



Le Premier président

Paris, le - 1 AOUT 2012

64694

à

Madame Geneviève FIORASO
Ministre de l'enseignement supérieur
et de la recherche

Objet : les sciences humaines et sociales au Centre national de la recherche scientifique.

En application de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a mené une enquête sur les sciences humaines et sociales (SHS) au Centre national de la recherche scientifique (CNRS). L'enjeu principal de ce contrôle était de mesurer la part prise par l'Institut national des sciences humaines et sociales (INSHS) dans le dispositif national des SHS. Le résultat de ce contrôle a débouché, à l'issue de la contradiction avec l'ensemble des parties concernées, sur des observations définitives transmises à l'organisme, à l'Alliance Athéna et aux directeurs d'administration centrale concernés, par une lettre du président de la troisième chambre en date du 31 juillet 2012.

En application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, la Cour m'a demandé d'appeler plus particulièrement votre attention sur un certain nombre de points qui relèvent de vos pouvoirs d'impulsion et de tutelle sur cet Institut.

-o0o-

Les sciences humaines et sociales regroupent entre vingt et trente champs disciplinaires selon les nomenclatures¹. D'après l'Observatoire des sciences et techniques (OST), la recherche en SHS en France est menée par plus de 23 000 enseignants-chercheurs qui représentent 33,7 % de l'effectif total des enseignants-chercheurs : 10 000 en sciences sociales, 13 000 en sciences humaines. L'institut du CNRS en charge des SHS regroupe 286 unités à titre principal (dont 194 unités mixtes de recherche - UMR), 1 744 chercheurs et 1 507 ingénieurs, techniciens et administratifs, soit respectivement 21 % de l'effectif des chercheurs et 19 % des ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA) du CNRS.

Plus de 80 % des unités soutenues par le CNRS sont mixtes et sont gérées en partenariat avec les universités et de grands établissements de recherche. Les unités mixtes regroupent 38 % des effectifs de chercheurs et d'enseignants-chercheurs du secteur des SHS (6 375 enseignants-chercheurs et 690 chercheurs d'autres organismes). Il convient d'y ajouter 11 000 doctorants et 740 post-doctorants. Dans le dispositif des unités mixtes, les chercheurs du CNRS représentent moins du cinquième des personnels de recherche. Les ITA du CNRS représentent 63 % des personnels qui se consacrent au soutien à la recherche dans les unités mixtes SHS. Ces statistiques montrent le poids considérable du CNRS dans les SHS françaises (près de 40 % des enseignants-chercheurs et chercheurs SHS sont sous la tutelle, directe ou partagée, du CNRS), de fortes disparités existant cependant selon les disciplines.

Les équipes d'accueil, reconnues par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et financées par leur université de rattachement, forment la part majoritaire des unités de recherche en SHS. Sur 1 500 unités de recherche purement universitaires, 1 000 sont des unités SHS, principalement des équipes d'accueil qui regroupent environ 16 000 enseignants-chercheurs.

I. Une situation incertaine

Les changements institutionnels qui ont découlé de la création de l'Agence nationale de la recherche (ANR) le 7 février 2005, de la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche et de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), ont profondément modifié l'environnement institutionnel du CNRS. La fonction de financement des projets de recherche a été dévolue pour la plus grande part à l'Agence nationale de la recherche. L'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) est désormais seule en charge de l'évaluation des unités de recherche, y compris celles qui étaient jusqu'alors évaluées par le Comité national de la recherche scientifique (CoNRS). Enfin, le législateur a voulu, en 2006 et en 2007, installer la recherche au cœur des universités.

¹ À titre d'exemple, la Fondation européenne de la science comprend ainsi en 2010 pour les SHS les disciplines suivantes :
 - Sciences humaines : anthropologie, archéologie, ethnologie, études anciennes, études sur le genre, histoire, histoire de l'art, histoire et philosophie des sciences, linguistique, littérature (française et étrangère), musicologie, études orientales et africaines, philosophie, psychologie et sciences cognitives, sciences des religions et théologie ;
 - Sciences sociales : démographie, droit, géographie, gestion, sciences économiques, sciences politiques, sociologie.

Dans cette nouvelle configuration, le CNRS a été invité par les pouvoirs publics à affirmer sa vocation de stratège mais également d'agence de moyens. C'est ainsi que son organisation a été modifiée par le décret n° 2009-1348 du 29 octobre 2009 en vue de redéfinir sa place dans le nouveau paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche².

