

**MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION**

**INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION  
DES AFFAIRES CULTURELLES**

**RAPPORT SUR LE PILOTAGE DE LA RECHERCHE  
AU MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA  
COMMUNICATION**

**MARS 2006**

---

**Paul TOLILA**  
**Chargé de mission d'inspection générale**  
**IGAAC/MCC**



## SYNTHESE

### A – La fonction recherche : une situation difficile, un pilotage affaibli

La recherche au ministère de la culture et de la communication ne manque pas d'atouts. Elle bénéficie de structures et de professionnels éprouvés, de fortes assises dans les directions importantes et d'une notoriété méritée dans des champs non négligeables de la recherche en général, notamment dans les secteurs du patrimoine, des musées, des archives...

Aux yeux de l'ensemble des acteurs, cependant, la fonction « recherche » est dans une situation difficile qui se cristallise autour de l'affaiblissement de son pilotage général. Le constat, en fait, est celui d'une sorte de « crise d'identité » qui affecte autant les activités en elles-mêmes (de la « recherche », pour quoi faire ?) et leur définition (de quoi parle-t-on quand on parle de « recherche » au ministère) que la fonction des structures en charge normalement de leur organisation : conseil ministériel de la recherche (CMR), et mission de la recherche et de la technologie (MRT/DDAI).

Cette crise est dommageable autant pour les activités de recherche elles-mêmes que pour la visibilité générale du ministère dans ce secteur.

Cette crise n'est pas nouvelle. Elle peut être caractérisée par une série d'éléments qui concernent autant les outils du pilotage de la fonction recherche que son environnement général.

1) Le Conseil ministériel de la recherche ne s'est plus réuni depuis 2003. Instance unique, lourde et sans flexibilité, il a au fil des années perdu de son importance, de son attractivité et de sa légitimité. Ne remplissant réellement aucune des missions qui lui étaient dévolues (pilotage, conseil stratégique, évaluation, coordination et valorisation), sa « disparition » s'est faite dans une sorte d'indifférence.

Un processus convergent a affecté la MRT dont le rôle a pu être, dans le passé, mis en cause aussi bien en ce qui concerne ses pratiques de gestion que la définition stricte de son rôle. Des audits récents, pratiqués par le ministère, ont pointé et redressé les dérives les plus criantes. La MRT, cependant, n'a pas vu son rôle redéfini ni ses moyens fixés au regard d'une réflexion de fond.

Les deux outils fondamentaux du pilotage de la recherche dans le ministère se trouvent donc aujourd'hui dans une situation de « non définition » peu favorable à la mise en place d'une reformulation positive, cohérente et lisible des fonctions de recherche.

2) La fonction recherche manque aujourd'hui d'axes stratégiques clairs. Le dernier schéma élaboré sur ce sujet date de 2000. L'état de confusion qui a caractérisé les dernières activités du CMR n'a pas favorisé la capacité du ministère à en produire un nouveau. Dans ce contexte, heureusement, les activités de recherche ont pu bénéficier du professionnalisme des différents services concernés, MRT en tête, et dans l'ensemble les travaux de recherche se sont poursuivis. Il n'en demeure pas moins que l'absence d'un cadre stratégique aux priorités clairement affichées et d'un pilotage fédérateur se fait lourdement sentir et qu'elle joue désormais très défavorablement contre les activités « recherche » du ministère du fait des dernières évolutions de l'environnement général. C'est, semble-t-il, dans ce contexte aussi qu'il faut poser la question budgétaire : certes, les recherches culturelles devraient

légitimement bénéficier de plus de moyens, mais en l'absence d'une stratégie exprimée et déclinée en priorités, il est difficile de nourrir beaucoup d'espoir à ce sujet.

3) Les évolutions évoquées plus haut concernent essentiellement deux points : la mise en place de la LOLF et la transformation du pilotage national de la recherche en France.

L'actualité de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances est venue réactiver le problème pendant de la formulation de positions stratégiques (LOLF) lisibles et fondatrices. L'existence même du programme 186, la nécessité de disposer d'indicateurs l'imposent. A l'impératif concret et opérationnel d'une stratégie et de son pilotage vient donc s'ajouter son « double » budgétaire, désormais fondu avec lui dans le processus unique de la gestion d'un programme d'essence interministérielle, et qui requiert de façon urgente que le ministère revoit ses modalités d'actions. Ici, questions techniques et stratégiques se rejoignent puisque l'impossibilité de produire des indicateurs crédibles est tangible en l'absence d'horizons stratégiques.

Le paysage général de la recherche française connaît aujourd'hui de profonds remaniements qui doivent être pris en compte comme facteur puissant d'un mouvement du ministère : la loi sur la Recherche qui sera bientôt en discussion, la création d'un Haut conseil de la science et de la technologie auprès du Président de la République, celle d'une Agence nationale de la recherche (ANR) instituée en 2005 et d'une Agence d'évaluation de la recherche (AER) prévue par le gouvernement dans son « Pacte pour la Recherche », sont autant de recommandations à combattre l'inertie, à penser stratégie et taille critique, à éviter la dispersion pour gagner en crédibilité, en visibilité et en moyens d'action.

Il faut également prendre en compte le fait que le dispositif français s'inspire et doit s'intégrer dans le « dispositif cadre » européen, défini dans le septième Programme commun de recherche et développement (PCRD) qui comprend un Conseil européen de la recherche dont la vocation est de financer et d'évaluer la recherche.

La question de la rénovation du pilotage de la recherche au ministère n'est donc pas une pure question d'instrument à revivifier. Elle engage celle des priorités stratégiques à fixer dans une définition acceptée par tous des activités de recherche, des moyens à mettre en place en regard et des rapports avec l'ensemble de nos partenaires. Elle engage également la question pour notre ministère d'être capable de s'avancer vers une fédération suffisante des efforts susceptible de produire des effets de crédibilité et de visibilité satisfaisants.

---

## **B - Propositions pour une rénovation du pilotage de la recherche**

Plutôt que de tenter de remettre sur pied à l'identique la situation qui prévalait avant 2003, il est proposé de transformer largement le pilotage de la recherche.

1) La création d'un **Comité stratégique dépendant directement du Ministre**, en charge de l'élaboration d'un plan pluriannuel de recherche, soumis à l'arbitrage du cabinet et à la décision du ministre et en charge de l'évaluation annuelle des différentes phases de ce plan.

Ce comité deviendrait ainsi le lieu naturel de la mise au point des nouveaux « Schémas stratégiques ministériels de la recherche » et en assurerait le pilotage.

Ce comité serait composé des **directeurs** du ministère (sans remplacement possible), du **Conseiller du ministre ayant la recherche dans ses attributions**, de sept ou huit personnalités du monde de la recherche dont **au moins trois non françaises**.

Sa présidence pourrait être proposée à **un membre du Haut Conseil de la Recherche et de la Technologie**, placé auprès du Président de la République.  
Son secrétariat serait assumé par la MRT, chargée de préparer ses travaux.

Cette instance ne devrait pas dépasser la vingtaine de membres et tenir une réunion par an.

2) La remise sur pied d'un **CMR plus resserré de 25 membres maximum** (les membres nationaux du Comité stratégique, le ministère de la recherche, **un représentant de l'ANR** et les syndicats) à la discussion duquel seraient soumis les éléments stratégiques décidés par le ministre, les éléments d'évaluation élaborés par le Comité stratégique, la politique de valorisation menée, ainsi que toutes les questions de moyens, de suivi et d'évaluation des actions.

La MRT assumerait le secrétariat du Conseil. Ce nouveau CMR devrait être en mesure de coordonner l'activité des conseils scientifiques sectoriels ou transversaux qui fonctionnent au plus près du travail opérationnel. Il se réunirait sur la base d'un ordre du jour validé par le Ministre.

Le Conseil ministériel de la Recherche tiendrait une à deux réunions par an, selon les besoins remontant des différentes activités de recherche.

3) La création dans le ministère d'un **Comité éditorial et de valorisation de la recherche**, en charge de déterminer les outils d'une taille critique de la communication et de la visibilité du ministère pour cette fonction (chartes graphiques fédératives, colloques réguliers, amélioration des instruments internet, coordination des publications, etc.).

Actuellement, il existe un comité éditorial pour le pôle recherche multimédia (grands sites archéologiques, célébrations nationales, sites professionnels) qui associe les directions et le DIC, un comité éditorial pour le portail « études et recherches de la culture.fr », et la MRT s'avance vers la mise en place d'un comité éditorial spécifique pour la publication « Culture&Recherche ». Ne serait-il pas temps de fédérer ou à tout le moins, d'améliorer la coordination des différentes actions dans un outil commun ?

Cette instance serait en charge non seulement de la planification, du suivi et de la coordination des opérations de valorisation mais également de faire toutes les propositions nécessaires pour des actions d'ensemble (colloque national, tous les trois ans, par exemple, initiatives coordonnées au plan européen, etc.). Toutes les directions du ministère y seraient représentées. La MRT pourrait assumer l'animation de ce comité, en relation avec le DIC.

L'idée que poursuit ce schéma (qui n'est pas à l'abri de critiques) est de redonner vie à un pilotage de la recherche au ministère qui respecte aussi bien l'impératif d'élaboration stratégique, celui de la concertation et du dialogue que celui d'une valorisation donnant au ministère plus de visibilité. Il vise également une meilleure efficacité des fonctions et des acteurs. Enfin, il tente de mieux relier le dispositif de pilotage au nouveau paysage français et européen de la recherche.

4) Selon le modèle inauguré par le ministère pour assurer la cohésion d'ensemble de la fonction informatique, il nous semble intéressant d'envisager la **désignation d'un haut fonctionnaire à la recherche**, placé auprès du futur **Secrétaire général du ministère**, et dont la charge serait d'assurer tout à la fois le bon fonctionnement administratif de cet ensemble, en relation avec la MRT dont il disposerait comme outil de coordination et de cohérence, de répondre aux nécessités stratégiques que le relationnel de la recherche impose en France et en

Europe, de participer à l'ensemble des élaborations nécessaires, d'œuvrer aux arbitrages réclamés par les différentes opérations, de maintenir une relation constante avec le cabinet. Il serait membre du Comité stratégique, préparerait l'ordre du jour du CMR en relation avec le cabinet du ministre, présiderait le Comité éditorial.

De par sa position, ce fonctionnaire serait tout à fait **en position légitime pour articuler l'ensemble du dispositif** et pour commencer à traiter des questions complexes comme celle de la liaison Enseignement supérieur/Recherche dans l'optique de la réforme LMD.

L'alternative à l'institution de ce haut fonctionnaire à la recherche peut résider dans un **renforcement important de la MRT** tant en personnels qu'en moyens, lui permettant de jouer un rôle d'animation stratégique, d'impulsion, de tête de réseau vers l'extérieur et l'Europe et de coordination de l'ensemble de la fonction « recherche ». Même en comptant sur l'existence d'un haut fonctionnaire dédié, la MRT devra nécessairement voir son rôle évoluer qualitativement ; mais en l'absence de ce dernier, c'est la capacité à être l'outil du pilotage général de la fonction qui devrait lui être conférée.

5) A la MRT serait dévolu le rôle d'être, dans tous les cas, le trait d'union indispensable au bon fonctionnement de l'ensemble de ce processus. Elle pourrait également élargir son rôle d'opérateur et donc de support d'axes ministériels de recherche, dans la mesure où son rôle serait garanti par l'existence du haut fonctionnaire placé au Secrétariat général. Sa légitimité ne saurait plus être en cause, sa fonction et ses actions seraient grandement facilitées. Ses moyens et son organisation pourraient être améliorés pour lui permettre de s'intégrer au mieux dans de nouvelles fonctions de pilotage et de jouer son rôle dans la gestion de grands axes de recherche ministériels.

Pour l'action de la MRT, comme pour celle du Haut fonctionnaire à la Recherche si l'hypothèse de son institution était retenue, l'existence d'un conseiller du ministre possédant la recherche dans son portefeuille est indispensable.

6) Pour avancer concrètement sur l'ensemble des analyses, pistes et scénarii contenu dans ce rapport, nous proposons la mise en place d'un **groupe de travail ministériel**, chargé de discuter sur ces bases et d'élaborer à l'attention du ministre et de son cabinet une position consensuelle sur les outils du pilotage de la recherche, et sur les pistes de réflexion proposées par le rapport, ou, d'en proposer d'autres. Ce groupe pourrait être piloté par la DDAI et l'IGAAC. Ses travaux pourraient se dérouler d'avril à septembre 2006, permettre une bonne appropriation des enjeux et fournir à la décision ministérielle des éléments de consensus fortement stabilisés.

