

## **Le CNRS dans le nouveau paysage de la recherche**

*Dans son rapport public de 2007 sur le rôle et la stratégie du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), la Cour avait fait le constat que le Centre n'était pas encore parvenu à redéfinir son positionnement, dans un paysage de la recherche en forte évolution (création de deux agences, autonomie croissante des universités). Les mutations intervenues conduisaient, en particulier, à poser de manière nouvelle la question des missions du CNRS, opérateur majeur de la recherche publique française depuis quatre-vingts ans.*

*Trois ans après, la Cour a souhaité faire le bilan de la mise en œuvre des recommandations qu'elle avait formulées. Elle constate que le CNRS a, certes, évolué depuis 2007, mais qu'il a fallu attendre 2010 pour que les termes d'une nouvelle alliance avec les universités soient clairement posés. Elle souligne que le CNRS doit mettre en place, non seulement une organisation, mais aussi des modes de gestion et une stratégie de nature à favoriser concrètement les partenariats avec les sites universitaires.*

*Dans ce contexte, les observations qui suivent portent successivement sur la stratégie de repositionnement que le centre doit concrétiser avec les universités (I), la modernisation du cadre de gestion comptable et budgétaire qui doit être poursuivie (II) et la nécessaire mise en réseau des modes de fonctionnement ainsi que des personnels (III).*

### Les recommandations de la Cour de 2007 et leurs suites

En 2007, la Cour avait mis l'accent sur 8 recommandations :

#### Stratégie de l'établissement :

1- la nécessaire **clarification** du rôle du CNRS et en particulier de ses relations avec les **universités**, dans la perspective où ces dernières sont, dans le domaine de la recherche, appelées à jouer un rôle croissant, et dans le contexte nouveau résultant de la création de deux agences, l'ANR et l'AERES ;

2 - la traduction de cette stratégie dans un plan d'établissement, puis dans un contrat d'objectif avec l'Etat, qui soit **concerté** avec les universités et qui puisse s'appuyer sur une gouvernance **stable** au sein du CNRS ;

A la fin 2010, ces recommandations peuvent être considérées comme partiellement mises en œuvre. Les projets et orientations retenus par l'établissement et le ministère vont dans le sens souhaité par la Cour. Cependant, au moins jusqu'au début 2010, les orientations retenues n'ont pas été dénuées d'ambiguïtés, et les réalisations sont restées modestes.

#### Questions financières :

3 - la poursuite de la réforme comptable, sans remise en cause des équilibres financiers de l'établissement ;

4 - la poursuite de la réforme budgétaire, avec, en particulier, la matérialisation d'un **budget d'investissement**, la **résorption des reports** et **l'unification des circuits de notification** des crédits aux unités de recherche. Si la recommandation de la Cour en matière de modernisation comptable a bien été suivie d'effet, tel n'est pas le cas de celle qui touche à la modernisation budgétaire qui reste à mettre en œuvre.

#### Modes de fonctionnement :

5 - la **mise en place d'une organisation disciplinaire sur le mode des instituts** existants pour fédérer les disciplines en réseau ;

6 - le **recours à la nouvelle agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur** pour éviter les redondances avec le comité national ;

7 - **l'accroissement des passerelles entre les emplois** d'enseignants chercheurs et de chercheurs ;

8 - la **mise en place d'un gestionnaire unique pour les unités mixtes** de recherche et une mise à plat des modes de fonctionnement de ces unités.

Ces dernières recommandations de la Cour ont été partiellement mises en œuvre, à l'exception de celle concernant la gestion des unités mixtes de recherche qui n'a pas donné lieu à ce jour à des progrès substantiels.

## **I - Le CNRS et les universités : une alliance à construire**

Créé en 1939, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) est un établissement public à caractère scientifique et technologique. Il dispose en 2010 d'un budget de 3,1 Md€, financés à hauteur de 80 % par une subvention pour charges de service public, et compte 25 500 personnels statutaires dont 11 500 chercheurs, répartis dans 1074 unités de recherche. 889 de ces unités sont mixtes, c'est-à-dire associées avec d'autres partenaires, en particulier les universités avec lesquelles le CNRS partage 85 % de ses unités de recherche.

Le CNRS a pour vocation de produire des connaissances nouvelles dans l'ensemble des champs disciplinaires. En 2007-2008, les publications de ses unités représentaient 69 % des publications françaises et 10,5 % de celles des pays de l'Union européenne, hors sciences humaines et sociales et recherche médicale. En 2009, le Centre détenait un portefeuille de 3 800 brevets principaux et avait créé 42 jeunes entreprises.

Depuis l'intervention de la Cour, la gouvernance du CNRS a été modifiée, un contrat d'objectifs a été conclu, un nouveau partenariat s'esquisse avec les universités.

### **A - Une gouvernance réformée**

En 2007, la Cour avait fait le constat de l'instabilité des équipes dirigeantes du CNRS, qui s'expliquait, notamment, par le partage des rôles entre le président et le directeur général.

Le décret du 12 février 2007 avait alors renforcé les pouvoirs du président, le directeur général étant nommé sur sa proposition, ses pouvoirs propres réduits et exercés sous l'autorité du président. Cependant cette réforme en demi-teinte n'a pas produit dans la durée les effets escomptés.

Aussi le décret du 29 octobre 2009 a-t-il de nouveau modifié la gouvernance du Centre, en confiant désormais au président la direction générale de l'établissement. Il est, pour ce faire, assisté d'un ou plusieurs directeurs généraux délégués nommés par lui, dont l'un en raison de ses compétences scientifiques.

En application de ces dispositions, un président directeur général du CNRS été nommé le 20 janvier 2010. Il s'est entouré de deux directeurs généraux délégués, l'un à la science, l'autre aux ressources.

## **B - Un contrat d'objectifs à enrichir**

Signé le 19 octobre 2009, le contrat d'objectifs du CNRS avec l'Etat s'est appuyé sur le plan stratégique « Horizon 2020 » adopté à l'été 2008, qu'il a décliné de façon précise dans un document étoffé, articulé autour de trois volets principaux : les enjeux scientifiques, l'organisation, les politiques transverses.

### **1 - Une signature tardive pour un engagement sans moyens associés**

La Cour avait, dans son rapport public de 2007, appelé à la conclusion rapide d'un contrat d'objectifs et de moyens. Dans sa réponse, la ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur estimait que « le plan stratégique et le plan d'établissement devront être conclus d'ici la fin 2008 ». C'est seulement le 19 octobre 2009 que le nouveau contrat d'objectifs a été signé.

Le document adopté est privé de toute déclinaison financière chiffrée. L'un des chapitres du contrat est, certes, intitulé « *les moyens au service de ces objectifs* », mais il ne comporte que cinq phrases, précisant que l'emploi serait maintenu dans toutes les catégories en 2010 et 2011, que de nouveaux moyens financiers permettraient une revalorisation des carrières, que les moyens de fonctionnement seraient augmentés en 2010 et que ceux destinés aux très grandes infrastructures de recherche (TGIR) le seraient au-delà du plan de relance. Le document précise *in fine* que « la partie moyens fera l'objet d'un avenant au présent contrat après la discussion budgétaire à l'automne 2009 ».

Cet avenant n'est pas intervenu à ce jour. Une telle lacune est d'autant plus regrettable que le CNRS doit disposer, pour le financement des très grands équipements et pour ses contrats avec les universités, d'un horizon pluriannuel. L'exercice de programmation triennale des finances publiques contribue à donner une certaine visibilité aux opérateurs mais il ne saurait, pour les organismes de recherche, se substituer aux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Aucun argument ne justifie que de tels documents existent pour l'INRIA, le CNES ou le CEA, et non pour le CNRS.

## **2 - Un contrat qui s'inscrit dans les orientations souhaitées par la Cour**

Le contrat d'objectifs a permis de répondre à plusieurs préoccupations manifestées par la Cour. Il clarifie la position du Centre dans le système français de recherche, met en place une nouvelle organisation et comporte des indicateurs permettant de suivre sa réalisation.

*a) Il clarifie certaines attentes des pouvoirs publics envers le CNRS.*

Dans le nouveau paysage de la recherche caractérisé par la définition d'une stratégie nationale de recherche et d'innovation, la création de deux agences pour le financement et l'évaluation, et la volonté de regrouper les laboratoires de recherche dans des sites universitaires d'excellence, le contrat précise les attentes de l'Etat à l'égard du CNRS.

Ce dernier conserve un rôle d'opérateur direct, notamment pour la recherche à long terme et les très grands équipements. Dans les autres domaines, il agit comme une agence de moyens : son rôle consiste alors, selon les termes du contrat, à « partager le pilotage scientifique », « affecter des moyens humains » et « attribuer des moyens financiers et technologiques » aux laboratoires.

