

**La recherche de l'administration fédérale:  
évaluation de l'arrangement politico-administratif  
ainsi que des plans directeurs de recherche et de  
leur mise en œuvre**

**Rapport d'expertise de Landert Farago Partner réalisée sur mandat  
du Contrôle parlementaire de l'administration**

du 3 avril 2006

---

---

## L'essentiel en bref

### Objectifs et questions soulevées dans le cadre de l'évaluation

*La politique de la Suisse en matière de recherche est caractérisée par le grand nombre de ses acteurs et la complexité des processus des institutions impliquées. Cela vaut notamment pour la recherche de l'administration fédérale, dont le budget est de quelque 250 millions de francs (2004).*

*L'ambition première de la recherche de l'administration fédérale, qui consiste à fournir aux organes de direction de la Confédération (pouvoir exécutif, administration, Parlement) des bases scientifiques et décisionnelles concernant des problèmes de société actuels et futurs et, par conséquent, à parvenir à une pertinence sur le plan politique, contraste avec la multiplicité – dont même les acteurs n'ont pas de vue d'ensemble – des questions, méthodes et activités de mise en œuvre au sein de l'administration qui se consacre à la recherche.*

*Sur la base des recommandations du Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST) et du Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER), notamment, différents instruments destinés à remédier aux lacunes et dysfonctionnements ont été développés et mis sur pied ces dernières années.*

*Cependant, la recherche de l'administration fédérale demeure l'objet de questions critiques au sein des Chambres fédérales. C'est la raison pour laquelle le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a élaboré une esquisse de projet pour une évaluation. S'appuyant sur cette esquisse, la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé de faire porter l'évaluation sur l'arrangement politico-administratif et les plans directeurs de recherche.*

*L'évaluation répond en trois parties aux questions suivantes:*

- *Evaluation de l'arrangement politico-administratif: la répartition des compétences et l'attribution des ressources au sein de l'arrangement politico-administratif permettent-elles un pilotage efficace de la recherche de l'administration fédérale?*
- *Evaluation des plans directeurs de recherche: dans quelle mesure les plans directeurs de recherche sont-ils appropriés pour assurer un pilotage coordonné et cohérent de la recherche?*
- *Evaluation de la mise en œuvre des plans directeurs de recherche: quel jugement porter sur la mise en œuvre des plans directeurs de recherche par les services de l'administration fédérale?*

### Méthode

*La multiplicité et l'hétérogénéité des objets de l'étude nécessitent une combinaison de méthodes. L'évaluation repose sur l'analyse détaillée des documents disponibles, en particulier les neuf plans directeurs de recherche de la période 2004 à 2007 et les quatre plans directeurs de la période précédente (2000 à 2003), auxquels*

---

*s'ajoutent des documents qui ont été établis dans ce contexte (stratégies, programmes politiques, listes de projets, p. ex.) ainsi que les procès-verbaux des instances administratives chargées des plans directeurs (comité de pilotage et groupe de coordination). Par ailleurs, la banque de données sur les projets de recherche ARAMIS (Administration Research Action Management Information System) a elle aussi servi de source. Ses entrées ont été analysées sous l'angle de la mise en œuvre des plans directeurs de recherche.*

*Trente-six entretiens personnels avec les responsables des plans directeurs de recherche ont permis de compléter, d'élargir et de valider les résultats des analyses de documents. De surcroît, deux expertes très expérimentées dans le domaine de l'évaluation de la recherche publique ont accompagné toute l'étude d'un regard critique.*

### **Evaluation de l'arrangement politico-administratif**

*Dans cette partie, il s'agissait de répondre à quatre questions portant sur les bases légales, les compétences et les ressources, les acteurs et les instruments de coordination.*