## SOMMAIRE

	pages
<b>I – LE PILOTAGE DE LA RECHERCHE AU MCC : UNE CRISE ET SES ENJEUX</b>	<b>3</b>
<b>A Un contexte général difficile</b>	<b>3</b>
- une crise d'identité et des outils en crise	3
- une crise stratégique et ses conséquences	4
- l'impact d'un nouveau contexte	5
<b>B Problèmes, ambiguïtés, débats</b>	<b>6</b>
- situation de la fonction « recherche » : analyse générale (la situation de la structure administrative, l'instance ministérielle de coordination et de dialogue, les relais dans le Cabinet, la question des horizons stratégiques, les relais externes)	7
- la fonction « recherche » : ambiguïtés, forces et faiblesses (le débat terminologique et ses enjeux, la situation budgétaire et ses marges, le réseau interne et ses manques)	10
<b>II – POUR UN NOUVEAU PILOTAGE DE LA FONCTION RECHERCHE : PISTES, SCENARII ET PROPOSITIONS</b>	<b>17</b>
<b>A Des questions et des pistes de réflexion</b> (positions de la MRT, l'importance de la Recherche au MCC, vers une stratégie à « double étage » ?, des axes transversaux clairement affirmés, un nécessaire rééquilibrage entre secteurs ?, quels moyens financiers : augmentation et redéploiements, quels liens avec le nouvel environnement français et européen de la recherche ?)	<b>18</b>
<b>B Trois scénarii pour le pilotage</b>	<b>23</b>
1- poursuite de la situation actuelle	
2- le retour à l'état « ante »	
3- l'évolution générale du dispositif	
<b>C Conclusion</b>	<b>27</b>



# I LE PILOTAGE DE LA RECHERCHE AU MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION : UNE CRISE ET SES ENJEUX

La mission confiée au rapporteur concerne principalement l'examen des outils de pilotage des activités de recherche en administration centrale, c'est à dire, avant tout, le rôle joué par le Conseil ministériel de la recherche (CMR) et par la Mission de la recherche et de la technologie (MRT), aujourd'hui intégrée dans la délégation au développement et aux affaires internationales (DDAI).

## A – UN CONTEXTE GENERAL DIFFICILE

Au ministère de la culture et de la communication, les activités de recherche sont nombreuses, appuyées sur des directions importantes et des personnels très qualifiés. Elle se poursuit dans des secteurs aussi essentiels que le patrimoine, les musées, les archives etc., et sur bien des points son rayonnement est loin d'être négligeable. Ces atouts constituent une base et un point d'appui solides pour tenter de résoudre le problème majeur de la fonction « recherche », problème reconnu par tous les acteurs comme étant celui de son pilotage général.

La situation actuelle, telle qu'elle ressort des différents entretiens pratiqués, n'est satisfaisante pour personne quel que soit l'interlocuteur considéré (directions centrales, MRT/DDAI, organisations syndicales). La disparition du Conseil ministériel de la recherche du paysage administratif, phénomène dont on parle beaucoup, n'est cependant qu'un des éléments de cette insatisfaction : il la cristallise, certes, mais il n'est que le symptôme de problèmes sous-jacents qui – autrement plus importants que l'existence d'une structure comme le Conseil – expliquent tout à la fois qu'il ait pu s'effacer et que perdurent de profondes interrogations sur les pistes de rénovation du dispositif de recherche dans notre ministère. *Qui*

### Crise d'identité et crise des outils

Le constat qui prévaut, en fait, est celui d'une sorte de « crise d'identité » qui affecte autant les activités en elles-mêmes (de la « recherche », pour quoi faire ?) et leur définition (de quoi parle-t-on quand on parle de « recherche » au ministère) que la fonction des structures en charge normalement de leur organisation (CMR, MRT/DDAI).

Cette crise n'est pas récente et peut être décrite sous plusieurs angles.

Le CMR ne s'est plus réuni depuis 2003. Ce fait signe l'épuisement d'une logique qui avait lentement transformé cette instance en chambre d'enregistrement sans réel dynamisme, en tribune revendicative ou, au mieux, en lieu de pure recension des différentes actions menées ici ou là.

L'ensemble de ces travers n'a fait que croître et s'accroître au détriment de la fonction normale de concertation et de pilotage collectif dévolue au Conseil, grignotant lentement ses

véritables missions, ouvrant la voie à l'abaissement de son autorité et de son intérêt pour l'organisation de la recherche et la décision ministérielle.

Dans le même temps, la MRT connaissait, elle aussi, un gauchissement lent et symétrique qui, d'organe de pilotage du budget civil de recherche et développement (BCRD) et de garant de la cohérence d'une politique d'ensemble par un secrétariat impartial du Conseil ministériel de la Recherche, la menait à devenir elle-même acteur opérationnel d'actions de recherche pérennes, à empiéter sur les compétences d'autres services transversaux du ministère (dans les projets informatiques, par exemple) et à être taxée d'opacité dans ses buts et sa gestion. Des audits récents (sur la « fonction informatique » et la « fonction personnel » notamment) ont très précisément souligné ces dérives et il est inutile d'y revenir puisqu'elles ont été largement corrigées.

La volonté actuelle du ministère de remédier à l'état du dispositif des recherches en son sein et de retrouver des organes de pilotage dignes de ce nom est à la hauteur des difficultés qui affectent ce secteur. Nous ne voulons pas dire que les ministères précédents se seraient désintéressés de la question, au contraire : on n'en finirait pas de récapituler les rapports successifs qui, au cours des quinze dernières années, ont concerné la recherche et ses activités. Tous ont eu leurs mérites, aucun n'a été inutile. Mais rien, non plus, n'est venu entraver les dérives qui nous placent désormais devant une situation préoccupante dont, à juste titre, s'inquiètent tous les acteurs.

Poser la question du pilotage de la recherche dans notre ministère, c'est porter l'analyse au cœur du problème.

### Une crise stratégique et ses conséquences

La notion de pilotage, en effet, est incompréhensible et inopérante si n'est pas clarifiée sa relation à la notion de stratégie et au-delà, au type de structures chargées de la déployer. C'est donc à l'intérieur d'un triangle stratégie /structures /pilotage que s'effectueront les analyses et les propositions de ce rapport.

La question stratégique est cruciale : ce sont les « hésitations », voire l'absence d'une énonciation stratégique claire pour le ministère dans le secteur de la recherche qui ont produit les dérives signalées plus haut et précipité l'amoindrissement du pilotage général des activités de recherche et finalement « l'évanouissement » du CMR. Dans le vague général, chacun a tenté de jouer son rôle du mieux possible et nul n'est à mettre en cause dans un processus où l'indéfinition stratégique a poussé tous les acteurs à tenter de structurer le champ selon ses propres motifs : les directions centrales à poursuivre les travaux nécessaires à leurs missions, la MRT à tenter de fédérer une transversalité aux contours mal définis, les organisations syndicales à revendiquer des moyens et de la cohérence entre les actes et les discours (il faut souligner, à leur crédit qu'elles ont à maintes reprises et de façon claire posé la question d'une stratégie de la recherche pour le ministère).

En l'absence d'un « fédérateur » politique, les chemins des uns et des autres ne pouvaient que rester parallèles, mener au désintérêt ou aux conflits ponctuels, aboutir à l'indifférence puis au dépérissement.

L'absence de stratégie ne pouvait, par ailleurs, que retentir à long terme sur les capacités de valorisation du ministère lui-même et la lisibilité de ses actions de recherche s'est lentement usée dans un processus de dispersion où se marquait tout à la fois un manque d'affichage de directions fortes et de taille critique dans les actions. A la perte de lisibilité interne répondait nécessairement, après un temps de latence, la faiblesse d'une communication externe.

A l'extérieur toujours, les relations avec l'univers des chercheurs et des grands organismes de recherche, CNRS en tête, ne se sont pas améliorées. En dépit d'un « accord-cadre » renouvelable mis en place depuis 1992 avec le CNRS (l'accord en cours est valable jusqu'en 2007), il ne faut pas se cacher que le ministère a devant lui une grande marge de progression dans la promotion de la valeur scientifique de ses travaux et dans l'amélioration des procédures de leur évaluation selon les critères de la communauté scientifique. C'est, en tout cas, le message récurrent que nos partenaires extérieurs nous adressent et qui n'est pas sans signification (même s'il ne concerne pas tout l'arc des travaux menés). Certes, de nombreux pans de nos activités échappent à la critique et font même référence dans l'univers qui nous entoure ; il en est ainsi de nos compétences dans les sciences de la conservation, du secteur archéologique ou encore de l'excellente réputation de laboratoires comme le C2RMN. Cependant, nous ne pouvons négliger le fait que les niveaux d'évaluation et de valorisation des axes et des travaux de recherche sont, pour le monde scientifique, des valeurs fondamentales et des critères importants qu'il nous faut mieux prendre en compte et mieux développer.

### L'impact d'un nouveau contexte

L'actualité de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est, par ailleurs, venue réactiver le problème pendant de la formulation de positions stratégiques lisibles et fondatrices. L'existence même du programme 186, la nécessité de disposer d'indicateurs, l'imposent. A l'impératif concret et opérationnel d'une stratégie et de son pilotage vient donc s'ajouter son « double » budgétaire, désormais fondu avec lui dans le processus unique de la gestion d'un programme d'essence interministérielle, et qui requiert de façon urgente que le ministère revoie ses modalités d'actions. Ici également, questions techniques et stratégiques se rejoignent puisque l'impossibilité de produire des indicateurs crédibles est tangible en l'absence d'horizons stratégiques.

Enfin, « *last but not least* », le paysage général de la recherche française connaît aujourd'hui de profonds remaniements qui, si ils ne sont pas exempts de critiques ou de résistances, doivent être pris en compte comme facteur puissant d'un mouvement du ministère : la loi sur la Recherche qui sera bientôt en discussion, la création d'un Haut conseil de la science et de la technologie auprès du Président de la République, celle d'une Agence nationale de la recherche (ANR) instituée en 2005 et d'une Agence d'évaluation de la recherche (AER) prévue par le gouvernement dans son « Pacte pour la Recherche », sont autant de recommandations à combattre l'inertie, à penser stratégie et taille critique, à éviter la dispersion pour gagner en crédibilité, en visibilité et en moyens d'action.

Il faut également prendre en compte le fait que le dispositif français s'inspire et doit s'intégrer dans le « dispositif cadre » européen, défini dans le septième Programme commun de recherche et développement (PCRD) qui comprend un Conseil européen de la recherche dont la vocation est de financer et d'évaluer la recherche.

On le voit, la question du pilotage de la recherche dans le ministère est une question-source qui emporte avec elle aussi bien celles de la stratégie, des outils et structures administratives, de la communication sur les recherches et de la visibilité du ministère, celle des relations avec les univers scientifiques nationaux et internationaux.

## B-DES PROBLEMES, DES AMBIGUITES ET DES DEBATS

Comme toute fonction dite « transversale », la recherche connaît des difficultés inhérentes au fait de devoir se développer au sein d'une organisation fortement sectorisée. L'existence et la constitution au fil de l'histoire du ministère de directions centrales puissantes, constituées de professionnels éprouvés, bien formés et souvent groupés en corps, tirant leur légitimité d'un terrain important pour les politiques publiques de la culture (le patrimoine, les musées, les archives, le spectacle vivant, etc), si elles représentent une force pour l'action culturelle proprement dite, peuvent aussi posséder leur contrepartie dans les domaines où il est indispensable d'installer des actions dépassant les cadres sectoriels et dont le pilotage suppose une coordination neutre et dynamique au service d'une politique commune.

De ce point de vue et au-delà de leurs évidentes différences ou contraintes spécifiques, toutes les fonctions et politiques transversales qu'il s'agisse de l'éducation artistique et culturelle, de l'aménagement culturel du territoire, de l'action internationale, des systèmes d'information ou de la recherche participent d'une problématique commune, c'est à dire d'un même espace de questions vitales pour leur développement cohérent, au service non pas d'un secteur particulier mais d'objectifs à moyen ou long termes valables pour l'ensemble du ministère. Ces questions relèvent avant tout de la volonté politique, de l'organisation, de l'usage des moyens et d'une « feuille de route » lisible fixant les objectifs à atteindre.

Toutes ces fonctions et politiques, en effet, requièrent pour s'établir et se développer une volonté politique forte et clairement affichée, capable de plier les habitudes ou les intérêts sectoriels aux nécessités supérieures du ministère compris comme un tout.