*b) Il a déjà été suivi d'effet, avec la mise en place de la nouvelle organisation début 2010.*

La Cour avait fait le constat en 2007 que le contrat d'actions pluriannuel 2002-2005 du CNRS, premier document contractuel du Centre, n'avait pas été réellement suivi d'effet, ayant été rapidement remplacé par une nouvelle stratégie.

Le contrat d'objectifs signé le 19 octobre 2009 a, quant à lui, été mis en œuvre de façon accélérée s'agissant de l'organisation. Le décret du 29 octobre 2009 portant organisation du CNRS a été mis en œuvre par une décision du président en janvier 2010. Dix instituts ont été créés en

lieu et place des anciens départements scientifiques<sup>58</sup>. Chargés d'organiser un réseau d'unités de recherche dans leur champ disciplinaire, ils peuvent, sur décision du ministre chargé de la recherche, se voir confier des missions nationales d'animation et de coordination dans un domaine scientifique ; c'est le cas pour trois d'entre eux.

*a) Il est assorti d'indicateurs permettant de mesurer sa réalisation*

La Cour reprochait également au contrat 2002-2005 du CNRS de n'être accompagné d'aucun indicateur chiffré. Partant, il n'était pas possible de suivre sa réalisation. La définition *ex post* de tels indicateurs n'avait pas permis de remédier à ce défaut initial, les orientations du plan d'action n'ayant pas été conçues dans la perspective de leur suivi et de leur évaluation.

Tel n'est pas le cas du contrat d'objectifs 2009-2013 qui comporte, pour chaque action identifiée, un indicateur associé, assorti d'une valeur initiale, d'une valeur cible et d'une variation annuelle. Ainsi en matière scientifique, le contrat contient un programme détaillé de 56 actions que le Centre s'engage à mettre en œuvre. Le repère associé au contrat en matière de production scientifique est une augmentation annuelle de 2 % des publications répertoriées des unités soutenues par le CNRS, de sorte à ce qu'elles passent de 25 589 en 2006 à 29 400 en 2013.

Enfin, les cibles retenues pour la valorisation de la recherche sont cohérentes avec la perspective tracée par le rapport public thématique de la Cour sur la gestion de la recherche publique dans les sciences du vivant en 2007, qui préconisait une structuration des portefeuilles de brevets et une défense active des titres de propriété intellectuelle.

### **3 - Des objectifs à concrétiser autour d'indicateurs plus ambitieux**

L'examen détaillé des objectifs et repères figurant dans le contrat montre que les ambitions du Centre en matière de gestion, de mobilité et de partenariat sont plus modestes.

---

<sup>58</sup> Institut des sciences biologiques, Institut de chimie, Institut écologie et environnement, Institut des sciences humaines et sociales, Institut des sciences informatiques et de leurs interactions, Institut des sciences de l'ingénierie et des systèmes, Institut de physique. Pour les instituts à vocation nationale : Institut national des sciences mathématiques et de leurs interactions, Institut national de physique nucléaire et de physique des particules, Institut national des sciences de l'univers.

Les valeurs associées aux quatre objectifs du contrat relatifs à la mise en place effective de la mission d'agence de moyens à l'égard des universités sont particulièrement décevantes :

- le premier objectif, qui porte sur le nombre d'universités avec lesquelles une convention de partenariat est signée, ne prévoit que l'actualisation des conventions existantes ;
- le deuxième objectif, qui a trait au pilotage des unités de recherche et à la gestion des ressources humaines, est réputé atteint si 90 chaires sont créées entre le CNRS et les universités par an et si se met en place, d'ici à 2013, une politique de ressources humaines concertée avec 10 grandes universités ;
- enfin, les unités mixtes de recherche (UMR) bénéficiant dans l'année d'un entretien « stratégie moyen » avec leurs tutelles et se trouvant en délégation globale de gestion financière à l'université, ne recouvrent, selon les objectifs assignés, que la moitié des laboratoires à horizon 2013, alors que ces deux objectifs sont au cœur de la transformation des relations du Centre avec les universités.

De même, la promotion de la mobilité ne concerne que le nombre de chercheurs et ingénieurs, techniciens et administratifs détachés à l'université ou en entreprise, et ne tient pas compte du mouvement inverse, c'est-à-dire des personnes accueillies par le CNRS. Les valeurs cibles sont au demeurant faibles (800 personnes dans le secteur académique en 2013 contre 687 en 2008, 130 personnes dans le secteur économique contre 96 en 2008).

En matière financière :

- le contrat fixe pour objectif une stabilité des sommes perçues au titre des contrats européens et de l'ANR ;
- il ne prévoit la mise en place d'une comptabilité analytique que dans 10 grands laboratoires à échéance 2013 ;
- enfin, si le contrat incite le CNRS à se doter d'une vision consolidée du budget des UMR, l'objectif pour 2013 est que le CNRS ait transmis à ses partenaires, en mars de l'année n+1 l'exécution du budget de l'année n-1 pour 90 % des UMR, la valeur initiale étant fixée à 0 % au début du contrat. Or, c'est là un élément de pilotage *a minima* sans lequel il est difficile de comprendre comment pourraient se mettre en place des délégations globales de gestion.

## C - Une nouvelle stratégie pour le CNRS

Depuis l'arrivée d'un nouveau président début 2010, le CNRS s'est donné pour objectif premier de fonder une nouvelle alliance avec les universités.

Il s'agit de contribuer à l'émergence de grandes universités de recherche sur un nombre réduit de sites de rang mondial, en tenant compte du fait que le Centre concentre déjà 85 % de ses ressources sur une quinzaine de sites universitaires, et de renforcer les liens avec le tissu économique.

Préférant ne pas utiliser le terme d'agence de moyens, le CNRS met l'accent sur des partenariats rénovés et équilibrés par sites universitaires plutôt qu'avec chacun de ses composants, comme le confirme l'accord cadre conclu le 4 novembre 2010 avec la conférence des présidents d'université. De fait, le président du CNRS a multiplié depuis son arrivée les visites de sites avec les présidents d'université, dans le souci de montrer la détermination du CNRS à participer activement à la création de campus d'excellence.

L'évolution du CNRS dans les années à venir sera déterminante pour celle du système français de recherche, compte tenu de sa taille au niveau national mais aussi international<sup>59</sup>. Le système institutionnel actuel repose sur un entrelacs de responsabilités entre les organismes et les universités. Un nouveau partage des tâches est à inventer, qu'il s'agisse de la gestion des UMR ou de la coordination opérationnelle entre les organismes et les universités, trop longtemps séparés. L'objectif est de parvenir, au terme d'un processus concerté, à donner à la recherche française la dynamique et la visibilité indispensables sur le plan européen et mondial.

Une telle évolution implique que soient précisées les fonctions qui demeureront au sein du CNRS, et que ce dernier se dote des modes de gestion et des instruments de pilotage modernisés qui lui font actuellement défaut. Elle exige, surtout, un effort persévérant pour recueillir l'adhésion des personnels à ce nouveau partenariat, et une capacité à créer avec les universités des relations durables de confiance.

---

<sup>59</sup> Le classement international établi en 2009 par le groupe de recherche SCImago, qui prend en compte les organismes de recherche en plus des universités, positionne le CNRS 1<sup>er</sup> au niveau mondial, l'université Harvard au 4<sup>ème</sup> rang et l'Institut Max Planck au 6<sup>ème</sup>. Le directeur général du CNRS avait invité à la prudence dans l'analyse de ces chiffres lors de leur parution, ce résultat étant lié à la taille du CNRS.

## **II - Moderniser le cadre comptable et budgétaire**

### **A - Une modernisation comptable en voie d'achèvement**

Les comptes du CNRS sont certifiés avec réserves depuis 2008. La certification, qui exigeait une importante adaptation des méthodes et pratiques comptables, a été menée à bien dans les délais prévus, notamment grâce à la mise en place d'un nouvel environnement de contrôle. Il demeurerait encore, en 2009, cinq réserves sur les comptes<sup>60</sup>. Dans la perspective de l'adoption des comptes 2010, l'agence comptable travaille à en réduire le nombre et la portée.

Les ajustements liés à la certification des comptes ont été importants en 2008 et 2009. Le compte de résultat a subi une charge nette de 190 M€, et l'actif net a baissé de 229 M€. On relève parmi ces mouvements une réduction de 464 M€ des subventions d'équipement reçues antérieurement avec, en contrepartie, une hausse de 532 M€ de la situation nette. Le processus de certification des comptes aura ainsi eu un impact significatif sur les résultats et la situation patrimoniale du CNRS dans les trois dernières années, qui, par ses montants, n'est pas neutre pour l'Etat.

