l'Etat, l'intérêt d'un tel dispositif dans le cadre de la recherche n'est pas contestable. Cependant, un contrat d'objectifs et de moyens ne saurait être efficace qu'assorti d'objectifs stratégiques clairs et stables dans le temps. Une réforme des structures de l'établissement apparaît ainsi comme un préalable à une contractualisation portant sur tout ou partie des moyens. La Cour a démontré que ces conditions ne sont pas encore réunies aujourd'hui. L'absence de contrat pluriannuel de moyens ne constitue pas un préalable à cet égard.

Enfin, la mise en œuvre des recommandations de la Cour sur la définition plus claire des responsabilités au sein de l'établissement et le développement d'outils de pilotage plus fiables sont à encourager. Mes services sont naturellement disposés à apporter leur concours à ce travail.

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

La Cour met en évidence trois majeurs que l'on retrouve, dans un ordre différent, dans les conclusions et recommandations de son rapport :

- 1) la clarification nécessaire du rôle du CNRS dans le nouveau paysage, en particulier des universités,*
- 2) les modes de fonctionnement de l'établissement qui sont appelés à évoluer pour se mettre en cohérence avec son environnement,*
- 3) la modernisation engagée sur le plan comptable et budgétaire.*

Rôle du CNRS et nouveaux modes de fonctionnement

Il n'appartient pas à l'établissement de commenter les observations de la Cour sur l'instabilité de sa gouvernance ; mais il revient à l'établissement d'observer que son efficacité, telle qu'elle peut être mesurée par la qualité de ses travaux de recherche et par leur valorisation, a pu être néanmoins maintenue et même renforcée. Ainsi, dans la période sous revue :

- *la part des publications des laboratoires du CNRS est passée de 10,5 % en 2003 à 12,2 % du total des publications scientifiques de l'espace européen de la recherche en 2006,*
- *le CNRS est le 1^{er} organisme européen bénéficiaire des aides du 6^{ème} PCRD,*
- *le CNRS a été systématiquement dans les 10 premiers déposants de brevets français,*
- *en moyenne, 30 start-up ont été créées par an issues de ses laboratoires,*
- *l'internationalisation de ses activités s'est accrue avec un quart des chercheurs désormais recrutés à l'étranger et plus de la moitié des publications scientifiques qui sont désormais co-signées avec des laboratoires étrangers.*

De même, la priorité décidée il y a bientôt sept ans sur les sciences et technologies de l'information et de la communication (STIC), ainsi que sur les sciences du vivant (SDV), ont été maintenues depuis cette date. Elle se traduit par un niveau de recrutement élevé de chercheurs pour les STIC et, pour SDV, par un niveau toujours élevé de dotation annuelle par chercheur et un niveau élevé de recrutements d'ingénieurs et techniciens.

La question de l'articulation de l'action du CNRS avec celle des universités est bien, aujourd'hui, un aspect essentiel de la stratégie du centre. A cet égard, son rôle, son rôle, tel qu'il est défini dans son projet de plan stratégique « horizon 2020 », a fait l'objet de débats au sein de son conseil d'administration, dans lequel la conférence des présidents d'universités est représentée, et du groupe de travail sur le plan stratégique qui en émane. Selon ce projet, le CNRS considère qu'à l'instar des principaux acteurs de la recherche dans le monde, il doit exercer à la fois une fonction d'opérateur de recherche, travaillant en interaction permanente avec les universités, et celle d'agence de moyens, favorisant la mise en cohérence du système national de recherche.

Cette mission ne saurait toutefois se limiter, comme le suggère la Cour, à certains secteurs des « sciences dures », pas plus qu'elle ne saurait se limiter à une allocation de dotation globale aux universités qui ne soit pas fléchée vers les projets, les équipes, les laboratoires et les plateformes mutualisées.

L'étude de nouvelles modalités du partenariat entre les universités et les EPST (gestion des unités mixtes, affectation de moyens, articulation des modes de recrutement au sein des unités mixtes, etc.) a été confiée par le gouvernement à un comité placé sous la présidence de M. d'Aubert, auquel le CNRS apportera toute sa contribution.

A terme, certains nouveaux modes de fonctionnement pourraient induire une évolution de l'organisation du CNRS, en particulier son articulation entre le pilotage scientifique national et la gestion de proximité.

La modernisation comptable et budgétaire

La Cour note que le CNRS s'est engagé « dans un important chantier de modernisation » de ses outils comptables et budgétaires, tout en soulignant le chemin qui reste à parcourir en matière d'inventaire du patrimoine, de recensement des risques et de rattachement des charges et produits à l'exercice pertinent. L'établissement est conscient de ces insuffisances, et il y remédie. Un travail d'assainissement de la base comptable de gestion des immobilisations incorporelles a été conduit, et les dépenses correspondantes sont désormais intégrées à l'actif du bilan. Parallèlement, une mise à jour des immobilisations corporelles inventoriées a été effectuée, ainsi qu'une mise à jour des immobilisations corporelles inventoriées a été effectuée, ainsi qu'une modification des méthodes de comptabilisation permettant une appréciation plus fine des durées d'immobilisation et la mise en œuvre du critère de contrôle des biens.

Un recensement des risques (juridiques, industriels et environnementaux, créances irrécouvrables) a été effectué et s'est traduit par une dotation aux provisions au bilan 2007 et au projet de budget primitif 2008. Enfin, un meilleur rattachement des charges et produits à l'exercice pertinent est assuré d'une part par une comptabilisation exhaustive des charges dès le constat du service fait dans le système d'information, d'autre part par une inscription systématique de produits à recevoir ou de produits comptabilisés d'avance en matière de recettes contractuelles depuis 2007.