Toutes nécessitent une attention particulière et une grande continuité, un soutien constant et des relais identifiés dans le Cabinet du Ministre ; toutes doivent être portées par l'action de structures administratives compétentes, légitimes, actives et rattachées à des entités dont la vocation au service de l'ensemble du ministère ne puisse faire de doute ; toutes doivent pouvoir bénéficier de structures efficaces de coordination et de dialogue (correspondants dans les différentes directions, instances de type « conseil ministériel ») permettant le pilotage ministériel adapté et le plus grand bénéfice en termes d'efficacité et de notoriété collective.

Toutes, aussi, ont à se préoccuper de relations fortes avec « l'extérieur » du ministère (autres administrations, autres réseaux, autres stratégies) ce qui leur impose, pour éviter le rôle de « *sleeping partner* » de rang secondaire, voire négligeable, de porter une position forte et légitime appuyée sur des moyens, des structures crédibles, des expertises sûres.

Toutes, enfin, justement parce que leur objet est transversal et non pas lié à des domaines traditionnels bien identifiés de la culture, parce qu'il concerne toutes les directions, requièrent une définition de leurs missions, de leur champ de compétences et de leurs objectifs clairement établie et portant la marque des plus hautes instances du ministère.

C'est au-delà de ces traits communs que commencent les spécificités de chaque fonction. Nous allons d'abord caractériser la situation de la fonction « recherche » au regard de ces traits puis entrer plus profondément dans certaines de ses caractéristiques concrètes.

### **Situation de la fonction « recherche » : analyse générale**

Si l'on veut bien nous accorder que les conditions que nous venons d'énoncer sont indispensables au bon fonctionnement d'une politique transversale, alors il devient instructif dans le cadre d'une analyse de contexte, de leur rapporter la situation actuelle de la fonction « recherche » dans notre ministère.

#### **1) La structure administrative et sa situation.**

Le support administratif de la fonction « recherche », la MRT a connu dans les toutes dernières années un certain nombre de remous qui ont affecté autant ses personnels (dirigeants, notamment) que ses missions et ses champs de compétences. Ces événements sont liés aussi bien à l'arrivée des nouvelles logiques inaugurées par la LOLF, aux résultats d'audits commandités par le ministère dans le cadre d'une rationalisation de certaines de ses activités, qu'à la création d'une nouvelle délégation. La MRT s'est donc trouvée doublement dans une zone de turbulences où elle voyait ses domaines d'intervention réduits (personnels scientifiques, activités dans les systèmes d'information) sans voir son rôle véritablement redéfini tout en devant faire mouvement de la direction de l'administration générale (DAG) vers la DDAI créée en 2004. Dans ce contexte, il faut saluer la gestion et l'action de la nouvelle équipe de la MRT menée par C. Dessaux et S. Colinart qui, en dépit de tout, ont su préserver l'essentiel et maintenir une animation de la recherche constructive.

Il n'en reste pas moins que, depuis cette période, la position de la MRT se trouve affaiblie et ce, d'autant plus qu'elle ne bénéficie plus de l'instance de pilotage intersectoriel qu'aurait normalement dû continuer à être le Conseil ministériel de la Recherche.

#### **2) L'instance ministérielle de pilotage, coordination et dialogue.**

Le Conseil ministériel de la Recherche, justement, ne s'est plus réuni depuis l'année 2003. Sa création, ses missions et sa composition avaient été fixées par arrêté en date du 17 janvier 1990, modifiées et précisées par arrêté en date du 30 avril 1998. Placé auprès du ministre en charge de la Culture, il était chargé « de formuler un avis sur la politique de recherche du ministère et des établissements publics qui en relèvent » et de toute une série de fonctions aussi diverses que de « transmettre ses propositions au ministre », se prononcer sur l'évaluation des recherches menées et plus largement sur celle de la politique de recherche menée par le ministère « compte tenu notamment des priorités de la politique de recherche de l'Etat et des moyens dont dispose le ministère (...) », enfin il était l'auteur « d'observations et de recommandations (...) notamment en ce qui concerne la valorisation des activités de recherche au ministère ».

La composition du CMR, telle que décrite dans les deux arrêtés pré-cités, comprend en additionnant les membres de droit et les personnalités qualifiées, au moins 32 personnes auxquelles viennent s'ajouter quand il y a lieu, des porteurs de projets spécifiques à décrire ou des intervenants sollicités par les parties en présence. En règle générale, et pour ce que l'auteur de ce rapport a pu juger par sa propre expérience, la tenue d'un CMR réunissait

traditionnellement entre 40 et 45 personnes. Si l'on rapporte aux missions très importantes fixées au CMR (avis stratégiques au ministre, examen de la politique de recherche et de ses moyens, pilotage de conseils scientifiques sectoriels et transverses, examens d'évaluation, évaluation générale, questions de valorisation), la quantité de participants et le fait que le CMR se réunissait une seule fois par an pour une durée d'environ quatre heures, l'image qui émerge est celle d'un « monolithe » sans grande flexibilité, laissant peu de place à un véritable débat. L'allure générale des réunions annuelles est assez vite devenue celle d'une chambre d'enregistrement ou, quand une actualité brûlante frappa à la porte, celle d'un forum sans sérénité ni capacité à maintenir un ordre du jour. Dans les deux cas, la principale victime était bien l'idée même d'un pilotage de la fonction transversale en question.

On peut légitimement s'interroger sur l'efficacité d'une instance de ce type en ce qui concerne l'aide à la décision ministérielle, le dynamisme des propositions ou le conseil stratégique (nous reviendrons sur ce point dans nos propositions).

Un tel fonctionnement développait, par ailleurs, l'idée sous-jacente que au fond, « l'essentiel se passait ailleurs » et que le CMR ne faisait plus que sacraliser des rapports de force, que son utilité se résumait à la tribune possible et, au fil du temps, qu'il était plus devenu l'outil d'une MRT, elle-même autant partie que juge, que celui d'une élaboration commune sur la recherche dans le ministère. Bref, une sorte de délégitimation convergente du CMR et de la MRT s'était mise en route et, d'ailleurs, les audits pointant les dérives de la Mission de la recherche et de la technologie sont exactement contemporains de l'arrêt des réunions du conseil.

Conclusion : la fonction transversale « recherche » manque désormais d'outil fédérateur.

### 3) Les relais au sein du cabinet du Ministre

Cette fonction manque désormais aussi de véritables relais à l'intérieur du cabinet.

On peut, certes, le comprendre dans la mesure où la volonté d'y voir un peu plus clair est compréhensible dans un contexte où le passif semble lourd, où la transition vers les programmes de la LOLF s'est accompagnée de doutes sur l'existence même d'une programmation spécifique à la recherche et où il était nécessaire de prendre la mesure des choses pour ouvrir des voies crédibles à la rénovation des dispositifs.

Il n'en reste pas moins que l'existence ou non d'un collaborateur du cabinet ayant explicitement dans son portefeuille de compétence les affaires de recherche est un signal fort envoyé à tous les acteurs de cette fonction dans et hors du ministère. C'est là un point qu'il importe de souligner, notamment dans l'optique d'une élaboration stratégique permettant l'affichage d'objectifs ministériels et une communication cohérente et visible.

### 4) La question des horizons stratégiques.

Depuis l'élaboration du dernier plan pour la recherche au ministère (plan couvrant la période 2000/2004), aucune élaboration stratégique digne de ce nom n'est venue redonner souffle et légitimité à cette fonction transversale. C'est là, à l'évidence, la conséquence de l'épuisement des processus dont nous avons parlé, sans doute le signe d'un certain désintérêt dans la hiérarchie des urgences à traiter et aussi, le résultat d'hésitations objectivement fondées qui concernent autant la nature des supports administratifs à rénover que les contenus de la fonction recherche elle-même dans ce ministère.

Concernant les supports administratifs un exemple suffira à illustrer notre propos.

En 2003, à la demande du Premier Ministre et dans le cadre de la réforme de l'Etat, chaque ministère a été sollicité pour proposer la suppression de « commissions » dont l'utilité lui paraissait désormais sujette à caution.

Le CMR a été placé sur cette liste (tout comme, d'ailleurs, le Conseil ministériel des études) avec d'autres instances, le tout transmis au Ministère de la Fonction Publique.

La décision en ce qui concerne le CMR a été négative. Il n'en reste pas moins que le seul fait pour le ministère de l'époque, d'avoir placé cette instance sur la liste des commissions désormais sans objet n'a pas incité les acteurs de la recherche au ministère, organisations syndicales exceptées, à pousser les feux dans la direction d'une demande de sa renaissance ou d'une réflexion stratégique globale.

Concernant les contenus et l'intérêt d'une stratégie les concernant, les débats qui se sont développés à l'occasion de la LOLF au sujet de la fonction recherche sont extrêmement instructifs. Pour faire court mais sans grossir exagérément le trait, ces débats se ramenaient à l'affrontement de deux positions : la première déclarait que, fondamentalement, les recherches menées au ministère sont par nature « appliquées » et que donc, l'ensemble des activités de ce secteur devait être reversé dans les deux programmes « Patrimoine » et « Création » pour la bonne logique ; la seconde soutenait le caractère spécifique des activités de recherche, leur caractère mixte « fondamental » et « appliqué » selon les cas, et concluait, elle, à la nécessité d'un pilotage spécifique non-dilué dans celui des deux premiers. La constitution du programme 186 a tranché ce débat, donnant raison aux tenants de la seconde thèse, mais il s'est agi là d'une fin « politique » de l'histoire : aucun des protagonistes n'a renoncé à ses arguments et cette ambiguïté pèse à notre sens encore lourdement sur la capacité d'élaboration commune dans notre ministère et sur la capacité des acteurs à proposer au Ministre des axes stratégiques acceptables.

##### 5) Les relais extérieurs

Les responsables de la fonction recherche au ministère se sont toujours attachés à nouer les liens indispensables avec les principaux acteurs institutionnels et opérationnels de la recherche en France (autres ministères, Ministère en charge de la Recherche notamment, collectivités territoriales, CNRS, CEA, Universités, etc.). Par ailleurs, ils ont développé le souci d'intégrer chaque fois que c'était possible, les actions du ministère dans un cadre international et européen convenable. De ce point de vue, la fonction recherche a été en pointe dans le nécessaire décloisonnement du ministère et elle a concouru, à sa place, à renforcer l'action d'autres départements du ministère (Département des affaires européennes et internationales, Département des études de la prospective et des statistiques, etc.) et à conforter les volontés stratégiques des différents ministres en ce sens. Des travaux comme ceux portant sur les outils de la numérisation appliquée au champ culturel, la participation à des programmes européens soutenus par la Commission Européenne, la collaboration avec des organisations internationales (Eurostat, Unesco, OEI, PNUD, etc) témoignent de cet effort constant. La poursuite d'un accord-cadre avec le CNRS (le dernier s'étale sur 2003-2007), la création d'Unités mixtes de recherche (UMR) permettant un partenariat Ministère/CNRS/Universités constituent des outils forts d'arrimage de notre fonction recherche à ses alliés externes « naturels ».

Dans la situation actuelle, cependant, ces efforts eux-mêmes atteignent des limites que le contexte difficile de la fonction recherche l'empêche de dépasser. Nous ne parvenons pas

vraiment à dissiper la « méfiance » que l'univers général de la recherche entretient au regard de la définition de nos activités et de nos méthodes d'évaluation ; notre positionnement international risque de stagner et de s'essouffler à terme faute de projets ambitieux et de moyens adaptés, la trop grande dispersion de nos activités risque de nous cantonner au rôle de partenaires dormants face à des acteurs puissants qu'il nous est cependant impossible de négliger. Bref, dans nos liens avec nos réseaux extérieurs, nous sommes aussi au milieu du gué.

On le voit, en dépit de toute une série d'atouts (compétences de la MRT, compétences des différents services et des personnels de recherche, dimension européenne et internationale bien engagée, réseau développé de partenaires), le passé récent de la fonction « recherche » dans notre ministère, cumule autant de passifs et de manques que de zones d'ombres et de non-dits. Dans ce parcours rapide des points critiques de la situation actuelle et des héritages qui pèsent sur elle, nous sommes parvenus à dégager les problèmes structurels de la fonction recherche en tant que fonction transversale en général. Nous allons à présent examiner les caractéristiques concrètes qui la spécifient.

