

CH_VB 06-2295 725 vom 23. August 2006

Bundesverwaltung, 2006-08-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_06-2295_725_

FR: CH_VB 06-2295 725 du 23 août 2006

IT: CH_VB 06-2295 725 del 23 agosto 2006

Erwägungen

E. 1

Contexte et objet de l'examen 728

E. 2

Conclusions de la Commission de gestion 729

E. 2.1

Optimisation des bases légales et définition de la recherche publique A l'issue de son examen, la CdG-N est parvenue à la conclusion que l'inscription de la recherche publique dans la loi n'est pas optimale. La loi sur la recherche et les différentes lois spéciales qui la mentionnent ne la décrivent que de manière très générale et ne la régissent pas de manière suffisamment spécifique. La CdG-N estime qu'une définition claire de la recherche publique est indispensable. La définition retenue par le comité de pilotage du domaine formation, recherche et technologie (comité de pilotage FRT) dans les directives relatives à l'assurance qualité dans les activités de recherche de l'administration fédérale³ qu'il a édictées le 9 novembre 2005 est très générale et ne contribue guère à clarifier l'objet et à délimiter le champ d'application de la recherche publique. Actuellement, l'administration entreprend de nombreuses activités très diverses sous l'étiquette de la recherche publique. L'examen a montré que, en tant que telle, la recherche du secteur public effectuée par la Confédération n'existe pas. En effet, les avis au sein de l'administration fédérale diffèrent quant aux activités faisant partie de la recherche publique. Les formes qu'elle prend sont extrêmement hétérogènes, aussi bien en termes d'objet, d'importance, de ressources que d'orientation. Les activités de la recherche publique prennent des formes qui vont du simple développement aux plus complexes recherches et évaluations. L'acceptation hétérogène de la notion de recherche publique et, quelquefois, les confusions contribuent au manque de transparence observé dans ce domaine. Des problèmes de définition et de méthodes se posent tout au long de la chaîne des statistiques relatives à la recherche et au développement. La délimitation entre recherche publique, programmes nationaux de recherche du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) et autres activités d'encouragement n'est pas toujours très nette. La preuve en est que le manque de ressources propres conduit l'administration fédérale à essayer de couvrir ses besoins en recherche en utilisant le FNS ou d'autres programmes de recherche. Vu de l'extérieur, le choix de l'une ou l'autre voie paraît parfois avoir été fait de manière bien aléatoire. Il faudra, lors d'une prochaine révision de la loi sur la recherche, préciser la notion de recherche du secteur public effectuée par la Confédération et l'intégrer de manière appropriée dans la législation. Dans la foulée, il faudra également examiner la possibilité de réglementer la recherche publique au moyen d'une norme légale spéciale de rang supérieur. Cette exigence n'est ni nouvelle, ni contestée dans son principe. Jusqu'ici, la réalisation de

cet objectif a toutefois été repoussée à plusieurs reprises.

E. 2.2

Clarification du rôle et des compétences du comité de pilotage FRT L'examen de la CdG-N a permis de constater que le pilotage interdépartemental des contenus et des ressources de la recherche publique est aujourd'hui encore insuffisant. Cela provient en grande partie du fait que l'organe de conduite central institué par le Conseil fédéral en 1998 – le comité de pilotage FRT – ne dispose guère de compétences de conduite. Contrairement à ce que son nom permettrait de supposer, les compétences du comité de pilotage se limitent à des tâches d'information et de coordination. Quant aux plans directeurs de recherche, il se limite à en prendre connaissance. Il ne dispose d'aucune compétence d'approbation formelle et n'a pas le pouvoir de donner des instructions ou de participer à la définition de leurs modalités. Dans un premier temps, le Conseil fédéral avait décidé de confier la responsabilité budgétaire de la recherche publique aux seuls offices⁴, leur abandonnant du même coup les principaux instruments de pilotage. Vu les résultats du présent examen, la réponse à la question de savoir si, à elle seule, l'introduction des plans directeurs de recherche a permis de mettre en place une planification stratégique et financière dans le domaine de la recherche publique doit être nuancée. Les offices réputés pour leurs travaux de recherche ont encore systématisé leurs activités dans ce domaine. En revanche, s'agissant de la définition et de la mise en œuvre de priorités et de lignes directrices régissant les activités de la recherche du secteur public effectuée par l'ensemble des unités administratives de la Confédération, force est de constater que les plans directeurs de recherche n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés. Leur efficacité en matière de pilotage de la recherche publique n'est que limitée. S'ils sont appropriés à des fins de coordination et d'information, ils ne permettent en revanche pas d'assurer un pilotage transversal actif et coordonné de la recherche publique à l'échelon le plus élevé, raison pour laquelle la CdG-N demeure persuadée de la nécessité de disposer d'un organe de conduite supérieur dans ce domaine. L'examen a également permis de constater que les principaux acteurs de la recherche publique sont les offices qui en assument la responsabilité, aussi bien en ce qui concerne l'élaboration que la mise en œuvre des plans directeurs de recherche. Ces offices financent d'ailleurs la plus grande partie de ces recherches au moyen de leur budget. Partant, les décisions essentielles se prennent à cet échelon et, bien qu'ils couvrent des domaines politiques dépassant ce cadre, les plans directeurs de recherche se résument pour l'essentiel à des plans d'offices. La recherche publique court donc le risque d'être pilotée unilatéralement par les offices qui en assument la responsabilité.