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait formulé un ensemble très détaillé de recommandations en matière comptable. Celles-ci ont fait l'objet d'un suivi exhaustif dont il ressort que, dans l'essentiel des cas, les rectifications préconisées ont été effectuées, à quelques exceptions près (présentation des soldes intermédiaires de gestion, distinction des créances en fonction de leur échéance, comptabilisation des actifs par composants).

Enfin, la comptabilisation des projets financés par l'ANR et par le PCRD mérite attention. Ils sont, pour l'heure, pris en compte en tant que chiffre d'affaires, au motif que les ressources correspondantes sont considérées comme des recettes propres au plan budgétaire. Mais, au plan comptable, il ne fait pas de doute que ni l'ANR, ni le PCRD ne sont les bénéficiaires finaux des projets qu'ils soutiennent. Dès lors, ces contrats ne devraient, comptablement, pas être considérés comme des produits mais comme des subventions. Il s'agit là d'un sujet d'importance, commun d'ailleurs à tous les opérateurs de recherche.

---

<sup>60</sup> Portant sur le rattachement des charges à l'exercice, les dettes et créances avec le GANIL, la justification du bilan d'ouverture, un contentieux avec l'union européenne et la comptabilisation des contrats à l'avancement.

La certification des comptes du CNRS n'épuise donc pas les marges de progrès qui peuvent demeurer en matière comptable.

## **B - Une modernisation budgétaire à concrétiser**

### **1 - Une procédure budgétaire en cours de refonte**

En 2007, la Cour avait constaté que la plus grande lisibilité du budget du CNRS, qui s'expliquait notamment par la mise en place de la LOLF, ne s'était pas accompagnée d'une refonte de la procédure budgétaire. Celle-ci présentait deux inconvénients majeurs : elle ne concernait les dépenses de personnel qu'au niveau central, et elle conduisait à notifier tardivement aux laboratoires les crédits – très fragmentés - alloués par le CNRS.

La nouvelle équipe dirigeante du CNRS s'est donné pour objectif de modifier cette procédure en 2011 et 2012, par ce qu'elle appelle le « dialogue de gestion » avec les différents centres de responsabilité du Centre. Ce dialogue repose, en particulier, sur une répartition des emplois par centre de responsabilité et sur une justification des crédits au premier euro.

Il devrait permettre au Centre de disposer de la procédure budgétaire rénovée qui aurait dû accompagner la mise en œuvre de la LOLF dès l'origine. Toutefois, ce processus n'est, à ce stade, engagé que dans un très petit nombre d'unités de recherche, et il continue à reposer sur la notification tardive des ressources propres aux laboratoires.

Enfin, comme l'avait recommandé la Cour en 2007, la lisibilité de la politique d'investissement du CNRS a été améliorée : un tableau de financement prévisionnel est présenté en appui du budget primitif depuis 2009. Il complète les informations décrivant la politique d'investissement figurant dans le budget lui-même, mais qui ne comportent pas de distinction entre équipement et fonctionnement pour les laboratoires. Il est prévu qu'un nouveau tableau de programmation soit élaboré pour 2011.

Dans une période qui sera marquée par les investissements d'avenir, le suivi attentif de cet effort d'investissement méritera de figurer parmi les priorités de l'établissement.

## 2 - Des faiblesses structurelles non surmontées

La Cour avait relevé, en 2007, deux faiblesses structurelles qu'elle invitait le Centre à corriger au plus vite. Or, tel n'a pas été le cas, au moins jusqu'à décembre 2010.

### *a) Le niveau des reports*

Le niveau de ce que le CNRS appelle des « reports » est un problème récurrent.

En 2006, les crédits ouverts non consommés s'élevaient à 386 M€ et se concentraient sur les dotations allouées aux laboratoires. Cette situation s'expliquait, notamment, par la notification très tardive des crédits, et par la constatation, sur l'exercice en cours, des ressources contractuelles obtenues, y compris lorsque celles-ci étaient destinées à couvrir des dépenses pluriannuelles. Ce phénomène se traduisait par la constatation d'importants reports budgétaires, dont l'essentiel n'avait pas de justification au regard des règles budgétaires et comptables.

La direction de l'établissement s'était engagée, en 2007, à remédier à cette situation. Or, malgré le diagnostic partagé sur les causes du niveau de reports et sur les solutions à y apporter, la situation ne s'est pas améliorée : 359 M€ ont été reportés de 2006 sur 2007, 326 M€ de 2007 à 2008, 365 M€ de 2008 à 2009 et 435 M€ de 2009 à 2010. Loin d'être freinée, la constitution de « reports » dans les budgets du CNRS a donc eu tendance à s'accroître entre 2009 et 2010.

### *b) L'écart entre les dotations notifiées aux laboratoires et les crédits de paiement effectivement disponibles*

Il existait, en 2007, un écart de 240 M€ entre les budgets notifiés par le CNRS à ses unités de recherche et les crédits de paiement effectivement disponibles pour faire face à leurs dépenses.

En effet, entre 2000 et 2006, le gouvernement avait pu afficher une augmentation des crédits du CNRS en maintenant un niveau élevé d'autorisations de programme (AP). Le CNRS avait, dans ce cadre, fait le choix de continuer à déléguer des autorisations de programme aux unités de recherche, alors même que la couverture financière de ces engagements n'était pas assurée par des crédits de paiement suffisants. Une telle situation ne pouvait perdurer ; afin d'apurer le solde existant, le CNRS avait prévu, avec ses tutelles, de résorber sur 20 ans le stock d'AP, en annulant, chaque année 12 M€ de crédits libres d'emploi.

La Cour avait estimé que cette solution pèserait à long terme sur les budgets du Centre, et avait invité l'établissement à régler cette question plus rapidement. Or, la Cour a constaté, en décembre 2010, que l'écart s'élevait encore à 203 M€. La réduction de 37 M€ en 3 ans correspond à l'engagement minimal que le CNRS avait pris auprès de ses tutelles, mais est très en dessous de ce que la Cour escomptait.

Le CNRS doit, rapidement, apporter une solution à la question du report de crédits<sup>61</sup> et résorber cet écart de 203 M€ entre dotations notifiées et crédits de paiement disponibles. Il ne serait, en effet, pas compréhensible que soit mise en place une procédure budgétaire rénovée reposant sur une justification des crédits au premier euro, si elle devait s'appuyer sur des écarts de plus de 200 M€ entre les crédits notifiés aux laboratoires et ceux effectivement disponibles et aboutir à 400 M€ de reports en fin d'exercice.

La nouvelle organisation mise en place par le CNRS en matière financière pourrait fournir un cadre enfin propice au règlement de ces questions. En effet, deux directions ont été créées, l'une, chargée des comptes et de l'information financière, l'autre chargée de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation. Cette organisation vise à séparer nettement la direction chargée de la production et de la régularité de l'information financière, qu'elle soit comptable ou budgétaire, de celle chargée de la préparation du budget, qui intervient davantage en opportunité dans le cadre de la stratégie définie par l'établissement. Jusqu'à présent, en effet, et au moins pour ces deux sujets, la Cour constate que les considérations d'opportunité avaient primé sur celles de régularité.

Il est regrettable que le CNRS n'ait pas mis à profit la période qui vient de s'écouler pour régler ces difficultés structurelles. Le cadrage actuel des finances publiques laisse augurer des années budgétaires plus difficiles. De fait, dans le projet de loi de finances pour 2011, la subvention pour charges de service public du CNRS croît de 20,6 M€, soit + 0,8 %. Le CNRS devra assainir son cadre budgétaire dans un contexte financier plus tendu.

---

<sup>61</sup> Il s'est engagé sur ce point lors de son conseil d'administration de décembre 2010.

### **III - Créer les conditions d'un partenariat effectif avec les universités**

#### **A - Les instruments de pilotage**

##### **1 - Des systèmes d'évaluation mis en cohérence**

En 2007, la Cour avait constaté qu'il existait, pour l'évaluation des unités de recherche du CNRS, un risque de redondance entre la mission confiée à la nouvelle agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) et celle exercée traditionnellement par le comité national du CNRS.

Elle avait appelé à ce que, dans le nouveau contexte issu de la loi d'orientation pour la recherche, le CNRS et plus particulièrement son comité national, s'appuie désormais sur les évaluations effectuées par l'AERES. Cette solution, finalement retenue après de multiples échanges, a trouvé une traduction concrète lors de la révision, en 2009, du décret constitutif du CNRS.