### **La fonction « recherche » : ambiguïtés, forces et faiblesses**

La fonction recherche dans notre ministère se caractérise également par un certain nombre de traits spécifiques qui méritent d'être soulignés car ils déterminent ensemble une situation assez défavorable en termes de développement et de visibilité. Nous en aborderons ici les principaux, selon nous : le débat de terminologie dont la recherche fait l'objet (« quelle recherche faisons-nous ») et les enjeux que ce débat recouvre, la structure des contraintes budgétaires qui pèsent sur la fonction, la question des priorités perceptibles dans la recherche telle qu'elle se développe actuellement, les problèmes de la coordination inter-directionnelle de la fonction dans son ensemble.

#### **1) Le débat terminologique : le nom et ses enjeux**

Nous l'avons dit, les discussions qui ont été menées à l'établissement de la première présentation en mode LOLF du budget du ministère, ont vu la résurrection d'un débat ancien cristallisé autour du « nom » attribuable aux recherches effectuées dans le ministère. S'agit-il d'une « recherche fondamentale » ou d'une « recherche appliquée ». Comme nous l'avons vu, nommer c'est définir et, selon la définition donnée, des distributions très différentes des activités de recherche étaient évoquées dans la constitution des programmes LOLF. Le débat sur la « nomination » recouvrait donc aussi, et avant tout, des conceptions différentes en termes de pilotage. Les tenants d'une recherche « appliquée » voyaient quasiment toutes les recherches distribuées sur les principaux programmes, les tenants d'une recherche « fondamentale » plaidaient en faveur d'un pilotage spécifique et clairement autonome.

Ces deux positions pèchent, bien sûr, l'une et l'autre par leur tendance à généraliser abusivement une situation autrement plus complexe que ce qu'elles décrivent. Il est clair que nombre des activités de recherche relevant des compétences du ministère sont des recherches appliquées : ce n'est pas au ministère de la culture que se développent les recherches fondamentales sur les sciences exactes ou « de la matière » (physique, chimie), nous le savons bien ; mais il est tout aussi clair que la contribution du ministère à ces sciences n'est pas négligeable (dans la restauration/conservation, par exemple, ou encore l'ingénierie générale du patrimoine) et que son impact est loin d'être mineur sur le versant fondamental de disciplines comme la muséologie, l'archéologie, l'histoire de l'art ou encore la sociologie.

Oublier ces contributions, c'est oublier qu'il existe un système d'enrichissement mutuel constant entre aspects « fondamentaux » de la recherche et applications. Les apports de la recherche culturelle ont ainsi même permis la reconnaissance de nouveaux champs scientifiques bénéficiant aujourd'hui d'une « appellation reconnue », comme les sciences de la conservation ou encore l'archéométrie. Tout ceci dessine des forces qui sont loin d'être négligeables et permettent de resituer les débats.

Pour qui pénètre dans le monde concret des recherches menées et de leur histoire, le caractère très superficiel, peu productif et pour tout dire assez caricatural de l'opposition « appliquée »/« fondamentale » saute aux yeux.

Ce débat est en grande partie, nous l'avons dit, le masque d'autres enjeux et constitue l'écho très vulgarisé de discussions, certes valables entre scientifiques dont la production savante est le métier, mais qui tombent en porte à faux dans une institution comme un ministère. En fait et nous développerons ce point dans notre seconde partie, il est nécessaire de laisser de côté cette antinomie peu efficace pour se poser une série d'autres questions qui nous paraissent plus topiques et plus adaptées au cadre d'une élaboration stratégique.

Il est, par contre, une autre ambiguïté dans l'usage du mot recherche à l'intérieur du ministère et qui est inhérente à sa fonction même. Cette équivoque est celle qui consiste à placer sur le même plan et à dénommer de la même manière, des recherches (appliquées ou fondamentales, peu importe) sur les matériaux, les particules, en archéologie ou en sociologie, en économie, par exemple, et des travaux visant le renouvellement ou l'expérimentation de la création artistique même. Ce qui est gênant dans cette affaire, n'est pas l'usage du terme « recherche » en soi ni même que l'on puisse contester cette appellation dans l'un ou l'autre cas. Ce qui est gênant, c'est qu'il existe des normes, établies de longue main et élaborées pour garantir un minimum d'ordre et de cohérence, de justice même, dans la démarche scientifique et la prise en compte de la valeur des travaux dits « de recherche ». L'évaluation et la valeur innovante des recherches en création ne peuvent relever, et heureusement, des critères appliqués par la communauté scientifique aux travaux qui se rangent sous sa compétence. La confusion courante dans notre ministère, du fait même de son champ de compétence et d'une sorte de répétition cumulative historique de cette ambiguïté, entre ces deux « zones » de travail et d'innovation ne nous aide pas à dissiper les suspicions émises par l'extérieur sur nos activités de recherche. Elle peut même se prolonger et s'élargir dans une attitude de « métaphorisation générale » où tout étant « recherche » on ne sait plus tellement faire la part des choses, ni distinguer la position de recherche de l'activité normale de certains services. On pourrait croire que c'est flatteur pour la recherche mais il n'en est rien car ici, comme ailleurs, un ensemble qui contient tous les autres ensembles, sans frontière clairement identifiée, est logiquement vide.

Bien sûr, dans ce contexte, d'autres facteurs interviennent puissamment pour renforcer ces attitudes : nos procédures d'évaluation, en premier lieu et même nos procédures de valorisation. Sur ce dernier point, on notera avec intérêt que la MRT songe à mettre en place un « comité éditorial » inter-directions pour améliorer la qualité de sa publication « Culture & recherches ». Cette idée va dans le sens d'une amélioration de ce support tant en termes de coordination que de contenu et vise à relever la tenue et l'image extérieure de ce support. Ni la MRT ni la DDAI ne sont critiquables sur ce point de leur action et tentent, au contraire, de gérer au mieux les points de passif les plus importants. Il n'en reste pas moins que, en l'absence d'une réflexion générale de fond, le risque demeure de voir se développer une communication erratique et au coup par coup, faite à l'opportunité, qui contribuera peu au

renom du ministère et qui, par contre, contribuera encore assez au brouillage des idées et des critères.

Ce brouillage d'image ne peut, d'ailleurs, être minimisé. Il est significatif de voir un document très fouillé et très sérieux comme le « Schéma directeur de la recherche dans les musées nationaux 2005-2008 » de la direction des musées de France, être inauguré par cette phrase : « **La recherche reste mal identifiée comme l'une des activités majeures des musées.** ».

On est tenté de donner à cette sentence une valeur plus générale.

## 2) La situation budgétaire : la restriction des marges de manœuvre

La mise en place de la LOLF a eu, on le sait, de nombreux avantages et notamment celui d'une lisibilité budgétaire accrue. Les tableaux qui suivent récapitulent les éléments fondamentaux du programme 186 qui nous intéresse. Ils sont extraits du PLF 2006.

*Tableau général des crédits demandés par action*

<i>Intitulé de l'action</i>	<i>A.E (en €)</i>	<i>C.P (en €)</i>
01 Recherche en faveur des patrimoine	13.019.902	12.868.680
02 Recherche en faveur de la création	2493.842	2.454.842
03 opérateurs de la culture scientifique et technique	100.668.298	100.668.298
04 Recherches transversales et pilotage du programme	31.848.661	31.786.883
<b>Totaux</b>	<b>148.030.703</b>	<b>147.778.703</b>

Une conclusion s'impose immédiatement au regard de ces chiffres : les masses budgétaires en jeu dans le programme 186 sont loin d'être négligeables mais un peu plus des 2/3 de leur total sont fléchés sur deux grands établissements publics (l'action 03 concerne la CSI et le Palais de la Découverte) dont la vocation est la **diffusion de la culture scientifique et technique**, mission incontestable et sans doute valorisante pour le ministère mais dont il faut remarquer qu'elle relève peu de ses compétences. Certes, le Délégué au développement et aux affaires internationales occupe à présent la place de vice-président du conseil d'administration de la Cité des Sciences et de l'Industrie mais la « culture scientifique et technique » n'est dans les attributions permanentes et opérationnelles d'aucune structure du ministère.

De nombreux rapports sur la culture scientifique et technique ont émaillé l'histoire de notre ministère depuis le début des années 1980 sans autre résultats, il faut le dire, que d'aimables vœux pieux ou de grandes sentences définitives et exigeantes sur le mode du « Il est indispensable que le ministère de la Culture s'y intéresse ! ». Tout cela est resté lettre morte et jamais le ministère n'a pu s'approprier une réelle activité sur la question de la culture scientifique et technique. La centaine de millions d'euros qu'il consacre au fonctionnement des deux établissements cités, au terme de négociations dont l'histoire a été faite, sont donc largement, au regard des préoccupations qui sont les nôtres ici, des « millions Potemkine ».

Restent donc environ 48 M€ dont l'affectation mérite, elle aussi, une description fine. Il convient d'abord de déduire de cette somme, les dépenses affectées à la rémunération des personnels « recherche » (616 en tout pour le *demandé* 2006 : 30 dans la filière administrative et 586 dans la filière scientifique). Total des salaires chargés de ces personnels : 34, 429 M€ environ. Reste donc, en fait, environ 13,5 M€ pour « faire » et piloter le programme. La

déclinaison exacte par action est lisible dans le tableau suivant, toujours extraite du PLF 2006 :

Action	A.E (en €)	C.P (en €)
01 Recherche en faveur des patrimoines	7.707.111	7.555.889
02 Recherche en faveur de la création	2.238.000	2.199.000
04 Recherches transversales et pilotage	2.987.886	2.926.108

Si l'on descend encore plus bas dans l'analyse de chacune des enveloppes dévolues aux trois actions visées ci-dessus, on se rend compte que là aussi un partage doit être opéré entre dépenses de fonctionnement et subventions pour « charges de service public » d'une part et dépenses d'investissement et d'intervention, d'autre part.

Concernant les dépenses de fonctionnement et celles pour charge de service public, les totaux se distribuent comme suit, action par action (en AE) :

- action 01 : environ 3,411 M€
- action 02 : 1,246 M€
- action 04 : environ 0,826 M€

Les dépenses d'investissement et d'intervention s'établissent, elles, comme suit :

- action 01 : environ 4,296 M€
- action 02 : 0,992 M€
- action 04 : environ 3,198 M€

Total des lignes en deux enveloppes : fonctionnement et charges de service public = 5,483M€, investissement et intervention = 8,459 M€.

Bien qu'il soit parfois difficile dans un secteur comme la recherche, de faire le départ exact entre le fonctionnement et le développement de l'activité elle-même, le premier étant une condition structurelle de la seconde et la produisant parfois « naturellement » (l'innovation scientifique ayant ses « conditions » mais ne se produisant pas par décret), il n'en reste pas moins que, en termes opérationnels, c'est sur une marge réduite aujourd'hui que repose la possibilité d'une poussée stratégique et encore sans doute faut-il être prudent dans l'évaluation exacte de ces marges, des activités comme l'archéologie, par exemple (mais il en est d'autres), supportant mal de par leur nature des réorientations rapides.

A une autre époque, et l'expression a été largement adoptée, on a pu parler du manque de marges de manœuvre budgétaires pour la création artistique, dans le spectacle vivant notamment. Il semble que le même constat puisse être fait en ce qui concerne celles de la recherche aujourd'hui. Sans une réflexion sur le montant de nos crédits et/ou sur nos orientations en termes de dépenses (tant de fonctionnement que d'investissement et d'intervention), la remise en place d'une stratégie et d'un pilotage risquerait de se faire sur une assise budgétaire assez peu favorable.

De plus, actuellement, les orientations gouvernementales pour le développement des programmes de recherche s'appuient sur l'ANR qui pratique le financement par projet. Or de nombreux thèmes de la recherche culturelle sont mal ou non couverts par l'ANR. Le ministère

se trouve donc devant l'alternative soit d'obtenir un affichage plus clair de la culture au sein de l'ANR, soit de trouver la capacité de faire vivre et mieux développer en son sein (appels d'offres), les thématiques qu'ils souhaitera pouvoir explorer.

### 3) Le réseau interne de la recherche : administrations centrales et DRAC

C'est un truisme que d'affirmer qu'une fonction transversale ne peut véritablement jouer son rôle que dans une organisation matricielle avec les différentes directions, organisation dont les intersections constituent les maillons d'un réseau permettant à la structure en charge (MRT) de jouer son rôle et au processus général de la fonction de se dérouler avec de solides points d'appui, à la fois lieux de propositions et relais des actions. Sans ce réseau, la fonction transversale reste lettre morte. Ce réseau, cependant ne peut se constituer et jouer son rôle en l'absence d'objectifs stratégiques clairement articulés.