*Les bases légales générales (loi et ordonnance sur la recherche p. ex.) ne s'appliquent à la recherche de l'administration fédérale que de manière très globale. En revanche, l'organisation de l'organe central de pilotage, le comité de pilotage, est définie par le biais d'un arrêté du Conseil fédéral. Son cadre légal étant sommaire, l'attribution des compétences l'est tout autant; les compétences attribuées au comité de pilotage, situé au-dessus des départements, ne lui permettent pas de piloter les contenus et ressources au sein de la recherche de l'administration fédérale. Les dispositions légales relatives aux différents domaines politiques sont formulées dans diverses lois spéciales, en particulier celles qui stipulent l'affectation obligatoire de moyens à des fins de recherche (construction de routes, lutte contre le tabagisme, etc.). Toutefois, le ton de ces lois demeure trop général pour qu'elles soient appliquées à la mise en œuvre des plans directeurs de recherche. Par conséquent, les bases légales jouent un rôle plutôt secondaire, bien que nécessaire, au sein de l'arrangement politico-administratif et de chaque domaine politique.*

*Les compétences et ressources, dont les acteurs disposent formellement dans le domaine de la recherche de l'administration fédérale, sont aussi peu spécifiées que les bases légales. Le comité de pilotage illustre parfaitement cette situation: il ne peut ni ne veut décider en la matière. Ainsi, il prend connaissance des plans directeurs de recherche, mais ne dispose d'aucune procédure formelle d'approbation ni de possibilité d'adoption de directives ou de renvoi. Par ailleurs, il a déjà été déterminé explicitement, dans une phase antérieure, que les questions budgétaires demeuraient de la compétence des offices. Contrairement à ce que son nom indique, le comité de pilotage a donc abandonné les principaux instruments de pilotage.*

*Les différences concernant les ressources disponibles sont considérables d'un domaine politique à l'autre. Ces ressources ne sont pas proportionnelles aux autres champs d'activité d'un domaine politique. Ainsi, il existe des offices aux activités de recherche développées, tels que l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), et des offices aux activités de recherche très restreintes, tels que l'Office fédéral des assurances*

---

*sociales (OFAS), qui ne se consacrent quasiment pas à l'acquisition de connaissances, ce qui ne peut qu'avoir des conséquences négatives sur la mise à disposition de connaissances en cas de problèmes politiques.*

*En ce qui concerne les acteurs, les offices responsables sont déterminants; ce sont d'ailleurs eux qui puisent dans leur budget la principale part du financement. Des contacts, des entretiens et des transferts de savoir-faire ont lieu au sein du comité de pilotage et du groupe de coordination, qui réunit des spécialistes de la recherche et se situe au-dessous du comité, dans des consultations à l'échelon de tous les offices et, parfois, de tous les départements, ainsi que dans le cadre d'instances d'experts et d'instances consultatives. Toutefois, les décisions essentielles sont généralement prises au sein des offices responsables. Le plan directeur de recherche est donc le projet d'un office, bien qu'il couvre des domaines politiques allant au-delà de celui-ci.*

*L'association des utilisateurs à la planification des plans directeurs de recherche et, parfois, à la mise en œuvre a lieu quasi exclusivement dans le cadre d'instances d'experts ou de suivi. Mais c'est toujours l'office qui finance, ou sa direction, qui a le dernier mot, car c'est lui qui octroie les mandats dans un cadre contraignant et surveille leur réalisation.*

*Sur le plan transversal, les plans directeurs de recherche s'avèrent donc avant tout être des instruments d'information et de coordination qui ne présentent que des possibilités de pilotage modestes. On peut considérer que le comité de pilotage a une fonction de plate-forme d'information; quant au groupe de coordination, il accomplit un travail productif. Sur la base de la banque de données ARAMIS pour les projets de recherche, le SER regroupe les données centrales de controlling relatives à la recherche de l'administration fédérale. Un pilotage global plus approfondi n'a toutefois pas lieu, faute d'instruments adéquats. Par conséquent, les plans directeurs de recherche, tels qu'ils sont conçus, sont appropriés à des fins de coordination et d'information; ils ne le sont en revanche pas pour un pilotage de la recherche de l'administration fédérale actif sur le plan transversal.*

### **Evaluation des plans directeurs de recherche actuels**

*Cette partie de l'évaluation a porté sur cinq thématiques:*

- exhaustivité et lacunes des activités de recherche,*
- orientation stratégique adaptée,*
- aperçu des interfaces et de l'état actuel de la recherche (fonction d'information),*
- cohérence des priorités thématiques et utilisation des moyens,*
- concordance avec les objectifs du comité de pilotage (assurance qualité).*