##### **2 - Des systèmes d'information à mettre en réseau**

Depuis 2006, les fonctions supports ont fait l'objet d'une attention très soutenue au sein du CNRS. C'est notamment le cas en matière informatique, avec un projet dont la mise en œuvre conditionne en partie la réussite du rapprochement avec les universités et l'amélioration de la gestion des laboratoires.

En effet, il n'existe pas à ce jour de système d'information partagé entre les partenaires des unités de recherche : personne ne dispose donc d'une vision globale de leurs dotations financières et les actes de gestion font l'objet de double saisies. La mise en œuvre d'interfaces entre les systèmes d'information des partenaires d'une UMR est, de ce point de vue, un préalable à l'amélioration des conditions de gestion des laboratoires.

La Cour se félicite que cet objectif soit mentionné comme une priorité dans le contrat pluriannuel. Toutefois, la démarche initiée par le CNRS repose sur le principe du volontariat, cohérent avec l'autonomie des universités. Si cette logique de coopération volontaire ne devait pas déboucher sur des réalisations concrètes, il appartiendrait au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui exerce la tutelle sur l'ensemble des établissements concernés, d'inciter les partenaires à remplir l'objectif.

### **3 - Une politique de partenariat à mettre en œuvre**

Pour répondre au mieux aux enjeux stratégiques de la montée en puissance des politiques de site, représenter le comité de direction et assurer une présence scientifique forte en régions, le CNRS a décidé, début 2010, d'instaurer, dans chaque délégation régionale, un binôme constitué d'un directeur d'institut et du délégué régional. Pour cette mission, le directeur d'institut assure une représentation de l'ensemble des domaines scientifiques de l'organisme, et intervient en qualité de « directeur scientifique référent ».

De façon concrète, le nouveau partenariat avec les universités, que le CNRS appelle de ses vœux, a vocation à se traduire dans la contractualisation quadriennale menée sous l'égide du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans ce cadre, le CNRS entend préserver un co-pilotage scientifique des UMR. Sa position a évolué en ce qui concerne les nouveaux grands pôles pluridisciplinaires en cours de constitution : après être resté en retrait, le CNRS souhaite désormais s'impliquer dans les conventions de sites avec les universités ; il a fait part de sa disponibilité pour participer à la gouvernance de la dizaine de sites majeurs appelés à voir le jour. La Cour se réjouit de cette évolution qui pourrait être accélérée par la préparation des réponses aux appels à projets lancés dans le cadre des investissements d'avenir.

## **B - La mobilité et la gestion des carrières**

Dans le domaine de la gestion des personnels, la Cour avait en particulier critiqué, en 2007, la faiblesse des dispositifs permettant d'assurer des passerelles entre activités de recherche et activités d'enseignement. Or, si certains dispositifs ont vu le jour, force est de constater qu'ils concernent des effectifs à ce stade limités. Ils ne constituent ainsi qu'un timide progrès par rapport à l'objectif de construire des parcours jalonnés de périodes de recherche et d'enseignement tout au long d'une carrière, quand bien même, comme c'est aussi parfois le cas à l'étranger, deux statuts différents existent.

### **1 - L'accueil d'enseignants chercheurs en délégation au CNRS : un dispositif qui ne s'est pas développé**

L'accueil d'enseignants-chercheurs peut prendre la forme d'un détachement ou d'une délégation.

Le détachement ne concerne pas plus d'une quinzaine de personnes par an depuis 2006.

La délégation permet à un enseignant-chercheur impliqué dans un projet de recherche d'être libéré de toute charge d'enseignement pour une courte durée, le CNRS versant en contrepartie à l'université de rattachement des crédits lui permettant de financer des heures complémentaires. Le rapprochement entre chercheurs et enseignants-chercheurs au sein des unités mixtes de recherche aurait pu laisser présager un développement de cette formule pour laquelle il existe un nombre élevé de candidats. Elle demeure cependant marginale dans les faits, l'effectif concerné étant passé de 650 personnes accueillies en 2006, ce qui constituait déjà un point bas, à 570 en 2009. La situation se serait quelque peu redressée en 2010.

Il est regrettable que le développement de ce dispositif ne figure pas dans les indicateurs du contrat d'objectifs de l'établissement, par ailleurs très étoffés.

## **2 - La création des chaires d'excellence : des effectifs très limités**

Des « chaires d'excellence » CNRS-université s'ajoutent depuis 2009 à ce dispositif, permettant au CNRS d'accueillir de jeunes maîtres de conférences sur la base de critères scientifiques : le CNRS a accueilli, pour la première année, 46 personnes pour 75 chaires proposées. Le contrat d'objectifs prévoit 90 chaires à compter de 2010.

## **3 - Le recrutement d'enseignants chercheurs : des résultats inquiétants**

Les concours de recrutement du CNRS sont ouverts au personnel de l'enseignement supérieur. Pour le concours de directeur de recherche, il serait normal qu'une proportion importante des lauréats soit constituée d'universitaires, assurant ainsi des passerelles entre les fonctions de recherche et d'enseignement supérieur.

Tel n'est pas le cas : sur 755 recrutements de chercheurs au CNRS en 2007 et 2008, on recense 27 maîtres de conférences et 2 professeurs des universités. Le corps des enseignants chercheurs fournit un peu moins de 4 % des lauréats du concours de recrutement du CNRS. De fait, une fois entré dans le corps des enseignants chercheurs ou dans celui des chercheurs, les carrières se poursuivent dans la quasi-totalité des cas de manière parallèle. C'est seulement dans certaines disciplines où l'école française obtient d'ailleurs des résultats mondialement reconnus, comme les mathématiques, que les carrières sont mixtes, le chargé de recherche recruté par le CNRS devenant par la suite professeur des universités.

Mais il s'agit là d'un exemple isolé, dont ni les indicateurs associés aux lois de finances successives, ni le contrat d'objectifs ne font un axe à développer. Consciente de ce constat, la nouvelle équipe dirigeante du CNRS prévoit d'augmenter la proportion des postes ouverts à des candidats externes, avec le souhait de voir le concours de directeur de recherche de deuxième classe devenir un véritable concours externe. Elle n'exclut pas la mise en œuvre d'indicateurs sur la mobilité croisée, avec, par exemple, un objectif de 40 accueils par an d'enseignants chercheurs dans le cadre des concours, à combiner avec le départ de 40 chercheurs vers l'enseignement supérieur. 10 % des recrutements seraient ainsi concernés par ces mesures.

L'exemple des efforts accomplis pour accueillir des chercheurs étrangers montre qu'une politique déterminée peut être rapidement couronnée de succès : ainsi le CNRS a pu dépasser, en 2009, la cible assignée en la matière par son contrat pluriannuel, atteignant 30 % de chercheurs étrangers parmi ses recrutements, pour un objectif de 25 %.

#### **4 - La prime d'excellence scientifique : une incitation nouvelle à la prise en charge d'enseignements par les chercheurs**

Si les passerelles entre les statuts et fonctions de chercheurs et d'enseignants-chercheurs demeurent limitées, des dispositifs mis en place depuis 2006 ont cherché à rapprocher les charges associées aux emplois de chercheurs et à ceux d'enseignants-chercheurs. Ces derniers peuvent ainsi bénéficier de décharges d'enseignement dans le cadre des nouvelles responsabilités des universités, et les chercheurs du CNRS sont désormais incités à assumer des charges d'enseignement au travers d'une prime d'excellence scientifique.

Dans le même temps, les carrières des chercheurs ont fait l'objet d'un effort de valorisation, dans le but notamment d'aligner leur progression sur celle des enseignants-chercheurs. Mais, pour l'essentiel des personnels, et alors même que les deux statuts se côtoient très fréquemment dans les unités mixtes de recherche, ce sont bien deux carrières aux types de charges fortement différenciées qui sont choisies au départ et qui se poursuivent en parallèle.

Ainsi, par rapport à l'objectif consistant à permettre à des personnels attachés à des fonctions d'enseignement et de recherche d'alterner des périodes de recherche et d'enseignement, ce ne sont que de modestes progrès qui auront été réalisés jusqu'en 2010.

La Cour réitère donc sa recommandation de 2007 visant à ce que les passerelles entre l'emploi de chercheur et l'emploi d'enseignant-

chercheur, et plus généralement tout autre forme d'activité, soient facilitées.

## C - La gestion des unités de recherche

Dans les unités mixtes, c'est-à-dire dans 90 % de ses laboratoires, le CNRS ne dispose qu'une fois tous les quatre ans d'une vision consolidée des moyens humains et financiers.