Sans cette fédération forte qui joue autant dans le sens d'une légitimation de la fonction et des structures administratives, soit les nœuds du réseau voient leur force se déliter peu à peu, soit ils contribuent à un « repliement sectoriel » quand ils sont assez puissants. Il ne s'agit ici ni de mauvaise volonté (au contraire, chacun s'efforce de faire de son mieux au nom des horizons stratégiques perceptibles immédiatement) ni d'incompétence ou d'absence de réflexion. Il s'agit des inter- relations objectives dans lesquelles individus et structures sont pris et de la logique dominante qui imprègne le processus.

Le réseau constituant les interlocuteurs de la MRT est une illustration de cette situation. Sur le fond, seules trois directions parmi les plus importantes du ministère possèdent des services structurés capables de développer un dialogue véritable et des stratégies à long terme, des responsables identifiables surplombant un organigramme étoffé, la capacité à gérer des processus complexes, des établissements et des actions nombreux, la taille nécessaire pour installer avec les partenaires extérieurs des relations d'égalité productives : la Direction de l'Architecture et du Patrimoine, la Direction des Musées de France et la Direction des Archives. Une simple vision de leur organigramme le prouve, tout comme la masse des crédits dont elles bénéficient.

Pour la MRT, le dialogue avec ces directions est à la fois simple et difficile.

Simple parce que les interlocuteurs sont très compétents et capables de gérer autant le paradigme scientifique que le paradigme de l'action politico-administrative, difficile parce que les décalages en termes de puissance, de légitimité et d'initiatives sont devenus patents.

Un exemple, entre autres : un récent audits des programmes LOLF du ministère a recommandé un éclaircissement concernant les activités de recherche qui sont financées sur des crédits autres que ceux du programme 186. Ces financements existent mais la MRT n'en a pas connaissance. Or, au-là des questions posées par la MRT, il est clair que l'enjeu ici n'est pas d'installer une quelconque fonction de « police » mais bien de rentrer de plain-pied dans la logique requise par la nouvelle loi organique de finances et, au-delà encore de donner au ministère la visibilité la plus large sur la réalité d'une de ses fonctions transversales. Nous retrouvons, ici également, les enjeux du pilotage.

Pour les autres directions ou délégations du ministère, les capacités de dialogue et d'action sont réduites. Cela se constate aisément au simple énoncé de leur organigramme. Tantôt les activités dites de « recherche » sont ventilées sur plusieurs structures internes (c'est le cas, par

exemple à la Direction de la musique, de la danse, du théâtre et du spectacle vivant), tantôt l'activité de recherche est bien nommée et rassemblée mais relève de toute petite structures (c'est le cas de la Délégation aux arts plastiques ou encore de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France), tantôt encore le terme de « recherche » n'est pas utilisé et l'activité est portée (comme celle des études, d'ailleurs) par un chargé de mission qui s'est historiquement chargé du rôle de correspondant (c'est le cas à la Direction du livre et de la lecture, par exemple). Le cas de la DDAI est à part, puisqu'elle possède en son sein à la fois la MRT et le DEPS qui développe lui-même des activités de recherche en socio-économie de la culture (nous reviendrons sur ce point plus loin dans le cadre des scénarii possibles pour un rééquilibrage des activités de recherche).

Dans les DRAC, la situation est très variable. La plupart du temps les activités de recherche sont, comme on pouvait s'y attendre, contenues par construction historique dans les services régionaux de l'inventaire, de l'archéologie, des monuments historiques et des musées. Elles relèvent également d'un conseiller « ethnologie » quand il existe (on sait, d'ailleurs que le maintien de cette fonction fait aujourd'hui l'objet d'arbitrages). On trouve aussi parfois la recherche mentionnée dans la rubrique « Développement culturel du territoire » mais là aussi les variations sont très étendues. Une simple visite sur les sites des DRAC prouve cette diversité, qui n'est certes pas critiquable en soi, mais qui démontre à quel point la fonction « recherche » est peu visible en tant que fonction transversale.

A fortiori est-elle peu visible en tant que politique transversale du ministère : quand cette rubrique existe sur les sites des DRAC, on n'y trouve jamais mentionnées les activités de recherche. **Ce manque serait pourtant facile à combler rapidement en termes de communication et d'affichage**, en dehors même de la mise en place d'une stratégie déconcentrée plus ambitieuse et de partenariats plus poussés avec les partenaires territoriaux de la recherche. Nous y reviendrons. On peut donc dire que dans les DRAC, ce qui prévaut c'est l'image d'une « **fonction recherche** » dépourvue d'une « **politique de recherche** » fédératrice et aisément lisible.

Les missions menées par l'inspection générale du ministère en région mettent assez bien ce point en valeur, et soulignent les difficultés rencontrées par les directions régionales pour « peser » dans un secteur où l'organisation, les moyens et les capacités d'animation comptent pour beaucoup.

Le réseau des partenaires de la MRT et donc des acteurs de la fonction recherche apparaît donc lui-même fortement déséquilibré et jouer plus dans les sens des rapports de forces sectoriels ou territoriaux que dans celui de la fédération, plus dans le sens de l'opportunité que dans celui d'un renforcement d'une action et d'une culture collective. Tout ceci, répétons le, est parfaitement normal et prévisible dans le vide laissé par la réflexion stratégique d'ensemble et par la perte de légitimité des organes de pilotage.

Cependant, il est impossible de ne pas souligner les effets pervers de ce contexte sur l'évolution potentielle de la situation : laisser les choses en l'état c'est laisser s'imposer de façon silencieuse et s'accroître de très graves disparités, dommageables non seulement à l'image mais à l'action du ministère dans son ensemble.

A l'image, parce que la communication du ministère sur la recherche ne peut que souffrir à terme de cette situation dans un univers (CNRS, Universités, etc) **ultra sensible** à la valeur et au contenu des publications et des actes de communication en général (séminaires, colloques),

à la cohérence des discours et des actions, à l'attribution et à l'usage des moyens en fonctions d'objectifs clarifiés.

A l'action, parce que au-delà des recherches menées qui concernent le cœur des activités traditionnelles du secteur culturel, un grand déficit se fait désormais sentir dans les recherches en sciences sociales (sociologie, économie, droit et droit comparé, sciences politiques, linguistique), recherches indispensables au regard de terrains aussi cruciaux que les industries culturelles, la diversité, les mutations démographiques, la prospective des rapports des populations aux pratiques culturelles, les questions de langues, les questions de droits ou encore celles de la dimension internationale, européenne notamment, des problèmes culturels posés à notre administration.

Ce déficit est si clair, qu'on en trouve la préoccupation de plus en plus forte dans les grandes directions du ministère. Une illustration en est fournie par le « Schéma directeur de la recherche dans les musées nationaux » établi par la DMF qui constitue à la fois une excellente démonstration de puissance d'un « nœud » du réseau recherche et une démonstration concomitante de sérieux et de rigueur dans la perception de besoins et d'enjeux généraux, notamment dans le souci clairement exprimé de faire aux recherches en sciences sociales une plus large place.

On le voit, quelle que soit l'entrée que l'on choisisse pour examiner la situation de la fonction recherche dans notre ministère, les mêmes questionnements reviennent avec l'insistance des problèmes non résolus : **besoin d'horizons stratégiques et de choix clairs, volonté de contrecarrer la dispersion, les déséquilibres et leur effets tant en termes d'actions pratiques que de « visibilité communicationnelle » du ministère, redéfinition d'un processus de pilotage sur de nouvelles bases, appuyé sur la volonté politique et géré par des instances relégitimées.**

C'est à ces éléments que nous allons consacrer la seconde partie de notre rapport, l'examen des pistes de réflexion que nous allons suggérer, les différents scénarii que l'on peut envisager dans la situation actuelle ainsi que la méthode de travail pour avancer vers un consensus.

## II POUR UN NOUVEAU PILOTAGE DE LA RECHERCHE AU MINISTÈRE :

### PISTES DE REFLEXION ET SCENARI

L'espace des questions que nous avons à nous poser est, nous l'avons dit, bien éloigné de la position binaire affichée par le débat évoqué plus haut sur le caractère « appliqué » ou « fondamental » des activités de recherche dans notre ministère. Les questions importantes à se poser, nous semble-t-il, relèvent avant tout de celles qui sont capables par les réponses qu'elles recevront de résoudre la crise d'identité de la recherche et de lui fournir les outils d'un pilotage efficace. Soyons clairs : il ne s'agit pas ici d'avoir la prétention de proposer une stratégie de la recherche pour notre ministère ; cette dernière ne saurait être que le résultat d'une collaboration des acteurs et de la décision ministérielle. En revanche, il nous paraît possible de tenter de hiérarchiser, à partir des analyses de contexte précédentes, les grands thèmes et les grands questionnements qui pourraient réunir les acteurs et sur lesquels ils auraient à exercer leur réflexion et leur détermination en vue du but commun de dynamiser le secteur de la recherche en termes d'orientations et de visibilité. C'est sur la base de ce débat que la décision ministérielle pourrait intervenir, sûre alors qu'elle serait de posséder les éléments fondamentaux pour trancher.

Avant d'en venir là, il nous semble juste de faire référence à un document élaborée par la MRT au printemps dernier (juin 2005) et qui dans le cadre d'une réflexion sur les orientations stratégiques de la recherche, proposait les axes de travail que nous résumons ci-dessous :

- Définition de thèmes nationaux de recherche, avec l'affectation de moyens spécifiques permettant de soutenir des projets. Mise en place d'appels à projets ouverts aux équipes nationales de recherche, en particulier sur des questions de restauration et de conservation du patrimoine, d'industries culturelles et d'aménagement culturel du territoire.
- Développement de la structuration de la recherche dans le domaine culturel, en favorisant les partenariats entre les différents acteurs de la recherche : services du ministère de la culture, ministère de la recherche et Agence nationale pour la recherche, universités, organismes de recherche publics et privés. Cette structuration doit être pensée dans le cadre interministériel proposé par les outils de la LOLF (mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur ») et du projet de loi d'orientation et de programmation de la recherche (création du Haut conseil pour la science et la technologie).
- Développement, dans le cadre de la réforme LMD (licence/master/doctorat), de la recherche et de l'enseignement dans les domaines de l'art et de l'architecture en vue de stabiliser et de conforter les milieux scientifiques des écoles d'art et d'architecture.
- Développement de l'expertise transversale au sein du ministère de la culture pour participer aux programmations et évaluations scientifiques des actions sectorielles.
- Développement de la participation aux programmes de recherche internationaux et notamment au niveau européen. Ce développement nécessite une meilleure information des équipes, qui pourrait être assurée par la structure transversale de la DDAI et par la

MRT. Une réflexion doit être également menée sur le type de structure permettant de porter ces projets.

- Développement de la diffusion et de la valorisation des résultats de la recherche. Réflexion à entamer sur le bilan du plan de numérisation et sur les modalités de sa poursuite, sur la valorisation des fonds numérisés, sur les besoins de recherche dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) appliquées au champ culturel.

A la suite de ces différents points, ce document ajoutait ceci qui mérite d'être intégralement cité : « L'ensemble de ces mesures nécessitent le confortement des outils de pilotage et de gestion de la recherche au sein du ministère de la culture, que sont notamment le Conseil ministériel de la recherche et la Mission de la recherche et de la technologie de la Délégation au développement et aux affaires internationales. »

Ces prises de position de la MRT sont intéressantes à plus d'un titre.

Elles confirment, dans la déclinaison même des différents besoins exprimés par la Mission, l'ensemble du diagnostic que nous venons d'opérer, et démontrent s'il en était encore besoin que **stratégie, cohérence et pilotage légitimé sont les trois axes fondamentaux** sur lesquels une rénovation de la fonction recherche doit s'appuyer pour être conçue, pratiquée et communiquée en tant que politique ministérielle.

Elles confirment également que le pilotage « par la LOLF » ne saurait suffire à ces objectifs et que, s'il est une base intéressante d'action et même un véritable point d'appui, il ne peut remplacer l'appropriation collective et consentie d'une nouvelle démarche. Elles démontrent, enfin, qu'une réflexion sur le CMR doit obligatoirement s'accompagner d'une clarification du rôle de la MRT et de son ancrage institutionnel transversal.

C'est pourquoi nous allons à présent aborder une série de questions qui, sans interférer avec le choix d'une stratégie précise, devraient pouvoir nous l'espérons du moins, aider les différents acteurs du processus « recherche » et les décideurs du ministère à en baliser l'élaboration. A cette série de questions dessinant la problématique générale du chemin à parcourir, nous associerons des scénarii de pilotage et une proposition de méthode pour l'action.