*Le texte présente pour chaque thématique des exemples de pratique plus ou moins réussie pris dans les actuels plans directeurs de recherche, que nous avons choisi de ne pas retranscrire ici. Nous avons préféré nous limiter à l'évaluation des résultats primordiaux.*

---

*En ce qui concerne l'étendue du contenu des plans directeurs de recherche, on constate qu'ils couvrent effectivement une grande partie des activités de recherche de la Confédération. Des lacunes d'une certaine importance surgissent actuellement car, pour des raisons de ressources notamment, trois des plans directeurs prévus n'ont pas vu le jour (sécurité sociale, formation professionnelle, culture). La concentration sur les offices a fait émerger d'autres lacunes. Ainsi, comme son nom l'indique, le plan directeur de recherche «Développement durable du territoire et mobilité», inclut certes la recherche sur le logement, mais les activités correspondantes de l'Office fédéral du logement (OFL) sont effectuées en parallèle et dans un cadre en grande partie non contraignant; le fait que le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) se retire de la partie du plan directeur portant sur la politique de sécurité ne signifie en rien la fin de ces activités au sein du département. La plupart de ces lacunes ne sont pas irrémédiables et peuvent être comblées lors de la prochaine période de planification.*

*On constate une certaine correspondance entre les plans directeurs de recherche, la législature et les priorités de la politique fédérale, telles qu'elles sont par exemple définies dans les «Défis 2003 à 2007» de l'état-major de prospective de l'administration fédérale. Cependant, l'influence est plutôt exercée par les premiers sur les dernières, d'autant plus que la plupart des plans directeurs de recherche ont été définis plus tôt et qu'un grand nombre de responsables de ces plans directeurs ont soumis des suggestions à l'état-major de prospective. De son côté, le CSST a renoncé à formuler des objectifs généraux pour la période en cours.*

*La référence aux objectifs de chaque domaine politique est moins claire et ne peut être observée de manière égale pour tous les plans directeurs de recherche. Dans certains cas, le plan directeur était l'occasion de poursuivre le développement de stratégies existantes, de les préciser et de les transformer en programmes concrets. Dans d'autres cas, l'établissement du plan directeur a permis de formuler pour la première fois des priorités thématiques stratégiques.*

*Il existe entre les plans directeurs de recherche de nombreuses interfaces plus ou moins évidentes (plus pour l'Office fédéral du développement territorial [ARE] / l'Office fédéral des routes [OFROU], l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage [OFEP] / l'OFEN et l'Office fédéral de l'agriculture [OFAG] et moins pour l'Office fédéral de la santé publique [OFSP] / la Direction du développement et de la coopération [DDC], l'Office fédéral du sport [OFSP] et l'OFSP). Certains plans directeurs tentent de définir les termes afin de clarifier ces interfaces (ARE / OFROU notamment). Ils traitent également les questions d'interface dans le cadre de l'état actuel de la recherche et de la définition des priorités thématiques. Les plans directeurs ont beau se distinguer les uns des autres pour ce qui est de l'exhaustivité, de la tonalité et de la forme des interfaces et de la fonction d'information, ils sont rédigés de manière claire. Aucun doublon n'a été constaté au niveau des plans directeurs.*

*Contrairement à leur élaboration, la mise en œuvre des plans directeurs de recherche est concentrée pour l'essentiel sur l'office responsable. Cela crée un potentiel pour les doublons dans les phases de la mise en œuvre, en aval de l'établissement des plans directeurs. Au vu de la différenciation et du degré de détail professionnel*

---

---

*d'une grande partie des plans directeurs de recherche actuels, de véritables doublons (le même objet est étudié deux fois ou un projet est saisi deux fois) ne sont pas à craindre. Dans ces domaines, le groupe de coordination et des réseaux informels de chercheurs apportent une contribution supplémentaire à l'assurance qualité.*

