

Pilotage de la recherche effectuée par l'administration fédérale

Rapport du 23 août 2006 de la Commission de gestion du Conseil national

Avis du Conseil fédéral

du 15 décembre 2006

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous exprimons ci-après notre avis au sujet du rapport du 23 août 2006 de la Commission de gestion du Conseil national concernant le pilotage de la recherche effectuée par l'administration fédérale.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 décembre 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

1 Contexte

Dans une lettre du 25 août 2006, la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a invité le Conseil fédéral à émettre un avis sur son rapport du 23 août 2006 concernant le pilotage de la recherche effectuée par l'administration fédérale. Se fondant sur une évaluation externe qu'elle avait commandée et sur les réflexions de sa sous-commission DFI/DETEC, la CdG-N formule dans son rapport cinq recommandations relatives au pilotage de la recherche effectuée par l'administration (ci-après: recherche publique). Ces recommandations font l'objet du présent avis.

2 Avis du Conseil fédéral

Recommandation 1

La CdG-N invite le Conseil fédéral à améliorer l'inscription de la recherche publique dans la législation, à la définir clairement et à la délimiter par rapport aux autres instruments d'acquisition des connaissances.

Le Conseil fédéral est prêt à étudier la possibilité d'améliorer l'inscription de la recherche publique dans la législation. L'objectif se concrétisera lors de la révision totale de la loi du 7 octobre 1983 sur la recherche (LR, RS 420.1) qui interviendra vraisemblablement en 2010. Ce sera l'occasion de repenser la base légale de la recherche publique et, si nécessaire, de la préciser ou encore de la détailler dans la législation d'exécution (ordonnances, directives). Une attention particulière portera sur la consolidation de la base légale de l'assurance de la qualité de la recherche publique conformément aux principes déjà adoptés par le comité de pilotage formation, recherche et technologie (comité de pilotage FRT). A cela s'ajoutera un examen des missions et des attributions dudit comité.

La possibilité de réglementer la recherche publique au moyen d'une loi-cadre ad hoc sera également étudiée à cette occasion, même si cette option n'est pas privilégiée dans l'optique actuelle, notamment parce qu'un tel dispositif compliquerait les liens avec les diverses législations spéciales régissant la recherche publique. Indépendamment de l'examen des bases juridiques, le Conseil fédéral chargera le comité de pilotage FRT de clarifier les notions catégorielles dans le domaine des statistiques concernant la recherche publique (statistique R-D).

Par contre, le Conseil fédéral ne souhaite pas suivre la recommandation relative à la définition de la recherche publique. Une définition opérationnelle a été formulée dans les directives sur l'assurance de la qualité mentionnées par la CdG-N¹. Un surplus d'efforts dans ce sens irait à fins contraires en ne produisant que des énumérations peu pratiques, étant donné la diversité des formes de la recherche publique, ou n'aboutirait qu'à la définition déjà connue. Dans ce même ordre d'idées, le Conseil fédéral considère que les différents instruments d'acquisition des connaissances sont clairement définis d'un point de vue général dans l'actuelle LR et qu'aucune autre précision n'est nécessaire pour leur délimitation sur le plan juridique.

Recommandation 2

La CdG-N invite le Conseil fédéral à examiner et à clarifier le rôle et les compétences du comité de pilotage FRT ainsi que la manière de les assumer. Il se penchera également sur la question de savoir quelles compétences supplémentaires sont nécessaires pour assurer une conduite supradépartementale des contenus et des ressources de la recherche publique. Il étendra sa réflexion aux textes légaux régissant le comité de pilotage FRT et ses rapports avec le groupe de coordination.

Le Conseil fédéral est d'accord avec la CdG-N pour considérer que les principaux acteurs de la recherche publique dans les différents domaines politiques sont les offices qui en assument la responsabilité. Il partage l'avis émis par la CdG-N selon lequel le pilotage transversal et supradépartemental des contenus de la recherche publique est perfectible. Compte tenu du principe qui veut que les compétences de pilotage soient attribuées de préférence aux acteurs possédant la compétence technique, le Conseil fédéral considère qu'il y a lieu de confier cette tâche aux offices responsables des domaines politiques concernés.

