

<http://www.asmp.fr> - Académie des Sciences morales et politiques

Texte de l'intervention de M. Pierre Bauchet lors du colloque interacadémique « Entreprise de recherche & recherche dans l'entreprise », qui s'est tenu à l'initiative de l'Académie des Sciences morales et politiques et de l'Académie des Sciences, le mercredi 14 janvier 2004, à la Maison de la Chimie à Paris.

La dégradation d'une politique interministérielle de la recherche en France

La plupart des gouvernements des pays développés cherchent à disposer d'institutions leur permettant de mener une politique cohérente de la dépense publique de recherche. L'exemple des Etats-Unis, avec un office dirigé par un Conseiller scientifique placé auprès du Président a inspiré les pouvoirs publics français qui, dans les années 1950, ont élaboré des institutions aujourd'hui quelque peu dégradées.

Mon expérience de la politique de recherche, limitée dans le temps, ne m'autorise que quelques réflexions destinées simplement à ouvrir un débat

De 1969 à 1971, j'ai eu l'honneur de présider le Comité de la recherche scientifique et technique auquel Monsieur Jacquinot et Monsieur Hubert Curien avaient demandé que je fusse nommé. Cette instance composée de 12 scientifiques était la pièce centrale de l'édifice institutionnel que le Général de Gaulle, soucieux du rayonnement de la recherche française, avait mis en place, à son retour au pouvoir en 1958.

L'expérience de politique interministérielle qu'a connue cette période mérite d'être rappelée non seulement en raison de ses mérites, mais aussi de ses faiblesses que l'usure du temps a fait apparaître et qui peuvent servir de leçons

1) Les décrets de 1958

Après la libération, plusieurs organismes bénéficièrent d'une autonomie budgétaire et furent gérés par divers ministères. L'INRA, créé en 1946, dépendait du Ministère de l'Agriculture. Le CEA, rattaché directement à la Présidence du Conseil, jouissait d'une totale autonomie pour la recherche tant fondamentale qu'appliquée. Le CNRS, sous la dépendance de l'éducation nationale, était chargé d'orienter toute la recherche fondamentale et appliquée civile, ce qui ne manqua pas de faire naître des conflits avec le CEA. Dès cette période, on constate que cette gestion décentralisée au niveau de divers ministères nuisait à l'unité des politiques de recherche

Le Général de Gaulle, de retour au pouvoir, entouré des personnalités, notamment notre confrère Pierre Lelong, conseiller scientifique à l'Élysée, souhaitait la création d'institutions chargées de définir et d'animer une politique de recherche coordonnée, vigoureuse et de long terme. La recherche ne représentait alors que 1 % du PNB.

Trois organismes constituèrent l'édifice recherché.

Le Comité Interministériel de la Recherche Scientifique et Technique (CCRST) présidé par le 1^{er} Ministre avec les Ministres de l'Éducation nationale, de la Défense, de l'Industrie et des Finances

Le Comité consultatif de la Recherche Scientifique et Technique dont les 12 membres nommés pour 4 ans, étaient chargés de conseiller le gouvernement en matière de politique scientifique

La DGRST placée auprès du 1^{er} ministre et sous l'autorité d'un Délégué général à la recherche scientifique et technique. Un service de programmation économique et financière préparait le budget de la recherche. Cette structure, légère au départ, avait pour fonction d'organiser, de coordonner et d'animer la politique nationale de recherche. La DGRST disposa à partir de 1959 d'un Fonds de recherche.

2) Ces trois organismes opéraient au niveau interministériel et devaient couvrir toute la recherche. Mais des obstacles à une véritable « interministérialité » étaient déjà sensibles au début des années 1970.

- Ce sont d'abord les ambiguïtés des compétences des trois organismes. Ils avaient un secrétariat commun, géré par la DGRST. Le CCRST, consultatif par essence, sans moyens propres, était dans une situation de relative dépendance à l'égard du Délégué Général. Lorsque surgissaient des divergences d'opinion entre le CCRST et la délégation générale, par exemple concernant l'intégration des chercheurs sous contrat, l'opinion du CCRST pouvait ne pas être retenue..

-De nouveaux grands centres comme, l'INSERM (1964), le CNES, le CNET, le CNEXO (1967), l'IRIA (1967) et l'ONERA, furent créés après 1958. Le principe selon lequel la gestion de la recherche était *décentralisée* auprès de Ministères auxquels les centres, dits à tort « *sous tutelle* », étaient rattachés conduisait ces centres et certains programmes de recherche à échapper au contrôle de la DGRST. Après la création du Ministère de la Recherche en 1981, leur gestion fut partagée entre les ministères concernés et le Ministère de la recherche. Mais la perte d'autorité politique de la DGRST ne lui permit pas un véritable contrôle des budgets des centres de recherche publics qui appartenaient pourtant à l'enveloppe recherche mais dont le « poids » politique était supérieur à celui du Ministère de la Recherche. Le CEA jouissait toujours d'une autonomie à l'égard des organismes chargés de définir la politique d'ensemble de la recherche.

-De nouvelles structures-relais, « cellules de recherche », furent créées dans différents ministères et domaines scientifiques. Elles constituaient des instances de coordination entre centres de recherche travaillant dans le même domaine, santé, éducation, transport. Leur fonction consultative concurrençait celle du CCRST.

3) Le recul de la planification à terme de la recherche.