S'il est depuis peu demandé chaque année aux directeurs d'unités de faire connaître *ex post* les crédits dont ils ont bénéficié, ces données de caractère déclaratif sont de qualité très disparate et ne font l'objet d'aucun contrôle. Le CNRS construit son budget annuel sans connaître l'ensemble des demandes formulées par l'unité auprès de ses différents pourvoyeurs de fonds, et chacun des financeurs gère ses financements selon ses procédures propres. Depuis 2002, la Cour recommande instamment qu'il soit mis fin à cette situation<sup>62</sup>.

### 1 - Une réforme qui n'a pas été mise en œuvre

En réponse aux recommandations formulées par la Cour en 2007, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche mettait en avant « la nécessité de revoir complètement le fonctionnement de ce système », annonçant les conclusions d'un rapport confié à l'ancien ministre délégué à la recherche, François d'Aubert. Ce rapport, rendu en avril 2008, recommandait la mise en place progressive d'un mandat unique de gestion confié à l'hébergeur de l'unité mixte de recherche, et donc le plus souvent à l'université, sans exclure toutefois les expériences de mutualisation de services administratifs sur certains sites.

La simplification de la gestion des unités mixtes de recherche a depuis fait l'objet de recommandations réitérées, autour de cette même idée consistant à confier un mandat unique de gestion à l'hébergeur de l'unité.

Malgré cette priorité affichée, les réalisations obtenues à ce jour sont particulièrement limitées. S'il y a consensus sur l'objectif, dénommé désormais « délégation globale de gestion », seules 5 unités du CNRS étaient effectivement concernées par ce mode de gestion en 2009 sur les 889 que comptait l'établissement, soit nettement moins de 1 % de l'effectif potentiel concerné.

---

<sup>62</sup> Rapport public annuel de 2002, rapport public thématique de 2005, rapport public annuel de 2007.

La situation s'est toutefois améliorée au premier semestre 2010 : entre décembre 2009 et mars 2010, le CNRS a signé quatre conventions de gestion avec des universités, faisant passer le nombre d'UMR en délégation globale de gestion depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010 à 15, dont 6 auprès du CNRS et 9 auprès d'une université. Il était prévu que 40 unités supplémentaires soient concernées à la fin 2010, de sorte à tendre vers la valeur cible fixée par le contrat d'objectif de 50 % d'unités mixtes en délégation globale de gestion en 2013. Enfin, le CNRS met en avant la création d'une plate-forme expérimentale de services partagés avec l'université de Strasbourg qui rapprochera, courant 2011, les services de gestion de l'université, la délégation régionale du CNRS et des UMR, initiative qui devrait être étendue à d'autres universités.

## **2 - Des conditions de réussite à réunir d'urgence**

### *a) La question des personnels affectés à ces tâches au CNRS*

La délégation globale de gestion a pu susciter d'autant plus de réticences au sein des organismes et notamment du CNRS que le principe, édicté par le rapport d'Aubert, d'une mise en œuvre de la délégation au bénéfice de l'hébergeur universitaire des unités mixtes soulève clairement la question du devenir d'une part importante des personnels administratifs des laboratoires, et d'une partie de ceux présents dans les délégations régionales, dont les missions seraient transférées aux universités.

Or, si la part des chercheurs du CNRS dans les UMR est plus faible que celle des autres chercheurs et enseignants chercheurs qui y sont rattachés, c'est le CNRS qui apporte les effectifs les plus importants de personnels ingénieurs, techniciens et administratifs (soit 8 500 personnes, dont une part est affectée à des tâches de gestion).

La mise en œuvre de la délégation globale de gestion dans les contours arrêtés par la mission d'Aubert pose ainsi le problème du transfert aux universités des personnels du CNRS en charge de la gestion administrative des UMR et des structures qui leurs servent de support, problème sur lequel le contrat d'objectifs est muet.

Dans chacun des accords intervenus à ce stade entre le CNRS et des universités, c'est un système plus pragmatique qui est prévu, dans lequel certaines UMR sont gérées par le Centre et d'autres par l'université. Cette démarche pragmatique est sage, pour autant qu'elle s'insère dans une politique d'ensemble. La mise en œuvre de plateformes de gestion partagées peut être également une réponse à ces difficultés sur certains sites.

*b) Les conditions du pilotage financier des établissements*

L'examen de la grille d'expertise, diffusée à l'automne 2010 sous le double sceau de la conférence des présidents d'universités et du CNRS, mentionnant l'ensemble des conditions à satisfaire pour que les parties puissent s'engager dans une délégation globale de gestion, montre l'ampleur des pré-requis. Ceux-ci peuvent paraître difficilement accessibles à un nombre important d'universités, et certains d'entre eux seront malaisés à mettre en œuvre par le CNRS lui-même.

En outre, en l'état, tout se passe comme si les partenaires de l'unité renonçaient, dans la délégation globale de gestion, à toute visibilité infra-annuelle dans l'usage de leurs crédits.

Le pilotage des UMR nécessite un socle minimum d'informations partagées sur les budgets consolidés des unités, tant au moment de leur préparation, afin d'être en capacité de choisir les dotations qui leur seront allouées par chaque partenaire (information mutualisée sur les demandes budgétaires suivie d'une réunion entre partenaires en amont de l'année n et non pas au début de celle-ci) que de leur exécution. Mais il est également nécessaire qu'un système de restitution au fil de l'eau permette à chacun des partenaires de piloter sa propre gestion.

Si ces trois paramètres n'étaient pas réunis, les conditions d'un pilotage de la gestion des UMR et des établissements ne seraient pas remplies.

*c) Une exigence à la hauteur des moyens consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche, première priorité du budget de l'Etat*

La mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur » est la première priorité budgétaire de l'Etat. Avec les investissements d'avenir, la recherche se voit dotée de moyens nouveaux importants dont la vocation est de venir irriguer le tissu des laboratoires de recherche.

Or, le CNRS continue, comme les autres partenaires d'ailleurs, à ne disposer d'aucune visibilité d'ensemble sécurisée sur les crédits de 90 % d'entre eux. Cette situation ne peut perdurer et suppose que les problèmes rencontrés par la délégation globale de gestion soient surmontés.

Si la démarche engagée par le CNRS et la conférence des présidents d'universités sur une base de volontariat ne devait pas aboutir dans un horizon très rapproché à des réalisations d'ampleur, le ministère devrait ainsi s'employer à utiliser les dotations associées aux contrats

quadriennaux des universités et aux contrats d'objectifs des établissements pour accélérer le processus et obtenir enfin des conditions de gestion satisfaisantes dans le système français de recherche.

\*\*\*

*En trois ans, et alors que la mutation du paysage de la recherche se poursuivait à un rythme accéléré, le CNRS a connu d'importantes transformations. Ces évolutions doivent aujourd'hui donner lieu à des réalisations concrètes et ambitieuses. Il s'agit de faire du CNRS un des éléments moteurs du nécessaire renforcement de la capacité de recherche nationale et d'accompagner le développement de sites universitaires de rang mondial. A la lumière des retards constatés, la Cour formule les quatre recommandations suivantes :*

- 1. Participer activement à l'émergence de pôles universitaires d'excellence.*
- 2. Développer les passerelles entre les emplois de chercheurs et d'enseignants-chercheurs en se donnant des cibles ambitieuses et mesurables.*
- 3. Réformer d'urgence la gestion financière des unités mixtes de recherche.*
- 4. Régler dans les prochains budgets la question des reports et de l'affectation des crédits aux unités de recherche.*

**REPOSE DE LA MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE**

*En préambule, il convient de remarquer que les trois dernières années ont vu des modifications importantes du paysage institutionnel français de la recherche, qui vont dans le sens d'une clarification des rôles des différents acteurs entre l'Etat, les opérateurs de recherche et les agences de financement*

*Afin de s'assurer d'une utilisation optimale des compétences et de renforcer les capacités de programmation scientifique des organismes de recherche, j'ai également souhaité que soient mises en place des Alliances thématiques couvrant l'ensemble des priorités de la stratégie nationale de recherche et d'innovation.*

*Dans ce contexte, la Cour souligne que le CNRS a connu des adaptations importantes de son rôle et de sa gouvernance. Au-delà de la nomination d'un président directeur général et de deux directeurs généraux délégués, une réorganisation des services a été opérée courant 2010, qui contribue à la résolution d'un certain nombre de points soulevés par la Cour, notamment sur le plan budgétaire. Par ailleurs, le plan stratégique « horizons 2020 » adopté le 1<sup>er</sup> juillet 2008, et le contrat d'objectifs 2009-2013 voté en conseil d'administration le 24 juillet 2009, contiennent des éléments importants de clarification, qui étaient attendus par la Cour. Il s'agit d'un tournant important de la vie du CNRS, qui doit refonder ses partenariats avec les universités, les écoles et les autres organismes de recherche tout en accompagnant la transformation du système français de recherche, qui place désormais les universités au cœur du dispositif national.*