*Certains plans directeurs de recherche ne vont pas au-delà de la formulation de priorités thématiques, tandis que d'autres définissent en outre des priorités en termes de contenu, de délai et de moyens. Toutefois, la répartition des moyens, autrement dit, une planification des ressources claire, n'est souvent effectuée que de manière rudimentaire, ce qui rend difficile un controlling ultérieur. Des récapitulatifs détaillés des flux financiers prévus vers les priorités thématiques sont au cœur de toute planification conceptuelle et devraient être exposés soigneusement, afin que l'exécutif et le Parlement puissent prendre des décisions fondées (éventuellement divergentes).*

*Concernant une appréciation globale de la qualité des plans directeurs de recherche, il est impossible de tirer une conclusion simple, les différences étant trop grandes. Il existe encore des écarts considérables entre les offices, en particulier pour ce qui est de l'expérience en matière d'évaluation et des contrôles de l'efficacité, mais également dans le domaine de la gestion de la recherche, notamment l'octroi de mandats et le suivi de projets; concernant les priorités, on observe ces déficits plutôt au niveau de la mise en œuvre des plans directeurs. Or, ces phases sont au moins aussi importantes pour le pilotage que la phase d'élaboration des plans directeurs.*

*Force est de constater que les instruments de pilotage que sont les plans directeurs de recherche permettent incontestablement aux offices de coordonner jusqu'à un certain degré leurs activités de recherche dans les domaines politiques correspondants et de procéder à une attribution des contenus et des ressources cohérente. A ce niveau, la fonction de pilotage des thèmes et d'allocation des moyens ainsi que l'assurance qualité (sa partie principale) peuvent être exercées. Cela est tout particulièrement le cas lorsque le plan directeur est intégré dans les planifications annuelles liées à la recherche de l'office et que les instruments requis pour le suivi des activités de recherche et le controlling existent pour assurer la mise en œuvre effective (OFAG, OFEN, OFROU, p. ex.) Par conséquent, la réponse à la question du bien-fondé des plans directeurs de recherche à l'échelon des offices est positive.*

*Le pilotage n'est cependant pas effectué partout et ne présente pas partout le même caractère systématique. A ce niveau, il existe des potentiels d'optimisation qui ne pourront être réalisés que si l'activité du comité de pilotage dans ce domaine est plus intense. Cela permettra de savoir si les plans directeurs de recherche sont appropriés à un niveau supérieur.*

### **Evaluation de la mise en œuvre d'anciens plans directeurs de recherche**

*La troisième et dernière partie de l'évaluation est consacrée à la mise en œuvre des plans directeurs de recherche pour la période 2000 à 2003. En effet, l'évaluation de la mise en œuvre, sur les plans thématique et financier, des actuels plans directeurs de recherche est entravée par le fait qu'au moment de sa réalisation, la moitié de la période de financement seulement s'était écoulée. Pour disposer d'une base plus*

---

large dans le temps, nous avons utilisé les données relatives aux projets de recherche et aux quatre plans directeurs de la période 2000 à 2003.

La banque de données ARAMIS renseigne sur les projets de recherche réalisés en interne ou à l'extérieur. Un examen plus approfondi a montré cependant qu'une analyse des ressources et des priorités thématiques conformément aux plans directeurs de recherche est quasiment impossible pour la plupart des domaines politiques. Cela est dû au fait que, jusqu'à présent, les rubriques pour la saisie de projets étaient peu convergentes avec les thèmes et priorités des plans directeurs. Par conséquent, une évaluation chiffrée fiable d'ARAMIS sous l'angle des priorités thématiques des plans directeurs est difficilement possible. Entre-temps, d'autres offices (la DDC en 2005, l'OFSP en 2004) ont entrepris une classification de leurs projets.

Il est cependant indéniable, au vu des résultats qualitatifs, que des écarts, dus à des facteurs internes et externes, existent entre les plans directeurs et leur mise en œuvre. Des changements de personnel, des réorganisations, des transferts internes de fonds, d'une part, et les réactions des offices à des enjeux imprévisibles, qui surgissent subitement, et à des demandes émanant de la sphère politique, d'autre part, sans oublier les modifications apportées au budget par le Parlement et les évolutions de l'environnement international de la recherche restreignent les possibilités de planifier la recherche, notamment la recherche appliquée.