La nécessité d'une telle planification paraît évidente. En 1953 une Commission de la Recherche scientifique et technique avait été créée au Commissariat au Plan chargée d'établir des programmes quadriennaux de la recherche française et de proposer des mesures. Mais, outre les incertitudes inhérentes à une telle planification, le développement de grands programmes, l'atome, l'aéronautique, l'espace, l'informatique (le plan calcul), la défense, constituaient autant de « noyaux durs » qui, in fine, représentaient 70 % des crédits de la recherche publique industrielle en 1976. Ces programmes répondaient à des objectifs, parfois peu compatibles entre eux et que chaque ministère défendait. Notamment, les crédits militaires, 25 % des crédits publics de recherche, toujours comptabilisés à part, donnaient lieu à des lois programme pluriannuelles assorties de crédits de paiement. Par contre, la recherche civile n'en a bénéficié qu'exceptionnellement, pour les programmes Concorde, Airbus, Mercure et pour les actions

concertées par exemple. Encore ces lois de programme ne comportaient pas, le plus souvent, de crédits de paiement. Les crédits de la recherche universitaire et du CNRS, qui n'en bénéficient pas, furent les plus touchés par le recul relatif des crédits publics des années 1970

L'attention portée au plus haut niveau de l'État à la recherche entre 1963 et 1972 avait conduit à une augmentation sensible des crédits publics qui doublèrent. Cette hausse rapide facilitait les débats interministériels et l'établissement d'une certaine synthèse dans les plans. Mais la part des crédits publics dans le financement de la recherche régressa à partir de 1970 par suite d'un moindre intérêt de l'opinion et des pouvoirs publics, alors que le coût des grands programmes augmentait. Les arbitrages devinrent plus difficiles. Les plans de la recherche perdirent progressivement leurs engagements budgétaires pluriannuels, notamment ceux concernant les crédits civils de recherche des grands organismes qui composaient l'enveloppe recherche. Les plans, même s'ils tentèrent de définir une véritable politique pluriannuelle de la recherche, notamment dans l'industrie, ne programmèrent qu'une petite partie de «l'enveloppe recherche», et ne conservèrent au fil du temps qu'une fonction pédagogique, d'ailleurs incontestable

Pour pallier les défaillances des institutions de 1958, des réformes furent appliquées. Ce furent, l'élargissement des fonctions du Ministère de l'industrie qui reçut la tutelle de la DGRST en 1974, la redéfinition de l' "enveloppe recherche" en 1980, la création d'un Secrétariat d'État à la recherche puis d'un Ministère de la Recherche en 1981, l'élargissement progressif du CCRST en un Comité Supérieur de la Recherche et de la Technologie de 40 membres, sans parler du Comité d'Orientation Stratégique, mort-né en 1996. Ces réformes ne semblent pas avoir empêché une lente dispersion des compétences entre ministères de gestion des organismes et ne permirent pas de dégager des politiques vraiment unifiées de la recherche. Le Comité interministériel de la recherche fut progressivement moins réuni et, en conséquence, les scientifiques du CCRST moins souvent consultés par lui.

D'ailleurs, le Ministère des Finances, très présent dans les commissions du plan et soucieux de conserver sa liberté à court terme, limita, suivant sa pente naturelle, la portée des engagements de long terme, condition d'une vraie politique de recherche. La recherche devait, comme d'autres secteurs, souffrir du déclin du plan.

4) L'internationalisation de la recherche

Son importance grandissante complique singulièrement les politiques nationales de recherche.

Le coût croissant de certaines opérations de recherche, notamment celles touchant aux nouvelles énergies, au nucléaire, à l'espace, implique un financement multinational. Des décisions communes à plusieurs nations sont devenues indispensables au développement de certaines recherches qui ne sont plus réalisables par chaque État européen isolément. Certes, aujourd'hui, le programme cadre européen de la recherche ne représente que 2 % de la recherche européenne, mais les grandes opérations financées par des crédits concertés des États sont beaucoup plus importantes. La Commission européenne envisage un doublement des crédits de recherche de l'Union d'ici 2010. Les décisions internationales prendront donc demain plus d'importance. Un projet de « Science european Council » destiné à harmoniser les décisions de recherche au niveau de Bruxelles est dans l'air.

La diversité des financeurs internationaux rend plus complexe encore un accord sur les priorités et la coordination de l'exécution des recherches. Les États ne sont pas seuls en cause. De grandes entreprises multinationales ont, elles aussi, des intérêts qui pèsent de plus en plus lourdement sur les choix des gouvernements en matière de recherche. Les débats récents

concernant la localisation des nouvelles installations de recherche dans le nucléaire illustrent bien la complexité des intérêts aujourd'hui en jeu.

Ce contexte multinational, trop négligé, a largement contribué à l'obsolescence de nos institutions nationales d'orientation de la recherche à court comme à long terme. Plus que jamais nos institutions nationales doivent dégager une véritable politique coordonnée de recherche. Cette politique, pour être vraiment interministérielle, ne peut être définie, comme aux États-Unis, qu'au sommet de l'État, par une autorité qui ait foi dans les vertus de la recherche et pèse sur les décisions des centres de recherche.

Mais Il faut aussi que les organismes internationaux, comme l'Union européenne, qui commandent et commanderont davantage demain les orientations de la recherche en Europe, jouissent de pouvoirs délégués par les États, suffisants pour leur permettre harmoniser les efforts nationaux de recherche et surtout de faire pièce aux plans de recherche des « nouveaux empires » qui risquent d'annihiler toute autonomie de la recherche des États européens.

Bibliographie

Les plans français

Jacques Sevin, *La gestion de la fonction recherche au niveau national*, Revue française d'administration publique, octobre-décembre 1980

Pierre Papon, *Le pouvoir et la science en France*, Revue française d'administration publique, éditions Le Centurion, octobre décembre 1979

Catherine Blaizot-Hazard *Droit de la recherche en France*, PUF 2003