Le comité de pilotage FRT institué par le Conseil fédéral assume à cet égard une fonction essentielle de coordination et de concertation pour les questions générales concernant la recherche publique et il s'est parfaitement acquitté de cette mission à ce jour (p. ex. élaboration des directives sur l'assurance de la qualité, évaluation de nouveaux programmes de recherche nationaux, etc.). Il est exact que la mission du comité de pilotage FRT porte principalement sur la coordination entre les offices et entre les domaines politiques. C'est pourquoi le Conseil fédéral envisage de préciser cette mission du comité de pilotage FRT, en modifiant éventuellement la dénomination dudit comité. L'actuel groupe de coordination interdépartemental pourra subsister comme groupe de travail du comité de pilotage FRT sans autre base formelle.

¹ La recherche publique comprend (i) la recherche intra muros de l'administration fédérale, (ii) les mandats confiés par l'administration à des tiers et (iii) les contributions versées aux instituts de recherche dans la mesure où elles servent à l'accomplissement des tâches de l'administration. Ne font pas partie de la recherche publique (a) les dépenses des hautes écoles financées par la Confédération ni celles de leurs établissements annexes, (b) les contributions (subventions) fédérales versées au Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), à la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) et aux institutions scientifiques visées par la loi sur la recherche (académies scientifiques, services scientifiques auxiliaires, etc.) et (c) les contributions versées aux institutions et organisations scientifiques internationales.

Le Conseil fédéral rejette l'idée d'un pilotage transversal et supradépartemental des *ressources* de la recherche publique, et cela, autant pour des raisons inhérentes à l'objet que pour des raisons structurelles. La recherche publique est très étroitement liée aux tâches des offices; elle doit fournir des résultats qui les intéressent immédiatement et servent directement à l'exécution de leurs tâches et au développement de leurs politiques respectives. Dès lors, l'allocation, au sein d'un office, de ressources aux activités de recherche est un processus qui s'inscrit dans le contexte de l'ensemble des tâches de l'office et d'une appréciation de leur ordre de priorité et qui ne saurait donc être délégué comme un acte isolé à une instance supérieure. A cela s'ajoute qu'une telle démarche impliquerait un remaniement complet des processus budgétaires et des responsabilités et nécessiterait la création de structures administratives parallèles occasionnant un surcoût non négligeable. Enfin, il faut relever qu'un contrôle centralisé des crédits alloués à la recherche publique n'est pas nécessaire au pilotage politique de ces crédits. Le pilotage doit être exercé en dernier ressort par le Parlement moyennant l'approbation des crédits de recherche spécifiques des offices; les procédures actuelles permettent au Parlement d'exercer ce pilotage avec efficacité dans le cadre de ses décisions budgétaires.

Recommandation 3

La CdG-N invite le Conseil fédéral à faire en sorte qu'en matière de recherche publique, les plans directeurs soient systématiquement axés sur les priorités politiques qu'il a fixées au lieu d'être définis en fonction des seules missions dévolues aux offices ou aux départements, et à aligner leur mise en œuvre sur cette approche globale. Le Conseil fédéral accordera une attention accrue à une planification claire des ressources ainsi qu'au caractère stratégique des plans directeurs de recherche. En tout état de cause, il veillera à éviter les déficits de recherche dans certains domaines cruciaux comme cela a été le cas de l'assurance sociale et de la formation professionnelle pour la période 2004 à 2007.

Le Conseil fédéral estime qu'il est abusif de conclure à des déficits dans le domaine de la recherche du simple fait qu'il n'existait pas de plan directeur de recherche dans les secteurs de la *sécurité sociale* et de la *formation professionnelle*. En fait, ces deux secteurs ont non seulement fait l'objet d'une solide planification stratégique de la recherche, établie par les offices responsables, mais aussi bénéficié de fonds de recherche considérables alloués par la Confédération pour la période considérée (engagés p. ex. dans la mise en place par l'OFFT de mesures destinées à développer et à consolider la recherche sur la formation professionnelle, et dans plusieurs programmes nationaux de recherche du FNS relatifs à la sécurité sociale).