E. 2.3

Plans directeurs de recherche au service de la politique Dans les messages relatifs à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (messages FRT/FRI), le Conseil fédéral détermine les domaines politiques pour lesquels une programmation stratégique des activités de recherche devra être établie. Sous la direction de l'office fédéral qui est le chef de file du domaine considéré, les offices fédéraux concernés élaborent à cet effet des plans directeurs de l'activité de recherche couvrant une période quadriennale. Ces plans directeurs sont un outil de planification stratégique, d'information et de coordination de la recherche. L'examen a montré que lors de leur élaboration déjà, mais encore plus lors de leur mise en œuvre, les plans directeurs sont axés sur l'activité de l'office qui en assume la responsabilité. Malgré la volonté affichée d'élaborer les plans de recherche par domaine politique, il semble difficile de les élever au-dessus des perspectives des offices.

La CdG-N estime que cela est acceptable dans la mesure où une question spécifique du ressort d'un office fait l'objet d'une recherche. Néanmoins, le contenu

732 des plans directeurs de recherche publique doit en principe recouvrir les besoins des domaines politiques déterminés par le Conseil fédéral. A cela s'ajoute le fait que, pour des raisons diverses⁵, trois des douze plans directeurs prévus pour la période 2004 à 2007 n'ont pas vu le jour (sécurité sociale, formation professionnelle et culture). Il en a résulté des lacunes, au moins dans les domaines de la sécurité sociale et de la formation professionnelle, étant donné que les activités de recherche correspondantes de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) ne sont couvertes par aucun plan directeur. Pour d'autres raisons encore, les plans directeurs à proprement parler donnent une image lacunaire de la réalité de la recherche. Divers services de l'administration travaillent avec des instruments analogues. Ainsi, comme son nom l'indique, le plan directeur de recherche «développement durable du territoire et mobilité» inclut la recherche sur le logement. Il est pourtant mis en œuvre par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) qui fait pratiquement cavalier seul en ne tenant pratiquement aucun compte des activités que l'Office fédéral du logement (OFL) déploie dans le même domaine en se fondant sur des bases légales qui lui sont propres. Quant au retrait du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de la partie relative à la politique de sécurité du plan directeur de recherche concerné, il ne signifie en rien la fin des activités correspondantes au sein de ce département. Au vu de cette situation, la CdG-N estime que les attentes envers la recherche publique n'ont pas été remplies et que la volonté du Conseil fédéral de disposer d'une vue globale n'est pour l'heure pas accomplie. Dans leur forme actuelle, les plans directeurs de recherche sont hétérogènes et ne répondent pas entièrement aux exigences en matière de transparence. Dans ce domaine, la CdG-N perçoit également des lacunes en matière de stratégie. La commission estime que les plans directeurs de recherche doivent être axés sur les domaines politiques déterminés par le Conseil fédéral de manière plus conséquente que ce qui a été le cas jusqu'ici. Leur caractère stratégique en serait renforcé et leurs liens avec le programme de la législature et les autres instruments de conduite politiques (tels que les objectifs annuels du Conseil fédéral) pourraient être gérés de manière plus systématique. En outre, les intersections floues (avec des domaines tels que la mobilité ou les transports) pourraient être clarifiées. Le désaccouplement des plans directeurs de recherche de l'activité des offices permettrait également de libérer la planification de la recherche des contingences structurelles liées à l'organisation administrative. Les plans directeurs de recherche supradépartementaux et transversaux doivent être conçus de manière à ce que les offices puissent en dériver une planification stratégique efficace, flanquée d'un contrôle de gestion adéquat. Les offices actifs dans le domaine de la recherche doivent être astreints à poursuivre le développement et à mettre en œuvre les plans directeurs correspondants dans le cadre de stratégies et de planifications pluriannuelles et annuelles. L'examen a permis de constater que les plans directeurs de recherche actuels sont également lacunaires en matière de données relatives à l'allocation des moyens