### **Plans directeurs de recherche: possibilités et limites**

Il n'existe pas d'alternative à la recherche de l'administration fédérale comprise comme une activité d'acquisition de connaissances, au service de la Confédération, ciblée et dirigée par les autorités politiques jusqu'à un certain degré. Cela vaut en particulier pour les programmes nationaux de recherche (PNR) réalisés par le Fonds national suisse d'encouragement de la recherche scientifique (FNS). Il n'existe pas non plus «la» recherche de la Confédération, mais des offices qui sont confrontés dans une large mesure à des problématiques qui touchent l'opinion publique et d'autres offices qui sont directement associés à des processus politiques actuels ; il existe des offices dotés d'un budget pour la recherche dont le montant s'exprime en dizaines de millions de francs et des offices dont le budget n'atteint même pas le million de francs; enfin, il existe des offices reconnus pour mener des activités de recherche de premier plan et des offices qui définissent leur mission surtout à travers des débats systématiques et la transmission structurée de connaissances.

Dans le détail, on constate des écarts considérables dans la manière de gérer les plans directeurs de recherche dans la pratique. Cette dernière va d'une approche cloisonnée vis-à-vis d'un devoir, considéré nécessaire pour des raisons politiques propres à l'office, à une mise en œuvre active et une utilisation de la recherche au sein de l'office en tant qu'élément de pilotage et de controlling. Le fait que la recherche de l'administration fédérale est effectuée au niveau des offices ne signifie pas qu'elle n'a pas besoin d'un cadre contraignant, pour autant que celui-ci garantisse l'indispensable flexibilité. Les règlements contenus dans les lois spéciales ne

---

*sont pas homogènes et tiennent peu compte des besoins particuliers de la recherche de l'administration fédérale.*

*On attend à juste titre des organes de recherche de la Confédération qu'ils coordonnent leurs activités. C'était et c'est encore l'une des principales raisons de la création d'un «comité de pilotage FRT». La coordination en tant que moyen et non en tant que fin en soi doit répondre aux questions portant sur les objectifs et les contenus concrets et définir les instruments et mesures adéquats. Dans le présent contexte, il ne s'agit pas d'une exigence posée uniquement au gouvernement et à l'administration, mais également au Parlement.*

*La réponse à la question de savoir si l'introduction des plans directeurs de recherche a permis d'établir une planification stratégique et financière au sein de la recherche de l'administration fédérale est nuancée: elle est positive concernant les activités de recherche de la plupart des offices dotés d'une recherche réputée, et négative s'agissant de la définition et de l'application à un niveau supérieur de priorités et de lignes directrices valables pour l'ensemble de la recherche de l'administration fédérale.*

## **Table des matières**

<b>L'essentiel en bref</b>	<b>738</b>
<b>Index des abréviations</b>	<b>746</b>
<b>1 Objectif et questions</b>	<b>748</b>
<b>2 Réalisation</b>	<b>751</b>
2.1 Objet de l'étude	751
2.2 Méthodes	752
2.3 Expertise externe	753
<b>3 Evaluation de l'arrangement politico-administratif: bases légales, compétences, ressources, organisation de projet</b>	<b>753</b>
3.1 Définitions	754
3.2 Bases légales	755
3.3 Compétences des acteurs principaux, en particulier du comité de pilotage et du groupe de coordination	758
3.4 Attribution des ressources au sein d'importants organes de recherche de l'administration fédérale	761
3.5 Organisation de projet et instruments de coordination	765
3.6 Conclusion	769
<b>4 Evaluation des plans directeurs de recherche actuels</b>	<b>770</b>
4.1 Objectifs et dimensions de l'évaluation	770
4.2 Définition et sélection des domaines politiques	772
4.3 Comparaison entre les plans directeurs de recherche et exemples pratiques	773
4.3.1 Exhaustivité, coordination thématique et interfaces	773
4.3.2 Orientation stratégique	776
4.3.3 Aperçu de l'état actuel de la recherche et fonction d'information	778
4.3.4 Cohérence des priorités thématiques et utilisation des moyens	779
4.3.5 Concordance avec des objectifs du comité de pilotage	782
4.4 Conclusion	784
<b>5 Evaluation de la mise en œuvre des plans directeurs de recherche 2000 à 2003</b>	<b>787</b>
5.1 Objectifs thématiques et financiers	787
5.2 Bilans intermédiaires des offices	789
5.3 Mise en œuvre au regard des données ARAMIS	790
5.4 Conclusion relative à la mise en œuvre sur la période 2000 à 2003	793
<b>Bibliographie et sources</b>	<b>794</b>
<b>Liste des personnes interviewées</b>	<b>800</b>