Abstraction faite de cette remarque, le Conseil fédéral accueille favorablement la recommandation de la CdG-N. Dès lors, il étudiera les mesures propres à assurer que les plans directeurs de recherche soient davantage utilisés par les offices responsables à des fins de concertation transversale et d'organisation des activités de recherche publique. Le Conseil fédéral étudiera aussi les moyens d'assurer que la note d'information rédigée tous les ans par le comité de pilotage FRT sur la planification des ressources de la recherche publique puisse être prise en compte dans l'élaboration du budget de la Confédération soumis au Parlement. Enfin, la présidence du comité de pilotage FRT doit devenir l'interlocutrice privilégiée du

Conseil fédéral pour toutes les questions concernant la recherche publique à un échelon supérieur.

Recommandation 4

La CdG-N invite le Conseil fédéral à procéder à l'évaluation de la mise en œuvre de l'assurance de la qualité de la recherche publique dans deux à trois ans.

C'est avec satisfaction que le Conseil fédéral prend acte du fait que la CdG-N considère que les directives relatives à l'assurance de la qualité édictées par la présidence du comité de pilotage FRT à la demande du Conseil fédéral constituent une base adéquate instituant la transparence et le contrôle de la qualité dans le domaine de la recherche publique. Ainsi que le relève la CdG-N, les directives prévoient une évaluation périodique de la recherche publique à tous les échelons. Le Conseil fédéral est disposé à conduire les évaluations conformément aux directives, mais considère que le moment opportun se situe dans la période qui précède l'élaboration des prochains plans directeurs de recherche (dans trois à quatre ans).

Recommandation 5

La CdG-N invite le Conseil fédéral à analyser le système d'information ARAMIS sous l'angle de la réalisation des buts fixés. Sur la base des résultats de cette analyse, il devra décider dans quelle mesure ARAMIS peut être renforcé et utilisé en tant qu'instrument efficace de monitoring de la recherche publique.

Le Conseil fédéral prend acte de la recommandation de la CdG-N, tout en faisant observer que les problèmes et les défis mentionnés dans le rapport ont pour la plupart déjà trouvé des réponses. Ainsi, il a été décidé récemment que les projets relevant du contrôle d'efficacité seront eux aussi recensés dans ARAMIS. Les indicateurs financiers des projets répertoriés renverront désormais à l'article budgétaire du Compte d'Etat. Les dépenses de recherche des offices et leur attribution aux plans directeurs de recherche seront recensées annuellement. Enfin, certains offices se servent déjà d'ARAMIS à des fins de monitoring interne de leurs activités de recherche.

Le Conseil fédéral ne reconnaît aucune priorité à une éventuelle utilisation d'ARAMIS pour la planification de la recherche des offices. Les projets recensés et décrits dans ARAMIS constituent certes un élément d'information important dans le processus de planification des offices, mais une planification effective de la recherche devra se fonder principalement sur d'autres éléments (p. ex. l'expertise spécifique des commissions et des groupes de coordination accompagnant les plans directeurs de recherche, ou encore les priorités politiques).

Le développement d'ARAMIS en vue d'en faire un instrument plus général de monitoring de la recherche publique peut être étudié sous réserve des observations faites. Une attention particulière devra porter sur d'éventuels doubles emplois et sur le coût d'une extension d'ARAMIS (notamment pour l'actualisation des données et la validation des données n'émanant pas des offices).

Le Conseil fédéral remercie la CdG-N pour son rapport et l'intérêt qu'elle témoigne à une recherche publique forte et efficace, destinée à produire les connaissances dont l'administration fédérale a besoin pour prendre ses décisions.