E. 2.4

Assurance de la qualité dans la recherche publique Personne ne conteste le besoin de contrôler la qualité de la recherche publique. Force est toutefois de constater que, dans ce domaine, l'assurance de la qualité se révèle être extrêmement complexe. Une partie de

l'assurance de la qualité s'effectue d'elle-même avec l'élaboration des plans directeurs de recherche. Malgré son examen approfondi, la CdG-N ne peut tirer une conclusion simple et unique quant à la qualité des plans directeurs de la recherche publique tant il est vrai que, pour ce qui est de l'expérience en matière d'évaluation, de la gestion de la recherche et de la conduite de projets, il y a des différences considérables entre les offices qui effectuent des recherches. Dépassant le cadre des plans directeurs de la recherche publique, l'assurance de la qualité doit s'étendre à l'ensemble du processus de mise en œuvre, de la planification détaillée des projets – dans le cadre d'une coopération – au suivi et à la réception qualifiés du mandat de recherche ainsi qu'au contrôle de l'acquisition des connaissances, en passant par la transparence des procédures lors de l'adjudication du mandat et de l'allocation de moyens financiers. L'enquête a montré que l'assurance de la qualité est particulièrement bien assurée lorsque le plan directeur est intégré dans les planifications annuelles de la recherche des offices et que les

734 instruments de suivi des activités de recherche et de contrôle de gestion ont été mis en place. La CdG-N constate avec satisfaction que la volonté de soumettre la recherche publique à un contrôle de qualité efficace n'est pas restée lettre morte. Le 9 novembre 2005, la présidence du comité de pilotage FRT a édicté les directives relatives à l'assurance qualité dans les activités de recherche de l'administration fédérale, répondant ainsi aux exigences formulées par le Conseil fédéral en 2002. Pour la CdG-N, ces directives constituent une base adéquate instituant la transparence et le contrôle de la qualité dans le domaine de la recherche publique. Elles régissent en particulier les domaines cruciaux suivants: la gestion de la recherche (qui comprend la planification stratégique, le plan directeur de recherche, les procédures relatives à l'adjudication de mandats, l'information concernant le projet au moyen du système d'information ARAMIS ainsi que la publication des résultats), le système de rapports ainsi que le contrôle d'efficacité et les évaluations à tous les échelons (projet, programme, chercheurs, priorités politiques). Pour l'heure, il est encore trop tôt pour se prononcer concrètement sur la qualité de la recherche publique. La commission estime qu'il serait judicieux de procéder à une évaluation de la mise en œuvre de l'assurance de la qualité inscrite dans les directives dans deux ou trois ans. Les directives du comité de pilotage FRT prévoient d'ailleurs que les effets et l'efficacité des instruments mis en place doivent être périodiquement examinés. Recommandation 4: La CdG-N demande au Conseil fédéral de procéder à l'évaluation de la mise en œuvre de l'assurance de la qualité de la recherche publique dans deux à trois ans.

E. 2.5

Développement de la base de données ARAMIS en tant qu'instrument de monitoring de la recherche publique La base de données ARAMIS (Administration Research Action Management Information System) est un système d'information électronique recensant l'ensemble des projets de recherche et de développement exécutés ou financés entièrement ou partiellement par la Confédération⁶. Il est rattaché au SER. La base de données ARAMIS sert essentiellement à assurer la transparence, à collecter des données ainsi qu'à planifier et piloter les activités dans le domaine de la recherche et du développement. A partir de cette base de données, le SER regroupe les données centrales du contrôle de gestion dans le domaine de la recherche publique.