*S'agissant des indicateurs prévus par le contrat, la Cour souligne à juste titre que certains d'entre eux manquent d'ambition. Une réévaluation des valeurs cibles sera engagée par le ministère lors des réunions annuelles de suivi du contrat.*

*Par ailleurs la Cour regrette que le contrat d'objectifs soit privé de « toute déclinaison financière chiffrée » et que l'avenant portant sur les moyens n'ait jamais été signé. La Cour considère que cette absence de déclinaison financière constitue une lacune regrettable car le CNRS doit disposer d'une vision pluriannuelle pour le financement des très grands équipements et des contrats conclus avec les universités.*

*Le ministère n'était pas favorable à ce que le contrat d'objectifs conclu avec le CNRS comporte des engagements financiers, au-delà de l'engagement pluriannuel prévu dans la loi de finances désormais triennale.*

*Par ailleurs, s'agissant des contrats avec les universités, les engagements pluriannuels du CNRS devront tenir compte des résultats aux appels à projets des investissements d'avenir au cours de l'année 2011. Enfin, le pilotage pluriannuel des très grandes infrastructures est réalisé par le ministère de façon transversale sur la base de la feuille de route nationale, coordonnée avec la feuille de route européenne, dont la mise à jour doit intervenir en 2011.*

*Sur le plan comptable et budgétaire, la Cour note avec satisfaction les progrès obtenus.*

*Le chantier de la certification des comptes (obtenue pour l'exercice 2008) a été mené à bien dans les délais prévus, permettant une remise à plat de la situation patrimoniale du CNRS et une amélioration du contrôle de gestion. Les sept réserves apposées par les Commissaires aux comptes pour 2008 ont été intégralement levées l'année suivante, les comptes 2009 ayant été certifiés sans réserve.*

*Je partage l'observation de la Cour relative au traitement budgétaire des financements obtenus dans le cadre des projets de l'ANR et du PRCO, même si ce mode de comptabilisation (en contrats, et non en subventions) est également privilégié par d'autres établissements publics de recherche.*

*Sur le plan budgétaire, la Cour souligne la nécessité d'apporter au plus vite une lisibilité accrue de la politique d'investissement et des solutions sur la question des reports et du stock d'autorisations de programme.*

*Le ministère fait siennes ces recommandations et note avec satisfaction que la nouvelle direction générale du CNRS a d'ores et déjà engagé ces chantiers et prévoit des améliorations significatives dès 2011.*

*En effet, la nouvelle équipe dirigeante du CNRS place la formalisation des règles de gestion parmi ses premières priorités pour 2011 en s'appuyant notamment sur la circulaire d'exécution budgétaire publiée début décembre 2010. Cette circulaire poursuit un double objectif: définir les principales notions budgétaires applicables au CNRS de manière à pouvoir disposer d'un référentiel commun, et formaliser un processus d'exécution budgétaire, de la notification des crédits jusqu'à leur consommation par les utilisateurs finaux.*

*Appliqué jusqu'à présent avec succès dans sa dimension comptable, le contrôle interne sera étendu à la comptabilité budgétaire et à ses différentes composantes afin de fiabiliser les principales chaînes de la recette et de la dépense. Il sera complété par la mise en place, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011, d'indicateurs de suivi et de mesure de la performance, à l'aide de tableaux de bord permettant de mesurer l'atteinte des objectifs fixés par la direction générale, par acteur (institut, délégation régionale*

...) et grande nature de dépenses (masse salariale, fonctionnement et investissement, grands projets). Ces outils contribueront à assurer un suivi régulier et approprié des crédits.

*La question des reports doit s'apprécier dans le respect des règles et procédures budgétaires et comptables applicables aux opérateurs, et tenir compte des sommes qui restent à payer rattachées à l'exercice précédent (233 M€ en 2010, sur 435 M€ de crédits reportés de l'exercice 2009) et des éventuelles plus-values de recettes n'ayant pu donner lieu à ouverture de crédits correspondante en fin de gestion précédente (45 M€ en 2010).*

*Ainsi, le changement intervenu en 2007 dans le mode de suivi des contrats (y compris les financements de l'ANR et du PCRD) pour un suivi à l'avancement aurait dû diminuer le montant des reports constatés d'un exercice sur l'autre. Mais l'application systématique du principe comptable de l'enregistrement des subventions d'investissement en droits constatés (inscription du montant total de la recette notifiée par arrêté ou acte attributif, au lieu d'une comptabilisation au fur et à mesure du rythme de versement en vigueur jusque-là), décidée courant 2009, s'est au contraire traduite par un relèvement significatif des crédits ouverts (mais non consommés, et donc reportés) en opérations d'investissement programmées (principe de l'équilibre budgétaire), sans lien avec l'avancement réel des travaux.*

*C'est pourquoi le ministère a soutenu le plan d'action décidé pour 2011 par la direction du CNRS, qui prévoit la révision des modalités du traitement comptable et budgétaire des opérations pluriannuelles de manière à suivre ces dernières dans une approche AE=CP, et un contrôle régulier du rattachement des dépenses à l'exercice (valorisation exhaustive des services faits au niveau des laboratoires) par les gestionnaires locaux.*

*Sans revenir sur le caractère imparfait de la solution retenue en 2006 et 2007 pour le traitement du défaut de couverture (240 M€ de CP) des autorisations de programme ouvertes au budget du CNRS et mises à disposition des laboratoires au titre de leur fonctionnement jusqu'au 31 décembre 2006, j'observe que la situation a sensiblement évolué à fin 2010 puisque l'écart est ramené à 203 M€ (en cohérence avec le plan d'apurement initialement arrêté à 12 M€ par an), dont 175 M€ transférés des laboratoires vers le niveau central*

*Cette réduction de l'écart AE/CP devrait mettre fin au risque d'engagement, par les laboratoires, des ressources non couvertes en CP, et à la persistance d'un double circuit d'exécution (en AE et en CP) pour les dépenses de fonctionnement.*

*La Cour appelle par ailleurs à la création d'un partenariat effectif du CNRS avec les universités. Il faut saluer et encourager la volonté du CNRS de contribuer à l'émergence de grandes universités de recherche sur quelques sites de rang mondial. Ce travail est en cours, en*

*interaction forte avec la préparation des réponses aux appels à projets des investissements d'avenir, notamment ceux sur les équipements, laboratoires et initiatives d'excellence. Il est important à ce stade de laisser le processus aller à son terme en s'appuyant sur les acteurs de terrain et sur les jurys internationaux.*

*Dans le domaine de la gestion des personnels, la Cour regrette la faiblesse des progrès observés dans la construction de « parcours jalonnés » de périodes de recherche et d'enseignement tout au long d'une carrière.*

*Néanmoins, les orientations prises ces dernières années en termes de ressources humaines visent à rapprocher chercheurs et enseignants-chercheurs, dans le but de renforcer les passerelles :*

*o L'accueil en délégation auprès d'un établissement de recherche permet ainsi de décharger les enseignants-chercheurs de leur service d'enseignement ;*

*o La loi relative aux libertés et responsabilités des universités assimile les chercheurs des organismes de recherche aux enseignants-chercheurs pour leur participation aux différents conseils et instances des établissements lorsque leurs activités d'enseignement sont au moins égales au tiers des obligations d'enseignement des enseignants-chercheurs. Inversement les enseignants-chercheurs sont électeurs et éligibles au comité national de la recherche scientifique et dans les conseils scientifiques spécialisés ;*

*• Plus récemment, le plan carrière a notamment institué une prime d'excellence scientifique commune aux chercheurs et aux enseignants-chercheurs ainsi que des chaires mixtes permettant des recrutements communs entre universités et organismes.*

*Il est encore trop tôt pour faire un bilan de l'impact de ces différents outils favorisant les passerelles entre les activités de formation et de recherche. Le développement de politiques concertées de recrutement, appuyées sur une programmation scientifique commune à l'échelle d'un site universitaire, est l'un des enjeux structurants en matière d'emploi scientifique pour le rapprochement entre université et organisme, mais aussi entre organismes de recherche.*

*Sur le plan de la gestion des unités, la Cour note que des travaux de simplification sont en cours, notamment en matière de systèmes d'information. Le ministère veillera à la nécessaire interopérabilité entre les systèmes d'information des universités et du CNRS.*

*Par ailleurs, le ministère suit attentivement la mise en œuvre du rapport Aubert, notamment pour ce qui concerne la délégation globale de gestion et la restitution budgétaire commune. Le principe est que, pour*

chaque site, une simplification soit apportée pour les laboratoires, avec une vision consolidée des différentes institutions concernées. La mise en place de cette délégation globale de gestion progresse sur certains sites et se heurte à des difficultés sur d'autres.