Tout en considérant que l'adoption par le CNRS d'un nouveau cadre budgétaire en 2007 remédie à l'essentiel des défauts constatés en matière de lisibilité budgétaire, la Cour identifie trois faiblesses relatives au niveau des reports, à la lisibilité de la politique d'investissement et à l'écart persistant entre autorisations de programme et crédits de paiement.

Soucieux d'améliorer le taux de consommation de ses crédits, l'établissement a pris un ensemble de mesures, différenciées en fonction de la nature du financement. Concernant les dépenses financées par la subvention pour charges de service public, une modification du calendrier de notification des crédits, jointe à une annualisation stricte des moyens alloués et à la dénotification en fin d'exercice des crédits non engagés par les structures opérationnelles, devra conduire dès la fin de gestion 2007 à une consommation satisfaisante des crédits ouverts ; un résultat analogue devrait

être obtenu, de manière plus progressive, dans l'utilisation des autres financements (pour l'essentiel obtenus sur contrats et subventions pluriannuels) en alignant le montant des recettes comptabilisées annuellement sur le niveau d'exécution de ces contrats et en systématisant, comme il a été indiqué, les inscriptions de charges à payer et de produits comptabilisés d'avance.

En matière d'investissement, la Cour suggère que le CNRS présente un tableau de financement prévisionnel global lors du budget primitif. Le CNRS présente déjà au conseil d'administration sa politique d'investissement en détaillant dans ses documents budgétaires cinq types d'investissements : les investissements immobiliers et informatiques, les très grandes infrastructures de recherche, les équipements nationaux (flotte de l'INSU, etc.), les équipements mi-lourds (d'un coût supérieur à 130 000 €). La seule information manquante est le montant des achats d'équipements réalisés par les laboratoires dans leur dotation globale.

Prédéterminer ce montant conduirait à une rigidification de la gestion des laboratoires contraire aux besoins de réactivité de la science. Par ailleurs, une simple information statistique n'aurait que peu de signification politique s'agissant principalement de petits équipements (seuil d'immobilisation à 800 €).

La résorption de l'écart résiduel entre autorisations de programme et crédits de paiement dans la comptabilité budgétaire du CNRS a fait l'objet d'un accord entre celui-ci et ses tutelles aux termes duquel l'établissement devra annuler chaque année 12 M€ de crédits libres d'emploi au minimum. Cet accord, qui laisse au CNRS la totalité de la charge d'apurement, limite très sensiblement ses marges de redéploiement de crédits ; aussi l'accélération à laquelle l'invite la Cour ne saurait être envisagée sans l'octroi de moyens spécifiques.

LE CNRS partage les conclusions formulées par la Cour au terme de ses observations sur le budget de l'établissement : la conclusion d'un contrat d'objectifs et de moyens ne pourrait qu'améliorer la lisibilité de la stratégie du centre et faciliter sa mise en œuvre dans les unités de recherche, elles-mêmes en attente d'indications sur leur perspectives financières à moyen terme.

Analysant l'organisation du centre et les instruments de pilotage dont il dispose, la Cour souligne la nécessité d'étendre la rénovation du système d'information engagée en 2007 au logiciel des laboratoires, en cohérence avec les applications de gestion utilisées par ses partenaires dans les unités mixtes. Telle est bien l'intention du CNRS. Cependant, le travail sur l'outil informatique doit être précédé d'une identification commune des besoins fonctionnels des directeurs des laboratoires puis d'une convergence des règles de gestion.

Le CNRS souhaite enfin apporter une précision et un commentaire en réponse aux observations qui lui sont faites sur la gestion de ses personnels. S'il rejoint pleinement la Cour dans sa recommandation d'une stratégie de moyen terme mettant en cohérence l'évolution du potentiel de recherche et les priorités scientifiques affichées, il précise qu'une telle programmation à horizon 2012 a d'ores et déjà été établie par l'organisme.

Evaluation et Interdisciplinarité

L'évaluation tient une place centrale au CNRS ; elle est, pour son activité scientifique, une pratique systématique qui tend à s'étendre à l'ensemble de son activité avec la création en 2007 d'une direction de l'audit interne ; les observations de la Cour sur le rôle et la stratégie du CNRS prennent toute leur place dans ce contexte.

En matière d'évaluation scientifique, le CNRS souhaite préciser que le coût de fonctionnement du comité national recouvre, pour 70 % de son montant, le coût des personnels affectés au secrétariat général du comité national (1 M€) et surtout le temps passé en réunions et préparation par les membres du comité (6,2 M€) avant tout pour assurer le recrutement des chercheurs à travers les jurys d'admissibilité et l'évaluation périodique des chercheurs. L'évaluation des unités de recherche relevant désormais de l'AERES, le CNRS, en tant que client de l'Agence, sera attentif à la conformité des évaluations de l'Agence aux standards internationaux : débat contradictoire, composition internationale des comités d'évaluation, transparence des conclusions...

Le développement de l'interdisciplinarité, priorité constante du centre, doit, selon le rapport, s'appuyer sur le recrutement de chercheurs à profil interdisciplinaire. Le CNRS s'interroge sur l'existence de tels profils, privilégiant pour sa part la mise en synergie de chercheurs de disciplines différentes autour d'objets de recherche transverses.