## A- DES QUESTIONS ET DES PISTES

La première question à se poser est celle de savoir si, dans son ensemble, le ministère est convaincu de ce qu'il écrit lui-même dans les documents officiels du programme 186 de la LOLF.

Des phrases du type : « La recherche scientifique constitue le fondement indispensable à toute politique du patrimoine » (programme 186, action 01, p.7) ou encore, dans la présentation du programme (p.6) : « La politique de recherche élaborée par le ministère de la culture et de la communication est un élément essentiel permettant la mise en œuvre de ses missions. », et plus loin, la recherche « vise à contribuer à l'élaboration des politiques culturelles par des recherches en sciences sociales. » sont, en effet, lourdes de conséquences. Elles ne sont pas que des mots.

Il est clair que si le ministère s'effaçait du paysage des activités de recherche, c'est tout un pan essentiel de ses activités mais également de l'élaboration du savoir dans notre pays qui s'en trouverait affecté négativement (recherches en archéologie, en muséologie, en conservation/restauration du patrimoine, en histoire de l'art (et donc des idées), recherches en architecture, activités très précises comme le vitrail, etc). Evitons aussi de penser à ce que représenterait la disparition de la recherche dans un secteur comme les Archives qui est lui-même la base de tout un autre système de recherches dans notre pays. Quel que soit le regard (et aussi critique soit-il) que l'on porte sur les recherches menées au ministère, il ne peut faire l'économie de leur importance vis à vis de ses activités propres et au-delà, vis à vis de leur contribution globale au savoir.

Si la réponse à cette première question est positive, alors une série d'autres interrogations en découlent presque naturellement.

**Deuxième question.** La recherche étant une activité indispensable et fondatrice en bien des domaines pour le ministère, doit-elle relever, bien que fonction transversale, des seules directions sectorielles ou disposer d'un affichage fédérateur en tant que « politique ministérielle » identifiable par des objectifs spécifiques ?

La réponse « par la LOLF » est déjà un élément de réponse en faveur de la seconde hypothèse mais, qu'on nous pardonne cette remarque et le fait de revenir un peu lourdement sur ce point, la discipline budgétaire imposée par la loi organique ne changera ni les esprits ni les comportements si elle n'est pas épaulée par une volonté politique tangible et une organisation adaptée, seules capables d'impulser une dynamique nouvelle.

Il faut donc revenir à la question en la précisant un peu plus : en dehors des besoins naturels de recherche exprimés par les directions du ministère dans un cadre sectoriel, quels sont les objectifs de recherche propres au ministère dans son ensemble qu'il serait urgents de fixer comme horizons à une action fédérée ?

Formuler le problème de cette manière, c'est s'avancer vers l'idée qu'il serait possible d'élaborer une stratégie à double étage, ce qui est déjà un peu le cas mais sans le dire. S'avancer dans cette direction c'est affirmer non seulement la valeur et l'importance des recherches menées par les directions sectorielles chacune dans son champ (mais agrégeables déjà dans les deux grands piliers de la politique ministérielle, le Patrimoine et la Création) et donc les conforter, mais c'est affirmer aussi dans le même temps qu'il existe des axes stratégiques de recherche qui ne peuvent relever que d'une politique clairement identifiée comme celle du ministère pris comme un tout et en charge du traitement de questions qui concernent les dynamiques générales d'avenir de la culture dans son ensemble.

Ces questions sont transversales à toutes les directions et certaines, même, ne peuvent trouver de véritables réponses et une véritable efficacité que dans l'indépendance vis à vis des préoccupations sectorielles.

**Troisième question.** Comment mettre les différents acteurs de la recherche en posture d'appropriation collective de ces axes transversaux et des actions pratiques qu'ils supposent ?

Il ne s'agit pas ici d'une question de compétences, de territoire ni même de légitimité d'un tel ou d'un tel **mais bien d'une question de « point de vue » sur les problèmes à traiter et, comme disent les scientifiques : « le point de vue crée l'objet ».**

La détermination des domaines que seule une stratégie ministérielle particulière et affirmée pourrait prendre en charge, suppose donc aussi d'éclairer quelque peu ce que pourrait être ce fameux « point de vue ».

Le premier de ses traits, et sans aucun doute le plus important, peut se dégager des interrogations suivantes : quels sont les domaines qui, par **les enjeux** qu'ils présentent et les **zones d'ombre** qu'ils contiennent pour la **décision publique et l'action du ministère**, méritent d'être explorés par la recherche en produisant et de la connaissance et de l'information utile ? Parmi ces domaines, lesquels ne peuvent relever de l'activité normale sectorielle et seraient susceptibles d'un **traitement transversal** dont les « retombées » sectorielles seraient bénéfiques ? Parmi ces domaines toujours, lesquels sont les plus susceptibles de **couvrir les évolutions des phénomènes culturels les plus importantes pour nos concitoyens, en tant que Français et en tant qu'Européens ?** Lesquels supposent, donc, tout à la fois une prise en compte de **l'espace** (la France, l'Europe et plus loin encore) et du **temps** (détermination des mutations en cours, prise en compte prospective des grands déterminants essentiels au maintien et à l'amélioration des missions du ministère, réflexion sur ses propres évolutions) qui puisse lier ensemble dans des axes (et des actes) de recherche, la dimension d'une démarche nationale et celle d'une coopération internationale et européenne qui est « naturellement » la vocation de la recherche ?

Il n'est pas besoin de chercher très loin pour dégager des domaines et des objets précis de recherche qui se trouvent exactement à l'intersection de toutes ces questions et possèdent tous les traits requis. La politique de numérisation qui existe déjà en est une illustration mais, à partir du modèle que nous venons de tracer, d'autres grands terrains apparaissent nettement : les industries culturelles et leurs enjeux ; les nouvelles technologies et leurs usages ; les transformations du rapport à la culture dans les évolutions démographiques ; les nouveaux modèles de consommation culturelle ; les usages du patrimoine ; l'analyse comparée des politiques européennes de la culture, des modèles d'organisation et de financement ; les outils de la comparabilité en Europe (aménagement culturel des territoires, grandes séquences statistiques, situation des artistes, etc) ; analyse comparée juridique du secteur culturel, etc.

La détermination précise de ces axes doit évidemment faire l'objet d'une élaboration et d'une mise en place de priorités qui dépassent et le cadre et l'expertise de ce rapport. En revanche, il est indispensable de souligner que toute opération de détermination et de priorisation, se verra affectée de deux problèmes pendant : le nécessaire rééquilibrage des activités de recherche au profit des sciences sociales et, corrélativement, des moyens affectés à ce nouvel équilibre. Examinons successivement ces deux aspects.

**Quatrième question. Faut-il rééquilibrer les recherches au ministère ?**

Il est évident que la grande majorité des thèmes que nous venons de citer relèvent plus de dynamiques sociales et économiques que techniques. Plus précisément, que non seulement les deux premières sont dominantes mais que, en outre, c'est dans leur éclairage que réside sans aucun doute la meilleure prise en compte des questions techniques dans la mesure où elles comportent des enjeux culturels et de politique culturelle.

Or, les recherches en sociologie, économie, droit comparé ou sciences politiques manquent aujourd'hui largement d'affichage clair et de moyens. Ces sciences de la « dynamique des phénomènes sociaux » sont pourtant d'un apport crucial pour un ministère comme le nôtre dont la substance vivante même est fondée sur l'évaluation des logiques à l'œuvre dans les relations des populations aux phénomènes culturels.

Certes, les activités « recherche » du DEPS constituent un point de cristallisation de cette problématique mais, si elles peuvent contribuer à une stratégie générale et à sa visibilité, par leur faibles moyens et leur relation organique à l'activité des études, elles ne peuvent pas en tenir lieu. Les « recherches » menées par le DEPS, en effet, servent avant tout à ce département d'outils pour explorer des pistes d'études ou pour baliser des terrains dont le ministère devrait s'emparer à terme ; elles sont donc liées d'une part à l'activité opérationnelle du département, à son programme, et d'autre part à une visée prospective ; enfin leur budget est très limité (250K€, environ). Telles quelles, elle ne peuvent donc prétendre incarner une stratégie globale du ministère dans ce secteur. Celles qui sont menées ailleurs, non plus. Se pose alors, toujours dans une perspective de rééquilibrage, le double problème d'une réduction de la dispersion des efforts dans ces domaines par une volonté de leur concentration sur des axes-clefs et de l'attribution de moyens suffisants à l'exécution des actions.

La question d'un rééquilibrage entre les secteurs de recherche au ministère ne saurait être abordée dans l'abstrait ; il appartient, bien sûr, au dialogue des acteurs de la recherche de la poser le plus correctement et le plus efficacement compte tenu et du nouveau contexte général de la recherche en France et des intérêts du ministère.

Cinquième question. Peut-on trouver les moyens financiers d'une nouvelle stratégie ?

Les difficultés budgétaires actuelles sont connues mais ne sont pas nouvelles et rien ne serait plus contre-productif que de traiter ces questions sur le mode du « il n'y a qu'à...etc » ou de la déploration sur l'impossible.

Il est clair qu'une augmentation de budget serait la bienvenue dans le cadre de la mise en place d'une relance de la fonction recherche au ministère mais, outre qu'on voit mal cette augmentation être importante dans le cadre des arbitrages entre urgences aujourd'hui, on la voit mal « être » tout court en l'absence d'une véritable justification stratégique.

Entre la stratégie et ses moyens, la logique n'est pas celle, circulaire, de l'œuf et de la poule. Il est évident que l'existence et la capacité à définir, argumenter et soutenir la première conditionne largement l'obtention possible des seconds. Rappelons que selon les éléments rendus publics, la nouvelle loi de programmation de la Recherche qui entrera bientôt en discussion à l'Assemblée prévoit l'injection d'environ 6 Mds€ supplémentaires sur trois ans dans les circuits de la recherche française. N'est-ce pas une opportunité à saisir ?

La LOLF ne pourra que refléter ou non cette situation et les résultats de nos efforts, elle ne peut en aucun cas les créer ; se reposer sur elle en pensant que l'existence du programme 186 est une condition suffisante à l'amélioration des activités de recherche au ministère, est une sorte d'illusion optique.

En fait, il est nécessaire d'inverser totalement les présupposés de cette illusion pour se donner à la fois la capacité d'augmenter nos moyens et celle d'utiliser les outils LOLF de façon correcte, en tant qu'outils budgétaires d'un pilotage stratégique.

Dans cette perspective, et parallèlement à une nouvelle élaboration stratégique, il n'est pas fondamentalement hétérodoxe de penser qu'un peignage fin des allocations de ressources

actuellement effectuées puisse être entrepris, dans le but de savoir si, dans l'attente de mesures nouvelles, des redéploiements seraient possibles permettant de soutenir l'amorce d'une démarche plus ciblée et concentrée. Quelques habitudes prises, voire quelques routines, pourraient être un peu bousculées au nom d'une stratégie clarifiée et ambitieuse. De ce point de vue, l'aide à un « audit » de la fonction recherche préconisé récemment par le Comité interministériel d'audits des programmes (CIAP) et confié à l'IGAAC ne serait pas sans utilité. L'usage réel de certains crédits « recherche » pour tout autre chose et l'usage de crédits « non recherche » pour des actions recherche mérite d'être examiné et repéré dans le but non seulement d'une élucidation mais encore dans celui d'une meilleure appréciation de nos besoins et marges de manœuvre.

Par ailleurs, l'arrivée à terme en 2007 du programme cadre avec le CNRS est peut-être une opportunité à saisir dans un contexte général de reformulation stratégique. Il faut souligner que depuis sa mise en place, toutes les directions concernées du ministère se sont fortement investies dans son suivi.

Actuellement, ce programme-cadre est doté d'un peu plus d'un million d'euros (1,039 M€) et concerne exactement 42 actions soit, en coût moyen par action, des budgets moyens de moins de 25K€ par ligne. Bien sûr, cette moyenne est trompeuse mais l'écart entre l'action la plus dotée (175 K€) et celle la moins dotée (5K€) nous paraît confirmer la dispersion dont nous parlions plus haut et révèle peut-être une sorte d'incapacité à maîtriser cet accord au mieux de nos intérêts, ce qui accroît l'impression que le ministère n'a, dans certains domaines, d'autre stratégie que celle du « ticket d'entrée », tactique habituelle des *sleeping partners* qui pensent pouvoir compenser leur faiblesse d'affirmation par de l'agitation de réseaux et ne font, en fait, que confirmer leur marginalisation.

Cette approche « par la moyenne » est sans doute réductrice. Mais l'entrée par une typologie des actions révèle certains autres déséquilibres (sur 1M€, par exemple, on consacre 200K€ environ à l'archéologie et pratiquement rien à la recherche dans les musées...).