Cette logique s'appliquait naturellement aux SHS, présentes au CNRS depuis sa création, sous la forme d'un département. Conformément au décret du 29 octobre 2009 et au contrat d'objectifs de l'établissement établi pour la période 2009-2013, le département des SHS, comme ceux consacrés aux autres champs disciplinaires, est devenu un institut, chargé d'animer et de coordonner l'action d'un ensemble cohérent d'activités scientifiques et d'organiser un réseau d'unités de recherche dans leur champ disciplinaire. Il pouvait être érigé, sur décision du ministre de la recherche, en institut « national » (article 12 du décret) investi d'une mission de coordination de la recherche allant au-delà des frontières du CNRS.

Cette option n'a pas été retenue dans le domaine des SHS. Institué par le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2008 en vue « de poser les grandes lignes directrices d'une politique des sciences de l'homme et de la société pour les dix années à venir » et de repenser « l'organisation de l'activité de recherche en sciences humaines et sociales »³, le Conseil pour le développement des humanités et des sciences sociales (CDHSS) a recommandé la création d'une alliance des SHS qui soit « en mesure de développer les capacités d'analyse stratégique et de programmation (en articulation avec l'ANR) et de favoriser l'émergence de pôles et de projets structurants ». Le CDHSS avait aussi exprimé le souhait que l'INSHS, à l'époque en cours de création, reste un « opérateur structurant au niveau national » et s'affirme comme une « agence de moyens humains ».

L'Alliance Athéna a été créée par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche le 22 juin 2010, afin d'assurer des fonctions de programmation et de coordination dans ce domaine. Le département des SHS du CNRS s'est trouvé alors dans une position quelque peu incertaine, car il devait renoncer aux projets de coordination nationale qu'il avait annoncés à la fin de 2009, en raison de cette nouvelle configuration. Une clarification de ses missions s'imposait donc.

II. Une vocation qui reste à préciser

Après une période confuse et non sans tensions, en 2008 et 2009, et au cours de laquelle les équipes du département des SHS furent deux fois recomposées, un nouvel encadrement - le troisième en trois ans - a pris la direction de l'Institut, à la suite de l'arrivée du nouveau président du CNRS en janvier 2010.

La nouvelle direction de l'INSHS s'est fixé l'objectif de renouer le dialogue qui s'était dégradé avec les unités de recherche et les universités. À ce travail au long cours très important, auquel la nouvelle direction générale du CNRS a consacré une grande attention, s'est ajoutée la mise en œuvre de projets déjà lancés par les équipes précédentes (création d'un réseau thématique pluridisciplinaire sur la valorisation, montée en puissance du grand équipement

² Le décret n° 2009-1348 du 29 octobre 2009, qui a modifié le décret du 24 novembre 1982, est la mise en œuvre réglementaire des principes retenus dans le plan stratégique « Horizon 2020 » de l'organisme et déclinés dans le contrat d'objectifs 2009-2013, signé le 19 octobre 2009.

³ Allocution de Mme Valérie Pécresse, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, à l'occasion de l'installation du Conseil pour le développement des humanités et des sciences sociales, le 2 septembre 2008.

Adonis, mise en œuvre du processus d'évaluation au travers d'un recueil d'informations pour un observatoire des activités SHS appelé RIBAC) ou propres à l'équipe en place (amélioration du dialogue de gestion, dimension SHS des conventions de site souscrites entre le CNRS et les universités et participation au montage des dossiers des investissements d'avenir).

Dans la mise en œuvre de ce plan de travail, l'Institut a fait preuve de modération dans l'expression de ses ambitions et de pragmatisme. Il se définit lui-même comme copilote de la recherche avec les universités et comme membre important de l'Alliance Athéna. Il l'est, en effet, puisque l'Alliance est actuellement présidée par le président du CNRS et que le directeur de l'INSHS est un des membres de son directoire. Délaissant volontairement la formulation d'une politique de moyen terme, il a préféré concentrer ses efforts sur une restauration progressive du dialogue avec ses partenaires et être jugé sur des actes plutôt que sur des objectifs.

Toutefois, l'Institut a renoncé à souscrire un contrat d'objectifs avec le CNRS, comme le prévoyait expressément le contrat d'objectifs de l'organisme, document de référence toujours en vigueur et dont les principaux indicateurs ne sont pas renseignés par l'Institut. L'Institut n'a pas produit de document public qui, à défaut du contrat prévu, aurait défini ses orientations et ses indicateurs de marche pour les cinq ans à venir. Un tel document aurait également eu pour avantage de dresser un état des lieux de la recherche en SHS et de servir d'outil de dialogue avec les sections du CoNRS et les universités.