E. 3

Ces directives peuvent être consultées sur le site de l'administration fédérale à l'adresse suivante: www.ressortforschung.admin.ch.

730 Recommandation 1: La CdG-N demande au Conseil fédéral d'améliorer l'inscription de la recherche publique dans la législation, de la définir clairement et de la délimiter par rapport aux autres instruments d'acquisition des connaissances.

E. 4

Voir notamment le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 du 29.11.2002 (FF 2003 2067 et 2174).

731 La CdG-N estime que, dans un tel contexte, la retenue dont le comité de pilotage FRT a fait preuve par le passé était inopportune et contraire à l'esprit des réformes de la recherche publique voulues par le Conseil fédéral. La commission est d'avis que le comité de pilotage FRT peut et doit piloter la recherche publique à l'échelon supérieur en intervenant aussi bien lors de la conception que lors de la mise en œuvre des plans directeurs de la recherche publique. Elle invite donc le Conseil fédéral à examiner les compétences supplémentaires dont le comité de pilotage FRT doit être pourvu à cet effet. Les compétences à envisager vont de l'approbation au renvoi en passant par l'amélioration des plans directeurs ou de financement de la recherche publique. Elle prie en outre le Conseil fédéral de se pencher, dans la foulée, sur la question du cadre formel et légal du rôle et des compétences du comité de pilotage FRT qui se résume aujourd'hui aux arrêtés des 29 septembre et 19 décembre 1997. Le Conseil fédéral devra veiller à étendre ses réflexions aux rapports entre le comité de pilotage FRT et le groupe de coordination de la recherche publique. Ce groupe de coordination, d'un rang hiérarchique inférieur à celui du comité de pilotage, est constitué des spécialistes de la recherche des offices. C'est lui qui effectue le travail productif de fond. Ce groupe de coordination n'a toutefois pas de statut officiel et dispose encore moins de compétences de pilotage à l'échelon de l'administration fédérale dans son ensemble.

Recommandation 2: La CdG-N demande au Conseil fédéral d'examiner et de clarifier le rôle et les compétences du comité de pilotage FRT ainsi que la manière de les assumer. Il se demandera également quelles compétences supplémentaires sont nécessaires pour assurer une conduite supradépartementale des contenus et des ressources de la recherche publique. Il étendra sa réflexion aux textes légaux régissant le comité de pilotage FRT et ses rapports avec le groupe de coordination.

E. 5

Principalement le manque de moyens, mais aussi les points de vue contradictoires quant à la concentration thématique ou les craintes d'un pilotage trop rigide.

733 financiers. La planification des ressources est souvent rudimentaire et peu explicite, ce qui ne facilite pas le contrôle de gestion qui doit intervenir par la suite. Des prévisions financières détaillées par priorité thématique constituent toutefois une condition sine qua non de toute planification conceptuelle et devraient faire l'objet d'un plus grand soin. La planification à l'échelon supérieur suggérée par la CdG-N devrait aussi permettre d'élaborer une planification des ressources plus détaillée et précise. Pour une meilleure adéquation, les liens entre les priorités thématiques et les ressources devraient être définis au niveau des stratégies de mise en œuvre élaborées par les offices. En d'autres termes, les offices devraient intégrer dans la planification de leur propre recherche la part correspondante des plans directeurs de recherche élaborés à l'échelon supérieur, ce qui permettrait, à la rigueur, de régler également le problème du transfert de ressources d'un

office à l'autre. En tout état de cause, il est indispensable de mettre en place une réglementation claire du cofinancement de plans de recherche par plusieurs offices.

Recommandation 3: La CdG-N demande au Conseil fédéral de faire en sorte que les plans directeurs de la recherche publique soient systématiquement axés sur les priorités politiques qu'il a fixées au lieu d'être définis en fonction des seules missions dévolues aux offices ou aux départements, et d'aligner leur mise en œuvre sur cette approche globale. Le Conseil fédéral accordera une attention accrue à une planification claire des ressources ainsi qu'au caractère stratégique des plans directeurs de recherche. En tout état de cause, il veillera à éviter les déficits de recherche dans certains domaines cruciaux comme cela a été le cas de l'assurance sociale et de la formation professionnelle pour la période 2004 à 2007.