Ces questions mériteraient d'être traitées dans un cadre général. Le CNRS est l'un de nos grands partenaires et une pièce extérieure non négligeable du dispositif de soutien de la recherche dans le ministère. Peut-être, justement à cause de cela, faut-il remettre sur le métier la réflexion sur nos rapports avec lui et sur les moyens de les rendre plus féconds et plus valorisants pour nous.

Sixième question. Quels liens établir avec le nouvel environnement de la recherche en France et comment articuler les rapports avec l'Europe et les régions ?

La création d'un Haut Conseil de la science et de la technologie, celle d'une Agence nationale de la recherche (ANR) et celle annoncée d'une Agence nationale de l'évaluation, renouvellent fortement le paysage du système national de recherche et d'innovation. A l'intérieur de ce nouvel environnement, le Pacte pour la Recherche, élaboré par le gouvernement et base de la loi bientôt en examen, définit explicitement « une gouvernance repensée pour assumer des choix stratégiques » et propose deux axes forts pour la structurer :

- 1) le passage à une logique de « projets » ;
- 2) un effort accru d'articulation de la politique nationale avec les politiques européennes et régionales.

Sont aussi réaffirmés « le rôle essentiel de la recherche en matière de compréhension du monde, de cohésion sociale, d'essor économique, de construction de l'Europe, de rayonnement international (...) » et le fait que « dans un nombre grandissant de domaines (...) les choix des décideurs publics ou privés doivent être éclairés par les résultats de la recherche(...) ».

On voit aisément que pour jouer un rôle dans ce nouveau système de gouvernance, la fonction recherche doit pouvoir bénéficier d'un appui qui, au-delà du rôle de la MRT et des instances de dialogue fédératrices, soit clairement assis au sein des plus hautes structures de transversalité du ministère, le cabinet et le futur Secrétariat général (nous y reviendrons dans nos propositions de scénarii).

On mesure également quel sera l'effort à fournir pour intégrer ses travaux dans la mécanique de la nouvelle Agence nationale de la Recherche.

On comprend, en outre, que toute nouvelle stratégie devra intégrer comme un impératif le développement d'une capacité de conviction (lobbying) et d'élaboration de projets pour devenir une force de propositions crédibles au regard du 7<sup>ème</sup> programme commun de recherche et développement (PCRD) de la Communauté européenne.

Symétriquement, la réflexion ne pourra faire l'économie, dans la perspective de l'articulation préconisée par la loi, d'une recherche de la meilleure organisation en région visant, là aussi sans doute, concentration et mise en place de priorités coordonnées avec les priorités nationales. Une initiative comme celle prise par la DAPA de créer les Conseils Interrégionaux de la Recherche Archéologique (CIRA) qui non seulement possèdent une taille critique suffisante mais, de plus constituent des plates-formes de coordination et de financement solides fédérant Etat et Collectivités territoriales, mérite d'être analysée de près car c'est peut-être à l'échelon interrégional qu'il sera vraiment possible d'organiser des « pôles » de recherche valablement articulés aux politiques nationales.

## B- DES SCENARII POUR LES OUTILS DE PILOTAGE : STRUCTURES ET ORGANISATION

Certaines organisations syndicales ont pu, dans le passé, proposer la constitution d'une direction de la recherche dans le ministère, direction qui aurait englobé tant les activités « recherche » que les activités « études ». Nous n'avons pas retenu cette idée dans les scénarii qui vont suivre ; elle a, en effet, l'inconvénient, au-delà de tous les jugements possibles sur son réalisme, de privilégier les questions d'organisation immédiate au détriment des questions de contenu : qu'est-ce que la « recherche » au ministère, comment souhaite-t-on l'orienter et comment peut-on, à partir d'une situation concrète difficile, poser les bases d'une amélioration du dispositif d'ensemble.

Améliorer le pilotage de ce qui existe, tenter de poser les bases d'une réflexion plus fédérée sur la fonction « recherche », renouer avec une animation plus efficace tant en interne qu'en externe, nous semble une voie plus féconde et plus réaliste.

Trois scénarii principaux peuvent être pensés dans l'état actuel des choses.

Le premier consiste à laisser perdurer la situation présente.

Le second consiste en un retour à la situation antérieure et au rétablissement tel quel du CMR.

Le troisième propose une évolution profonde du schéma, associée à des transformations organisationnelles.

## A- Scénario N°1 : poursuite de la situation présente.

C'est le pire imaginable. Avec la disparition du CMR, la perte du dialogue avec les acteurs et les syndicats, on peut imaginer que la MRT/DDAI et les Directions sectorielles feront de leur mieux dans un environnement qui non seulement ne répondra en rien aux objectifs généraux fixés par le gouvernement mais qui, de plus, verra s'approfondir tous les travers que nous avons signalés dans la première partie de notre exposé. L'étiolement général de la fonction recherche du ministère est au bout de cette logique : repliements sectoriels assurés, tactique au coup par coup, communication à l'avenant, visibilité plus que médiocre, perte croissante de légitimité et de crédibilité auprès de l'extérieur.

## B- Scénario N°2 : le retour à l'état « ante ».

Il est souhaité par beaucoup, syndicats en tête, qui regrette l'absence de structure de dialogue pour les uns, de structure de visibilité pour les autres.

Etant donnée la situation actuelle, il n'est pas étonnant qu'une certaine nostalgie des outils anciens s'exprime, un peu comme le regret d'un âge d'or où tout allait pour le mieux dans le meilleur des mondes « recherchant ».

Or tout, justement, n'allait pas pour le mieux et c'est bien la situation « ante » qui a créé la matrice d'où est sortie la situation présente.

On pourrait croire qu'il suffirait, cependant, d'un retour à l'ordre ancien additionné d'une volonté stratégique enfin affirmée, pour que tout soit résolu. Peut-être.

Mais c'est oublier un peu vite, d'une part, que tel qu'il était conçu, le CMR jouait mal l'ensemble des rôles qui lui était dévolus, que l'ensemble de la chaîne stratégique (objectifs-actions-évaluation-valorisation) connaissait bien des ratées et que la lourdeur même de l'outil et sa gestion par la MRT de l'époque, avait transformé ce qu'on appelait « l'établissement d'un schéma stratégique » en un exercice qui, de fait, accouchait plus d'un guide que d'un document stratégique.

C'est oublier, enfin, que le paysage où se développe désormais la recherche de notre ministère a énormément bougé et que la notion même de stratégie possible s'est complexifiée à l'extrême. Trop, en tous cas, pour être valablement pilotée par un CMR de plus de 42 membres, tenant une seule réunion par an et devant tout à la fois maîtriser le conseil au ministre, être un « parlement » de la recherche, l'instance suprême de l'évaluation et traiter les problèmes de valorisation, tout cela en trois ou quatre heures.

Si l'on ajoute à cela la situation d'une MRT en perte de légitimité, devant jouer à la fois le rôle d'opérateur et de cheville ouvrière des arbitrages et de l'organisation générale, on voit assez mal comment cette solution peut satisfaire le souhait d'une refondation de la fonction recherche souhaité par les décideurs du ministère et l'ensemble des acteurs.

Il n'en demeure pas moins que ce scénario est toujours possible. Il possède l'avantage de la rapidité de mise en place, celui d'une forme connue, et ne serait pas exempt de cette joie assez passagère que donnent les vieilles habitudes retrouvées.

Quels autres avantages, au regard des différents impératifs que nous avons soulignés dans ce rapport : nous avouons une certaine difficulté à les discerner. Mais, bien évidemment, cela reste matière à discussions.

Nous avouons, par contre, notre préférence pour le troisième scénario que nous allons présenter et qui tente de rapprocher une réflexion sur les missions avec une réflexion sur les structures et les niveaux de responsabilité.

### C- Scénario N°3 : une proposition d'évolution

Nous avons été amenés à cette conclusion assez consensuelle, que la quantité des missions assignées au « CMR ancienne formule » et leur importance ne pouvaient pas être véritablement et valablement assumées par la structure. On n'a jamais bien su, par ailleurs, si le CMR était chargé de proposer au ministre et au ministère une stratégie ou si ses travaux devaient se développer dans le cadre d'une stratégie arrêtée par les décideurs du ministère et assortie de choix clairs. L'élaboration des éléments « stratégiques » eux-mêmes était frappée d'une certaine déconsidération tant elle était opaque (cf. I). Il en allait de même pour les procédures d'évaluation, où l'on ne comprenait pas bien si l'on discutait d'actions et/ou de programmes précis ou encore de « politique ministérielle ». Enfin, le traitement des questions de valorisation était assez vague et assez superficiel.

Nous proposons d'avancer vers une clarification de cette situation par la mise en place d'un nouveau dispositif de structures :

1) la création d'un Comité stratégique dépendant directement du Ministre, en charge de l'élaboration d'un plan pluriannuel de recherche, soumis à l'arbitrage du cabinet et à la décision du ministre et en charge de l'évaluation annuelle des différentes phases de ce plan. Ce comité deviendrait ainsi le lieu naturel de la mise au point des nouveaux « Schémas stratégiques ministériels de la recherche » et en assurerait le pilotage. Ce comité serait composé des directeurs du ministère (sans remplacement possible), du Conseiller du ministre ayant la recherche dans ses attributions, de sept ou huit personnalités du monde de la recherche dont au moins trois non françaises.

Sa présidence pourrait être proposée à un membre du Haut Conseil de la Recherche et de la Technologie, placé auprès du Président de la République.

Son secrétariat serait assumé par la MRT, chargée de préparer ses travaux.

Cette instance ne devrait pas dépasser la vingtaine de membres et tiendrait une réunion par an.

2) la remise sur pied d'un CMR plus resserré de 25 membres maximum (les membres nationaux du Comité stratégique, le ministère de la recherche, un représentant de l'ANR et les syndicats) à la discussion duquel seraient soumis et les éléments stratégiques décidés par le ministre, et les éléments d'évaluation formés par le Comité stratégique, la politique de valorisation menée, ainsi que toutes les questions de moyens, de suivi et d'évaluation des actions. La MRT assumerait le secrétariat du Conseil. Ce nouveau CMR devrait être en

mesure de coordonner l'activité des conseils scientifiques sectoriels ou transversaux qui fonctionnent au plus près du travail opérationnel. Il se réunirait sur la base d'un ordre du jour validé par le Ministre.

Le Conseil ministériel de la Recherche tiendrait une à deux réunions par an, selon les besoins remontant des différentes activités de recherche.

3) la création dans le ministère d'un **Comité éditorial et de valorisation de la recherche**, en charge de déterminer les outils d'une taille critique de la communication et de la visibilité du ministère pour cette fonction (chartes graphiques fédératives, colloques réguliers, amélioration des instruments internet, coordination des publications, etc.).

Actuellement, il existe un comité éditorial pour le pôle recherche multimédia (grands sites archéologiques, célébrations nationales, sites professionnels) qui associe les directions et le DIC, un comité éditorial pour le portail « études et recherches de la culture.fr », et la MRT s'avance vers la mise en place d'un comité éditorial spécifique pour la publication « Culture&Recherche ». Ne serait-il pas temps de fédérer ou à tout le moins, d'améliorer la coordination des différentes actions dans un outil commun ?

Cette instance serait en charge non seulement de la planification, du suivi et de la coordination des opérations de valorisation mais également de faire toutes les propositions nécessaires pour des actions d'ensemble (colloque national, tous les trois ans, par exemple, initiatives coordonnées au plan européen, etc.). Toutes les directions du ministère y seraient représentées. La MRT pourrait assumer l'animation de ce comité, en relation avec le DIC.

L'idée que poursuit ce schéma (qui n'est pas à l'abri de critiques) est de redonner vie à un pilotage de la recherche au ministère qui respecte aussi bien l'impératif d'élaboration stratégique, celui de la concertation et du dialogue que celui d'une valorisation donnant au ministère plus de visibilité. Il vise également une meilleure opérationnalité des fonctions et des acteurs. Enfin, il tente de mieux relier le dispositif de pilotage au nouveau paysage français et européen de la recherche. En d'autres termes :

- le niveau d'élaboration stratégique trouve son lieu et son ancrage naturel, développe ses aspects internationaux et se relie à l'instance du Haut Conseil ;
- le niveau de l'instance ministérielle de dialogue et de coopération se trouve respecté dans son rôle et ce, de façon clairement opérationnelle, dans un ensemble interne cohérent et externe intéressant (partenaires, ANR, etc.) ;
- la valorisation de la recherche et la visibilité du ministère et de ses actions se trouvent confortées par la professionnalisation du champ de la communication, sa fédération, son suivi ;
- le bon fonctionnement du programme 186 serait assuré par l'existence d'un pilotage efficace.