Dans le même temps, l'Alliance Athéna, créée en juin 2010, n'a que peu avancé dans la réalisation concrète de ses missions. Quelques-uns de ses groupes de travail doivent en principe produire prochainement leurs premiers rapports. Les pouvoirs publics et la communauté des SHS, d'ailleurs peu informée de ces perspectives, sont donc dans l'attente de l'expression d'une stratégie et d'une prospective dans ce domaine de la recherche. La comparaison avec les réalisations de l'Alliance Aviesan deux ans seulement après sa création invite, de ce point de vue, à la réflexion. D'autre part, la composition du directoire d'Athéna laisse peu de place aux représentants de la recherche universitaire en SHS. La convention de création de l'Alliance prévoit, sur neuf membres⁴, deux représentants de la Conférence des présidents d'université (CPU), mais l'organigramme de l'Alliance paru sur son site internet n'en comprend qu'un seul, ce qui amène à s'interroger sur la représentativité des universités au sein de la gouvernance de l'Alliance.

Alors même que cette configuration duale associant une alliance nationale et un institut du CNRS aurait dû donner lieu à une clarification des missions et à la publication d'un document stratégique de moyen terme, l'Alliance, deux ans après sa création, n'a rien produit qui permette d'éclairer les décideurs politiques et la communauté des SHS. De son côté, l'Institut s'est installé dans un rôle qui ne s'appuie sur aucun contrat et que n'éclaire aucun programme. L'essentiel de son activité se produit en direction des unités mixtes de recherche sur lesquelles il exerce une tutelle conjointe. Il en résulte un flottement entre un Institut centré *de facto* sur les SHS du CNRS et une Alliance qui tarde à matérialiser ce pour quoi elle a été conçue.

⁴ Le directoire comprend 2 membres du CNRS, 2 membres de la CPU, 1 membre de la conférence des grandes écoles, 1 membre de l'Institut national d'études démographiques (INED) et 1 membre pour chacune des trois alliances AVIESAN, ALLENVI, ALLSITENE.

III. Une réflexion urgente et nécessaire

L'expression de lignes directrices pour les SHS est nécessaire, voire pressante, non seulement pour satisfaire aux obligations fixées par le contrat d'objectifs du CNRS, mais surtout pour s'assurer que la communauté des SHS - principalement représentée à l'université - dispose des moyens les plus adéquats pour se développer, pour participer à la compétition internationale, et pour utiliser au mieux les budgets ouverts à son profit.

De nombreux dossiers sont encore en suspens, pour lesquels l'INSHS et ses tutelles ont un rôle important à jouer :

- au plan budgétaire, les SHS sont décrites, à titre principal, par deux programmes, le programme 150, *Formation supérieure et recherche universitaire*, et le programme 172, *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, de la Mission interministérielle recherche et enseignement supérieur (MIREES). Entre ces deux programmes, un effet miroir devrait faciliter les comparaisons et les agrégations de données, puisque le même intitulé, « *La recherche universitaire / scientifique en sciences de l'homme et de la société* », est utilisé pour une des actions de chacun des deux programmes (respectivement action 11 et action 10). Ces deux actions sont principalement mises en œuvre par les universités et les établissements d'enseignement supérieur, ainsi que par le CNRS (respectivement 968 M€ et 303 M€ dans la loi de finances initiale pour 2012). Cependant, les informations présentées dans les annexes budgétaires ne comportent pas d'énoncé politique permettant de préciser les rapports entre ces deux composantes des SHS. Le texte de présentation stratégique dans le projet annuel de performances 2012 est le même pour ces deux actions et n'a quasiment pas varié depuis 2006 ;

- l'absence des SHS dans les indicateurs de performance de ces deux programmes et dans ceux du CNRS témoigne, soit d'un manque de confiance dans les instruments de mesure des résultats des SHS, soit d'hésitations à en assumer la publication. La Cour s'est récemment inquiétée de cette absence qui perdure depuis que les instruments de mesure de la performance ont été mis en place⁵. Le CNRS et les universités doivent combler rapidement cette lacune ;

- l'absence d'évaluation des actions internationales mises en œuvre par le CNRS dans le domaine des SHS, le plus souvent en cotutelle avec le ministère des affaires étrangères, est une autre déficience à corriger, non seulement pour se prémunir des risques de dispersion et de doublons, mais aussi pour mesurer l'intérêt réel qu'en retirent les universités ;

- la vérification de l'adéquation des grands équipements déployés à ce jour avec les besoins des SHS et de leur conformité avec les engagements européens de la France dans le cadre de la « feuille de route nationale » n'est pas assurée. Par ailleurs, le plan de financement des très grandes infrastructures de recherche (TGIR) dans le domaine des SHS n'est ni publié ni même établi. Ces deux lacunes doivent également être comblées.

IV. L'INSHS et la recherche dans les universités

Il devient urgent de clarifier les rôles des grands acteurs du dispositif national des SHS et de définir une politique nationale précisant les conditions dans lesquelles les universités seront en mesure d'abriter et de soutenir l'essentiel de la recherche en SHS, comme le réclame l'esprit de la loi d'août 2007.