## Index des abréviations

AGUF	Groupe de travail de l'OFEFP sur la recherche environnementale
ARAMIS	Administration Research Action Management Information System
ARE	Office fédéral du développement territorial
CCRE	Commission consultative pour la recherche environnementale
CFS	Commission fédérale de sport
CORE	Commission fédérale pour la recherche énergétique
CPSI	Centre de politique de sécurité internationale (DFAE)
CRA	Conseil de la recherche agronomique
CSS	Conseil suisse de la science (depuis 2005: CSST)
CSST	Conseil suisse de la science et de la technologie (avant 2005: CSS)
CTI	Commission pour la technologie et l'innovation
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DP	Division politique
DPS	Direction de la politique de sécurité (DDPS)
EPF	Ecole polytechnique fédérale
EUROSTAT	Nomenclature du service statistique de l'Union européenne pour l'analyse et la comparaison de budgets et de programmes scientifiques
FNS	Fonds national suisse d'encouragement de la recherche scientifique
FRT	Formation, recherche, technologie
GMEB	Gestion par mandats de prestations et enveloppes budgétaires
GSR	Groupement de la science et de la recherche (depuis 2005: SER)
HEFSM	Haute école fédérale de sport Macolin
HES	Haute école spécialisée
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
OFDE	Office fédéral du développement économique et de l'emploi
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, de la forêt et du paysage (depuis 2006: OFEV)
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFES	Office fédéral de l'éducation et de la science (depuis 2005: SER)
OFEV	Office fédéral de l'environnement (OFEFP avant 2006)

OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFL	Office fédéral du logement
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPPO	Office fédéral du sport
OFT	Office fédéral des transports
OGM	Organisme génétiquement modifié
P+D	Projets pilotes et projets de démonstration
PNR	Programme national de recherche
PSI	Institut Paul Scherrer
R-D	Recherche et développement
RER	Politique de recherche, évaluation et rapports
RNI	Rayon non ionisant
RS	Recueil systématique du droit fédéral
S+T	Science et technologie
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SER	Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (jusqu'en 2005: GSR)
UE	Union européenne

# Rapport

## 1 Objectif et questions

En Suisse, la politique de recherche est caractérisée par la diversité des acteurs et le réseau complexe que constituent les institutions qui y participent. Cela concerne notamment la recherche de l'administration fédérale, appelée Ressortforschung en allemand, qui représente actuellement un montant d'environ 250 millions de francs (2004). Dans les années 90, ce montant était beaucoup plus élevé, ce qui s'explique par différentes raisons: les ressources de programmes d'envergure courant sur une période relativement longue (la recherche sur le SIDA, par exemple) ont été transférées des offices concernés vers le Fonds national suisse d'encouragement de la recherche scientifique (FNS) et de la responsabilité opérationnelle (recherche axée sur l'économie dans le domaine de l'énergie et de la protection de l'environnement) vers la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) ou vers d'autres institutions. Les mesures d'économies et de compensation introduites dans les années 90 ont eu pour effet de réduire la progression des dépenses enregistrée jusque-là. Actuellement, les augmentations de dépenses sont observées quasi exclusivement dans le cadre de participations à des programmes européens de recherche.

Il n'en demeure pas moins que, dans certains domaines politiques tels que l'énergie ou la coopération au développement, la recherche de l'administration fédérale réalisée en externe (recherche extra-muros) occupe toujours une place importante. Les particularités historiques de la recherche de l'administration fédérale se traduisent notamment par le fait que cette activité contient toutes les variantes allant d'une recherche entièrement intra-muros (l'unité de recherche agronomique Agroscope de l'OFAG) à une recherche qui renonce en grande partie à une réalisation en interne (ARE, OFROU, OFEN, OFEFP, DDC)<sup>1</sup>.