E. 6

Voir ordonnance du 14 avril 1999 relative au système d'information ARAMIS sur les projets de recherche et développement de la Confédération (ordonnance ARAMIS; RS 420.31).

735 ARAMIS est donc un instrument essentiel qui contribue à la transparence, au contrôle de gestion et à l'assurance de la qualité de la recherche publique. L'exploitation d'ARAMIS ne va toutefois pas sans poser quelques problèmes. La responsabilité du recensement complet incombant aux offices fédéraux, la qualité de la saisie est un aspect délicat, principalement en ce qui concerne l'homogénéité dans l'utilisation du système et la discipline en matière d'enregistrement des données correspondantes. Si, d'un côté, l'exploitation de cette base de données occasionne une importante charge de travail, de l'autre, elle facilite l'échange de connaissances entre offices et départements. Toutefois, en raison du décalage des données par rapport à l'actualité et de certains problèmes d'intégration avec d'autres bases de données, l'utilisation d'ARAMIS en tant que point de rencontre entre les acteurs de la recherche demeure secondaire lors de la préparation des recherches et de la réalisation des projets correspondants. Au cours de son examen, la CdG-N a en outre constaté que les données disponibles ne peuvent pas être exploitées à certaines fins. Ainsi, elles ne renseignent que de manière limitée sur la mise en œuvre des plans directeurs de recherche ce qui laisse à désirer vu leur importance cruciale. Jusqu'ici, force est de constater qu'ARAMIS ne présente qu'une faible convergence avec les thèmes et priorités des plans directeurs de recherche. La base de données ne donne que peu d'indications sur leur mise en œuvre. Une évaluation quantitative fiable d'ARAMIS sous l'angle des priorités thématiques des plans directeurs de recherche est donc difficilement possible. Entre-temps, certaines dispositions ont déjà été prises dans ce domaine pour permettre à ARAMIS de donner une vision plus précise des plans directeurs de recherche. La CdG-N est d'avis qu'en matière de planification et de pilotage des activités dans le domaine de la recherche et développement, l'objectif d'ARAMIS déclaré dans l'ordonnance éponyme n'a pas encore été atteint. Pour la commission, il est important de continuer d'améliorer la qualité de la saisie des données dans ARAMIS et que tous les concernés contribuent de manière plus contraignante à son unification. Il devrait en outre être possible de faire d'ARAMIS un instrument efficace de monitoring de la recherche publique. La charge de travail supplémentaire susceptible d'en découler serait compensée par le fait que les unités administratives pourraient abandonner leurs propres bases de données au profit de la solution centralisée.

Recommandation 5: La CdG-N demande au Conseil fédéral d'analyser le système d'information ARAMIS sous l'angle de la réalisation des buts fixés. Sur la base des résultats de cette analyse, il devra décider dans quelle mesure

ARAMIS peut être renforcé et utilisé en tant qu'instrument efficace de monitoring de la recherche publique.

736 3 Suite des travaux La CdG-N transmet le présent rapport assorti de ses recommandations et de l'annexe au Conseil fédéral en le priant de donner son avis d'ici à fin décembre 2006. Elle l'invite également à indiquer les mesures qu'il entend prendre ainsi que le délai de mise en œuvre des recommandations. La CdG-N transmet en outre le présent rapport aux Commissions de la science, de l'éducation et de la culture des Chambres fédérales afin qu'elles en prennent connaissance. Celles-ci sont chargées de l'examen préalable du message du Conseil fédéral relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008 à 2011. Le Conseil fédéral a prévu d'approuver son message à l'attention du Parlement en novembre 2006. 23 août 2006 Au nom de la Commission de gestion du Conseil national

Le président: Kurt Wasserfallen, conseiller national Le président de la sous-commission DFI/DETEC: Max Binder, conseiller national Le secrétaire suppléant des Commissions de gestion: Martin Albrecht

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Pilotage de la recherche effectuée par l'administration fédérale. Rapport de la Commission de gestion du Conseil national In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2007 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 05 Cahier Numero Geschäftsnummer --- Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 30.01.2007 Date Data Seite 725-736 Page Pagina Ref. No

E. 10

140 288 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.