⁵ Rapports sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2011, mai 2012, analyse de la mission interministérielle pour la recherche et l'enseignement supérieur, p. 38, recommandation n° 9.

Les moyens d'y parvenir ont été jusqu'ici insuffisamment mobilisés :

- la délégation globale de gestion, mesure emblématique du renforcement de la recherche dans les universités, semble enregistrer un retard important dans les SHS et ne plus faire l'objet de toute la motivation nécessaire. Le nombre des délégations (126 en 2010) et des chaires d'excellence (11 en 2012) reste très limité au regard du nombre d'enseignants-chercheurs en SHS (23 000) ;
- l'incitation faite aux chercheurs du CNRS d'enseigner dans les universités ou dans les établissements de l'enseignement supérieur doit être renforcée. Le comité de suivi de la LRU a récemment noté que le décret du 8 juillet 2009 relatif à la prime d'excellence scientifique (PES), et en particulier son article 4 qui prévoit un service d'enseignement pour les chercheurs, n'est pas toujours respecté, et les SHS n'échappent pas à ce constat ;
- enfin, aucune étude ni aucun indicateur ne permettent de s'assurer que les chercheurs à temps plein de l'INSHS produisent mieux que leur homologues des universités qui consacrent, en principe, la moitié de leur temps seulement à la recherche. La justification d'une carrière à temps plein et à vie dans la recherche en SHS reste à établir.

Le vœu du législateur était en 2007 de placer la recherche au cœur d'universités plus autonomes. La place de l'Alliance et celle de l'INSHS doivent être inscrites dans cette perspective. Un consensus semble possible – selon une logique apparue dès l'origine du CNRS en 1939 - pour que l'INSHS investisse le champ des SHS selon un principe de subsidiarité. Le respect de ce principe suppose une analyse approfondie, discipline par discipline, afin de mesurer la plus-value de l'Institut à côté de la recherche universitaire et en synergie avec elle. Elle devrait identifier les champs sur lesquels l'INSHS reste indispensable et, à l'inverse, ceux pour lesquels les établissements d'enseignement supérieur ont vocation à assurer un rôle moteur. Une telle matrice éclairerait le rôle de chacun et serait de nature à améliorer la gestion des investissements et des recrutements des chercheurs de l'INSHS.

Après que la mission de l'Institut aura été précisée et rendue publique, il restera à s'interroger sur la mission et la production attendues du CoNRS. Une évaluation rigoureuse de ses capacités de conseil et du rôle qu'il tient dans les processus de recrutement s'impose.

De telles décisions paraissent d'autant plus urgentes que les projections démographiques disponibles pour les unités mixtes du CNRS en SHS appellent des décisions qui vont au-delà du pilotage de la masse salariale. Il ressort des constats de la Cour que certains champs de l'érudition et des sciences rares sont dans une situation démographique critique, posant la question du destin de ces disciplines.

Au terme de son enquête et à la lumière des éléments recueillis au cours de la contradiction, la Cour estime que le CNRS devrait élaborer sans tarder un texte de politique générale sur lequel chaque acteur de la communauté des SHS mais aussi les pouvoirs publics pourraient s'appuyer. Il devrait à cette occasion définir, par grand secteur des SHS et en concertation avec les universités, une politique de subsidiarité, qui fasse apparaître les évolutions souhaitées : la place éminente que doit tenir l'Institut dans certains cas, la place secondaire, voire son retrait dans d'autres. Il serait de bonne pratique que ce document soit lié au contrat d'objectifs de l'établissement et à ses instruments de suivi.

À cette fin, l'INSHS doit renforcer sa capacité de diagnostic et de prospective, ce qui pourrait conduire à créer un comité stratégique placé auprès de son directeur et dont les membres non élus seraient recrutés sur des critères d'excellence de niveau international.

L'Alliance Athéna doit faire connaître au plus vite les lignes générales de sa politique et prendre toutes mesures permettant de mesurer l'efficacité des actions qu'elle aura menées, pour la structuration de la recherche, la programmation et la prospective.

Les difficultés relevées par la Cour pourraient conduire à un immobilisme néfaste pour les SHS si aucune mesure n'était prise pour y remédier. Faute d'une mise en œuvre effective du principe de subsidiarité par le CNRS et sa tutelle, dans laquelle l'Alliance Athéna jouerait pleinement son rôle, l'avenir des SHS au CNRS pourrait se trouver compromis.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse – sous votre signature personnelle exclusivement –, si elle est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

NS cordialement.

Didier Migaud.

Didier MIGAUD