Il convient toutefois de souligner qu'il peut également exister d'autres voies menant à la simplification des règles de gestion des unités mixtes de recherche, ainsi que le relève la Cour en citant l'exemple de l'expérimentation d'une plate-forme mutualisée à Strasbourg. Un bilan de ces expérimentations sera effectué fin 2011 avant la généralisation prévue dans les contrats passés avec les organismes, dont le CNRS.

**REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,  
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT,  
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

La Cour m'a transmis un projet d'insertion relatif au CNRS destiné à figurer dans le prochain rapport public annuel.

Du fait de la place prééminente du CNRS dans le paysage de la recherche et de l'enseignement supérieur français, ce document traite, au delà de ce seul établissement, de problématiques qui touchent tout le secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Dans l'ensemble, je partage les conclusions de la Cour, à l'exception des observations relatives au volet « moyens » du contrat d'objectifs du CNRS.

La Cour pointe, à juste titre, la principale faiblesse du système d'enseignement supérieur et de recherche, à savoir le lien insuffisant entre les opérateurs de recherche et les universités.

Le renforcement de ce lien apparaît plus que jamais nécessaire, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des investissements d'avenir. Le CNRS a un rôle majeur à jouer en ce sens, puisqu'il est le principal opérateur présent dans les universités.

Sur ce point, je constate que la nouvelle direction de l'établissement a impulsé une dynamique nouvelle, dont le succès dépendra également de la réactivité des universités et du pilotage global du projet par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Dans ce cadre, comme le souligne la Cour, des chantiers sont plus particulièrement prioritaires, notamment la mise en cohérence des systèmes d'information et de l'évaluation entre universités et opérateurs

*de recherche, ainsi que la mise en place de processus budgétaires et financiers clarifiés dans les unités mixtes de recherche.*

*Par ailleurs, s'agissant du fonctionnement comptable et financier du CNRS, la Cour rappelle l'écart important qui subsiste depuis 2003 entre les dotations notifiées aux laboratoires et les crédits de paiement effectivement disponibles.*

*Le CNRS a progressivement réduit cet écart, même s'il n'a pas profité de la situation budgétaire favorable dont il bénéficie depuis 2007 pour accélérer cette résorption. Je note toutefois que la nouvelle direction du CNRS a identifié cette opportunité et a annoncé que l'écart pourrait être résorbé plus rapidement qu'initialement prévu. De même, elle a également annoncé que les reports, qui restent très importants, devraient diminuer dès 2011.*

*S'agissant des indicateurs du contrat, la Cour indique qu'ils pourraient être plus ambitieux.*

*Je rappelle à ce titre qu'il avait été précisé, au moment de la signature du contrat, qu'une révision à mi-terme était souhaitable et que les cibles des indicateurs avaient vocation à être revues chaque année par l'opérateur et ses tutelles. C'est un sujet que mes services suivent avec attention.*

*En revanche, je ne partage pas le raisonnement de la Cour sur le volet « moyens » du contrat d'objectifs du CNRS.*

*Je rappelle que le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministère du budget ont toujours considéré ce contrat comme un contrat d'objectifs, sans volet « moyens », ce que confirme d'ailleurs l'absence de signature de ce contrat par mon prédécesseur.*

*Le paragraphe relatif à la signature d'un avenant sur les moyens du CNRS a été ajouté à la demande de l'établissement, au moment de la finalisation du contrat, en dépit de l'opposition du ministère du budget.*

*Par ailleurs, je rappelle que la circulaire du 26 mars 2010 du Premier ministre relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat ne permet de conclure un contrat d'objectifs et de moyens que dans le cas de la création d'un opérateur ou de modification substantielle de ses missions (à l'exemple de l'INRIA jusqu'en 2010), de l'exercice d'une activité comportant, par nature, des enjeux financiers pluriannuels importants, ou dans le cas d'une situation financière fragile.*

*Même si ces critères ont été formalisés postérieurement à la signature du contrat d'objectifs du CNRS, je note que le CNRS ne satisfait aucune de ces caractéristiques.*

*La Cour indique que le CNRS finance de très grandes infrastructures de recherche (TGIR) et qu'il lui est nécessaire de*

*partager un horizon financier pluriannuel avec les universités pour approfondir son partenariat avec celles-ci.*

*En réalité, sur le premier point, les préoccupations liées aux investissements pluriannuels sont essentielles mais ne concernent qu'une partie restreinte de son budget, à l'inverse du CEA et du CNES, par exemple.*

*Ces TGIR font par ailleurs l'objet d'une feuille de route ad hoc, à laquelle le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche doit ajouter une annexe financière, qui sera plus efficace pour piloter ces infrastructures, compte tenu, d'une part, de la dimension internationale de plusieurs d'entre elles, d'autre part, de la nécessaire coordination entre établissements, certaines TGIR étant pilotées par plusieurs opérateurs.*

*Sur le second point, relatif aux relations avec les universités, ce sont davantage les processus financiers, budgétaires et comptables encore trop complexes, ainsi que les réticences des acteurs qui sont en cause, et non l'absence de visibilité sur les moyens financiers. Ainsi, en 2010, dans le cadre de son dialogue de gestion rénové, le CNRS a été en mesure de donner une trajectoire pluriannuelle à ses laboratoires, y compris sur ses ressources propres, alors même que celles-ci sont moins prévisibles que la subvention versée par l'Etat.*

*Au delà de la situation spécifique du CNRS, je ne partage pas l'opinion de la Cour relative à l'articulation entre contrats d'objectifs et loi de programmation des finances publiques.*

*La Cour semble considérer que l'extension des contrats d'objectifs et de moyens à l'ensemble des opérateurs de recherche donnerait à ceux-ci une visibilité sur la tendance des trois années à venir que ne permettrait pas la programmation triennale des finances publiques.*

*En réalité, les contrats d'objectifs doivent rester des outils ciblés. En outre, pour des programmes budgétaires intégralement mis en œuvre par des opérateurs, la multiplication de contrats dotés de moyens financiers affaiblirait la capacité de répartition annuelle du responsable de programme et diminuerait la possibilité, pour lui, de faire face aux aléas de gestion dans le cadre du principe d'autoassurance.*

*Au contraire, il me semble que la programmation triennale des finances publiques donne une visibilité suffisante aux établissements qui ne remplissent pas les critères énoncés dans la circulaire du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat, sans pour autant obérer la capacité de répartition annuelle du responsable de programme.*

**REPONSE DU PRESIDENT DU CNRS**

*Tout en partageant les constats de ce projet d'insertion, nous souhaitons y apporter certaines précisions.*

*La procédure rénovée du dialogue de gestion a été mise en œuvre à l'automne 2010 (préparation budget 2011) sur l'ensemble des dix instituts, des dix-neuf délégations régionales, des quatorze directions fonctionnelles du siège et quatre-vingt sept laboratoires expérimentaux. Elle sera généralisée à l'ensemble des laboratoires du CNRS pour le budget 2012.*

*Cette nouvelle procédure se traduit, pour la première fois en 2011, par la mise à disposition aux laboratoires, dès le début de l'année, de l'intégralité de leurs crédits de fonctionnement, équipement et investissement au sein d'une enveloppe globale. La souplesse de gestion des directeurs de laboratoires sur la subvention d'Etat versée au CNRS s'en trouvera accrue. Il s'agit là d'une étape importante dans la simplification de la gestion des laboratoires.*

*Quant aux ressources propres des laboratoires, on ne peut à proprement parler de « notification tardive ». Ces ressources propres sont en effet mises à disposition des unités de recherche par les délégations régionales du CNRS en fonction des conditions de versement des actes attributifs de subvention (contrats de recherche notamment).*