4) Selon le modèle inauguré par le ministère pour assurer la cohésion d'ensemble de la fonction informatique, il est possible d'envisager la désignation d'un haut fonctionnaire à la recherche, placé auprès du futur Secrétaire général du ministère, dont la charge serait d'assurer à la fois le bon fonctionnement administratif de cet ensemble en relation avec la MRT dont il disposerait comme outil de coordination et de cohérence, de répondre aux nécessités stratégiques que le relationnel de la recherche impose en France et en Europe, de participer à l'ensemble des élaborations nécessaires, d'œuvrer aux arbitrages réclamés par les différentes opérations, de maintenir une relation constante avec le cabinet.

Il serait membre du Comité stratégique, préparerait l'ordre du jour du CMR en relation avec le cabinet du ministre, présiderait le Comité éditorial.

De par sa position, ce fonctionnaire serait tout à fait en position légitime pour articuler ce que nous avons appelé le « double étage stratégique » et pour commencer à traiter des questions complexes comme celle de la liaison Enseignement supérieur/Recherche dans l'optique de la réforme LMD.

L'alternative à l'institution de ce haut fonctionnaire à la recherche peut résider dans un renforcement important de la MRT tant en personnels qu'en moyens, lui permettant de jouer un rôle d'animation stratégique, d'impulsion, de tête de réseau vers l'extérieur et l'Europe et de coordination de l'ensemble de la fonction « recherche ». Même en comptant sur l'existence d'un haut fonctionnaire dédié, la MRT devra nécessairement voir son rôle évoluer qualitativement ; mais en l'absence de ce dernier, c'est la capacité à être l'outil du pilotage général de la fonction qui devrait lui être conférée.

5) A la MRT serait dévolu le rôle d'être le trait d'union indispensable au bon fonctionnement de l'ensemble de ce processus. Elle pourrait également élargir son rôle d'opérateur et donc de support d'axes ministériels de recherche, dans la mesure où son rôle serait garanti par l'existence du haut fonctionnaire placé au Secrétariat général. Sa légitimité ne saurait plus être en cause, sa fonction et ses actions seraient grandement facilitées.

Ses moyens et son organisation pourraient être améliorés pour lui permettre de s'intégrer au mieux dans de nouvelles fonctions de pilotage et de jouer son rôle dans la gestion de grands axes de recherche ministériels.

Pour l'action de la MRT, comme pour celle du Haut fonctionnaire à la Recherche si l'hypothèse de son institution était retenue, l'existence d'un conseiller du ministre possédant la recherche dans son portefeuille est indispensable.

## C - CONCLUSION

Pour avancer concrètement sur l'ensemble des analyses, pistes et scénarii contenu dans ce rapport, nous proposons la mise en place d'un groupe de travail ministériel, chargé de discuter sur ces bases et d'élaborer à l'attention du ministre et de son cabinet une position consensuelle sur les outils du pilotage de la recherche, et sur les pistes de réflexion proposées par ce rapport, ou, d'en proposer d'autres.

Ce groupe pourrait être piloté par la DDAI et l'IGAAC. Ses travaux pourraient se dérouler d'avril à septembre 2006, permettre une bonne appropriation des enjeux et fournir des éléments de réflexion collective stabilisés à la décision du ministre.



Note à l'attention de Henri Paul  
Directeur du Cabinet

Copie : Marc Hérubel ; conseiller technique  
IGAAC

Le rapport sur *le pilotage de la recherche au ministère de la culture et de la communication*, remis par l'inspection générale en mars 2006, propose un scénario d'évolution et de renforcement du dispositif de pilotage de la recherche (cf. schéma en annexe).

Ce scénario conduirait à la fois à consolider le pilotage politique et stratégique de la recherche dans les domaines de la culture (mise en place d'un comité stratégique), à renforcer et à repositionner les outils de coordination interne (réforme du conseil ministériel, création d'un comité éditorial et de valorisation), à légitimer l'action opérationnelle des services de recherche et de la mission de la recherche et de la technologie, en clarifiant le processus décisionnel et en séparant clairement les rôles de pilotage et de mise en œuvre (mise en place d'un haut fonctionnaire de recherche). Il se traduirait indéniablement par une plus grande visibilité de la politique de recherche menée par le ministère de la culture et de la communication, et par une intégration lisible de la recherche dans les dispositifs de pilotage ministériels et interministériels.

Cependant, cette proposition présente également plusieurs inconvénients. D'abord, on peut s'interroger sur la pertinence de créer des structures supplémentaires (deux comités et un haut fonctionnaire) dans un ministère de petite taille et dont les moyens consacrés à la recherche sont limités, tant en valeur absolue<sup>1</sup> qu'en valeur relative comparée à l'effort national de recherche<sup>2</sup>. La composition revue du conseil ministériel de la recherche serait également à préciser, notamment en ce qui concerne la représentation des organismes extérieurs (le ministère de l'enseignement supérieur et le CNRS ne siègent plus, reste le ministère chargé de la recherche et y entre l'Agence Nationale de la Recherche), celle de l'administration du ministère (DRAC, CNC, Inspection) et celle des représentants du personnel (nombre à préciser).

L'analyse des contenus présentée dans le rapport est insuffisamment développée. En effet, il me semble qu'il manque un état des lieux précis des actions de recherche et des moyens existants. Cette étape serait un préalable à la mise au point d'orientations stratégiques. Ce bilan devrait être aussi étendu aux relations entre recherche et enseignement supérieur qui n'apparaissent pas dans le rapport.

Par ailleurs, le rapport fait état d'une situation de crise et de malaise qui me semble exagéré. Dans le même ordre d'idée, le jugement négatif porté sur l'accord cadre avec le CNRS ne devrait pas obérer cette collaboration, qui est fructueuse dans certains domaines, et dont le dispositif de coopération (accord cadre) doit être renouvelé en 2007. Enfin, la réorganisation proposée avec la mise en place d'un haut fonctionnaire de recherche présente des risques d'articulation avec les outils de pilotage de la LOLF, et notamment avec le responsable du programme 186 recherche (DDAI ou par délégation MRT).

<sup>1</sup> En LFI 2006, 47 millions d'euros en CP à comparer aux 2.803 millions d'euros de la mission Culture.

<sup>2</sup> En LFI 2006, le total des 13 programmes de la MIREC s'élève à 20.688 millions d'euros en CP.

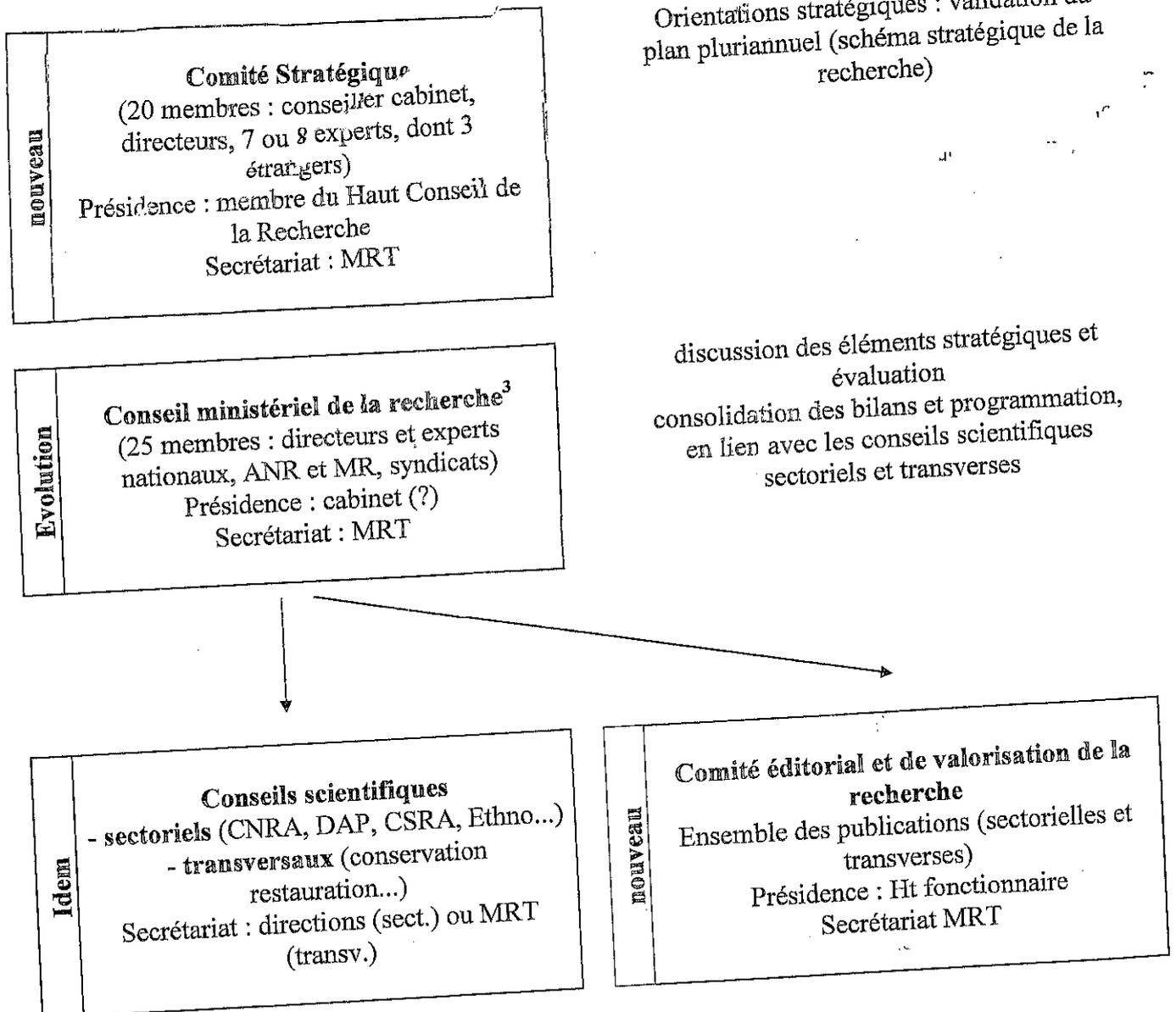
En conclusion, voici mes propositions et mes recommandations :

1. faire un bilan approfondi de l'existant en ce qui concerne l'effort de recherche des directions d'administration centrale et des établissements publics, sur l'ensemble des programmes. Ce bilan pourrait être confié à une équipe composée d'un membre de l'Inspection et d'une ou deux personnalités du monde de la recherche, et s'intéresser également aux liens avec l'enseignement supérieur,
2. Sur la base de ce bilan, construire un schéma stratégique de la recherche, comme proposé par le rapport, en confiant son pilotage à un comité d'orientations stratégiques construit selon les préconisations du rapport, mais qui devrait être présidé par le directeur de cabinet en personne. Ce nouveau schéma devra être construit en fonction des orientations stratégiques du MCC et en articulation avec les environnements national et européen de recherche,
3. En lien avec cette réflexion, étudier les modalités de renouvellement de l'accord cadre avec le CNRS
4. Prévoir une réunion du comité ministériel de la recherche avant la fin de l'année pour rendre compte de l'état des travaux
5. Valider la composition, le rôle et le fonctionnement des comités, en particulier le nouveau comité stratégique (conseil des « Sages » réuni à la demande du ministre) et lancer les procédures juridiques nécessaires (décret...) pour mettre en place le dispositif.

## ANNEXE

Schéma d'organisation du pilotage de la recherche au MCC

Scénario d'évolution proposé par le rapport sur le pilotage de la recherche au ministère de la culture et de la communication (IGAAC - mars 2006)

Comité d'orientation, de pilotage et de coordinationCréation du HAUT FONCTIONNAIRE DE RECHERCHE

<sup>3</sup> Evolution du comité existant : composition revue (MES, CNRS, IGAAC, CNC, DRAC, MRT et DEPS en moins, ANR en plus) et allégée (passage de 34 - dont 8 représentants des personnels - à 25 membres). A préciser toutefois.

Jun 2006

DDAI/MRT

- coordination de l'ensemble et bon fonctionnement administratif
- relation avec le cabinet et avec la MRT ( « dont il disposerait comme outil de coordination et de cohérence »)
- instruction des arbitrages

**MISSION DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE**  
**(DELEGATION AU DEVELOPPEMENT ET AUX AFFAIRES INTERNATIONALES)**