*Pour ce qui concerne la coopération entre le CNRS et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, elle est depuis de nombreuses années formalisée dans des documents signés avec les universités et écoles ayant des unités de recherche en cotutelle avec le CNRS. Ces documents, qui figuraient en annexe du volet recherche du contrat quadriennal entre le ministère et l'établissement, sont devenus, avec l'accès à l'autonomie des universités, des conventions de partenariat. Aujourd'hui, ces conventions couvrent l'intégralité des établissements partageant une unité mixte de recherche avec le CNRS. Les marges de progrès portent donc, non pas sur le nombre de ces conventions, mais sur leur contenu : elles se fondent sur une déclaration de politique scientifique partagée et indiquent les ressources apportées par les partenaires. Alors qu'auparavant le montant des ressources était déterminé de façon indépendante par chacune des tutelles, il s'inscrit aujourd'hui dans le cadre d'un co-pilotage scientifique nécessitant une concertation en amont afin de mettre en cohérence les apports de chacun.*

\*

*Par ailleurs, le CNRS met en œuvre des orientations susceptibles de donner suite aux quatre recommandations de la Cour.*

*1. Participer activement à l'émergence de pôles universitaires d'excellence*

*Le CNRS est aujourd'hui engagé dans l'émergence de véritables politiques scientifiques de sites. Son ambition est de bâtir, avec ses partenaires, notamment au travers des projets d'Initiative d'Excellence (IDEX), une politique de recherche propre qui*

*s'appuie sur les forces présentes au niveau local, en mettant en place des dispositifs qui soient de nature à les consolider, mais aussi à renouveler régulièrement les thématiques de recherche au meilleur niveau.*

*C'est pour construire cette dynamique de progrès avec ces futures universités de classe mondiale, fondée sur le principe que la politique scientifique de site représentera plus que la seule juxtaposition des politiques des laboratoires le constituant, qu'a été créée la fonction de Directeur Scientifique Référent, confiée aux directeurs d'instituts : leur mission est de représenter le CNRS sur le plan de la stratégie scientifique globale du site et d'améliorer ainsi son ancrage territorial.*

*Les projets d>IDEX en cours de constitution prévoient en général, grâce aux excellentes relations que le CNRS vient de nouer avec ses partenaires universitaires cette année, la mise en place d'une structure de coordination scientifique, par exemple sous la forme d'une Fondation de Coopération Scientifique. Le CNRS est sollicité pour participer activement aux gouvernances des IDEX. L'ancrage territorial du CNRS sera complété par une participation active aux travaux des Pôles de Compétitivité et aux Sociétés d'Accélération de Transfert de Technologie (SATT).*

*Un point central du partenariat renouvelé avec les établissements d'enseignement supérieur concerne les actions interdisciplinaires. La couverture disciplinaire du CNRS constitue l'une de ses forces principales : presque tous les champs scientifiques y sont représentés. Or, les grandes universités doivent être pluridisciplinaires. Les partenariats de site doivent donc permettre de développer ensemble des actions pluri- et interdisciplinaires, qui constitueront le terreau à partir duquel pourra s'opérer le nécessaire renouvellement régulier des thématiques scientifiques mentionné plus haut.*

*Le CNRS s'engage à mettre en place avec ses partenaires de site les dispositifs permettant l'éclosion de ces actions de recherche pluri- et interdisciplinaires, ainsi que les procédures de coordination, de suivi et d'évaluation des actions qui en découleront. Ces dispositifs prendront des formes variables (Projets exploratoires pluridisciplinaires, hôtels à projets, accompagnement par des délégations, ...), selon les orientations de politique scientifique du site, des besoins identifiés ensemble et des financements mobilisables.*

*Le nouveau dialogue partenarial engagé par le CNRS avec les établissements universitaires et les PRES se concrétisera par des conventions de site destinées à compléter puis à se substituer aux conventions d'établissement évoquées ci-dessus.*

*2. Développer les passerelles entre les emplois de chercheurs et d'enseignants-chercheurs en se donnant des cibles ambitieuses et mesurables*

*De manière générale, le CNRS promeut la mobilité des carrières et le développement des passerelles, tout en soulignant qu'il implique l'engagement de tous les partenaires. Aussi, des objectifs chiffrés d'échanges ne peuvent être fixés que de manière parallèle et équilibrée avec les Universités et les organismes de recherche.*

*Pour ce qui concerne les difficultés liées au recrutement d'enseignants-chercheurs, leur persistance est en partie liée à l'inquiétude des personnels concernés sur le déroulement de leur carrière. L'effort à réaliser concerne aussi le CNRS qui, comme vous l'avez signalé dans votre insertion, prévoit d'augmenter la proportion des postes ouverts à des candidats externes, notamment pour ce qui concerne le concours des Directeurs de recherche 2ème classe en passant cette année de moins de 10 postes à plus de 25.*

*Toutefois, les dispositifs permettant de rapprocher davantage les deux métiers (chercheur et enseignant-chercheur) ou facilitant des opérations de mobilité limitées dans le temps apparaissent plus incitatifs que ceux où la mobilité revêt un caractère définitif. A cet égard le partenariat rénové entre le CNRS et les nouvelles grandes structures universitaires représente une opportunité : l'élaboration de projets scientifiques partagés et la taille des futurs pôles offrent un cadre propice à la construction d'un schéma de ressources humaines partagé et pluriannuel, susceptible de favoriser les dispositifs d'échange (chaires, délégations...).*

### *3. Réformer d'urgence la gestion financière des unités de recherche*

*Dans la continuité des rapports d'Aubert et Aime, le CNRS souhaite simplifier la gestion des laboratoires, en privilégiant trois objectifs :*

- faire en sorte que la délégation globale de gestion (DGG) se traduise par une dotation globale de gestion pour les responsables d'unité, regroupant les ressources des contributeurs de l'UMR, et déléguée en début d'exercice ;*
- favoriser l'intégration de la gestion des laboratoires aux systèmes d'information respectifs des Universités et du CNRS ;*
- garantir une unicité de saisie pour les gestionnaires.*

*Le CNRS s'inscrit ainsi dans les orientations fixées par la Cour, mais ne pourra le faire que dans le cadre d'une étroite collaboration avec ses partenaires universitaires. Dans ce but, le CNRS propose à ses partenaires universitaires, notamment par l'intermédiaire de la CPU et de l'AMUE, d'élaborer en commun et de mettre en place ensemble des outils partagés.*

*A titre d'exemple, le CNRS a conçu, dans le cadre de la rénovation de son dialogue de gestion, un référentiel budgétaire et un logiciel d'expression de la demande de ressources. Il a invité les directeurs généraux des services des Universités en octobre 2010 afin de leur présenter et de leur proposer ces outils et a constitué un groupe de travail avec la CPU et l'AMUE pour les harmoniser et les déployer ; une telle action permettrait de répondre aux préoccupations de la Cour, puisqu'elle favoriserait la constitution d'un cadre budgétaire partagé pour l'ensemble des laboratoires bénéficiant de plusieurs dotations.*

*De même, face à l'existence d'outils informatiques de gestion divers (COCKTAIL pour les Universités bordelaises et les Grandes écoles, SIFAC pour les autres Universités,*

*BFC pour le CNRS, etc.), qui génèrent de fortes contraintes pour les laboratoires, le CNRS est favorable à l'élaboration d'un infocentre partagé entre les partenaires en aval de ces systèmes d'information. En outre, afin de résoudre la question cruciale des modalités de gestion des laboratoires en amont de ces systèmes d'information, le CNRS souhaite, d'une part promouvoir la convergence des règles de gestion, d'autre part concevoir avec ses partenaires un outil partagé de gestion des laboratoires.*

#### *4. Régler, dans les prochains budgets la question des reports et de l'affectation des crédits aux unités de recherche*

*La question des « reports » a fait, comme vous l'avez signalé, l'objet d'une communication en conseil d'Administration. Afin de réduire significativement le montant de ces « reports », un plan d'action est mis en œuvre en 2011 et 2012.*

*Le premier axe de ce plan vise à mieux retracer la réalité de l'annualité budgétaire. Il prévoit d'une part, de parfaire le suivi des opérations de dépenses effectivement réalisées (i.e., engagées et ayant donné lieu à un service fait) dans l'année, mais qui ne se seront payées qu'au cours de l'année suivante et d'autre part, de ne plus faire figurer au titre d'un exercice donné des opérations de fonctionnement ou d'investissement dont la durée de réalisation est supérieure à l'année civile. Cette démarche implique, notamment, d'engager rapidement avec les tutelles une réflexion sur l'extension du concept d'autorisation d'engagement à d'autres types d'opérations que des investissements programmés.*

*Le deuxième axe de travail vise à parfaire les pratiques administratives de l'établissement, notamment en formalisant mieux ses règles de gestion et en déployant à la comptabilité budgétaire les approches de contrôle interne mises en œuvre avec succès dans le domaine de la comptabilité générale.*

---

\*\*\*

*Egalement destinataire du projet d'observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ne lui a pas adressé de réponse.*