L'ambition première de la recherche de l'administration fédérale, qui consiste à fournir aux organes de direction de la Confédération (exécutif, administration, Parlement) des bases scientifiques et décisionnelles concernant des problèmes de société actuels et futurs et, par conséquent, à parvenir à une pertinence sur le plan politique, contraste de manière singulière avec la multiplicité – dont même les acteurs n'ont pas de vue d'ensemble – des sujets, questions, méthodes et activités de mise en œuvre au sein des services de l'administration les plus divers qui se consacrent à la recherche de l'administration fédérale.

Sur la base des recommandations du Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST), notamment, différents instruments destinés à remédier aux lacunes et dysfonctionnements ont été développés et mis sur pied ces dernières années. Citons, à titre d'exemple, la banque de données ARAMIS (Administration Research Action Management Information System) ou encore le comité de pilotage stratégique coprésidé par le secrétaire d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) et la directrice de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) et chargé des questions concernant la formation, la recherche et l'innovation. Citons encore et surtout le développement systématique, à l'issue d'une phase pilote au sein de quelques offices fédéraux, de plans directeurs de recherche d'orientation straté-

<sup>1</sup> Voir l'index des abréviations.

gique; ceux-ci ont été ancrés dans les deux derniers messages du Conseil fédéral relatifs à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie (FRT).<sup>2</sup>

Cependant, la recherche de l'administration fédérale demeure l'objet de questions critiques au sein des Chambres fédérales. Dans ce contexte, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) a élaboré une esquisse de projet pour une évaluation. S'appuyant sur cette esquisse, la sous-commission DFI/DETEC de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) a décidé de faire porter l'évaluation sur l'arrangement politico-administratif et les plans directeurs de recherche (schéma 1).

Cette évaluation doit répondre à la question de savoir si l'introduction des plans directeurs de recherche a permis une planification stratégique et financière efficace de la recherche. Elle porte sur une analyse de l'arrangement politico-administratif en la matière et sur l'appréciation de la cohérence et de la pertinence des plans directeurs de recherche; elle doit par ailleurs vérifier dans quelle mesure les services chargés de la mise en œuvre respectent le contenu des plans directeurs de recherche.

Ce faisant, il faut garder un certain recul par rapport à l'objet d'évaluation. Il ne s'agit pas tant d'améliorer l'instrument qu'est le plan directeur de recherche que de savoir s'il est fondamentalement approprié pour la réalisation des objectifs qui le sous-tendent. Conformément au message, les plans directeurs de recherche doivent préciser «où se situent les priorités des prochaines années, quels sont les résultats escomptés et avec quels moyens ces objectifs peuvent être atteints».<sup>3</sup> Pour la période suivante, le Conseil fédéral a élargi ces objectifs à: «stimuler la qualité et assurer l'expertise de l'administration en garantissant sa capacité de recherche».<sup>4</sup> Ces objectifs sont au cœur des questions soulevées par l'étude et présentés ci-après:

- *Evaluation de l'arrangement politico-administratif:*  
la répartition des compétences et l'attribution des ressources au sein de cet arrangement permettent-elles un pilotage efficace de la recherche de l'administration fédérale?
- *Evaluation des plans directeurs de recherche:*  
dans quelle mesure les plans directeurs de recherche sont-ils appropriés pour assurer un pilotage coordonné et cohérent de la recherche?
- *Evaluation de la mise en œuvre des plans directeurs de recherche:*  
quel jugement porter sur la mise en œuvre des plans directeurs de recherche par les services de l'administration fédérale?

Ces questions centrales sont reliées entre elles par un lien logique et réel dans le processus de conception et de mise en œuvre. Ce lien apparaît dans le schéma 1 ci-dessous. Ainsi, les questions concernant l'évaluation de l'arrangement politico-administratif sont classées, dans le schéma analytique, dans les cases «Bases légales» et «Arrangement politico-administratif». Cette dernière contient les acteurs majeurs (en gras dans le texte). Les questions concernant les plans directeurs de recherche et leur mise en œuvre sont quant à elles classées en tant que 1<sup>er</sup> et

<sup>2</sup> Message FRT 2000 à 2003 (FF 1999 271 à 443) et message FRT 2004 à 2007 (FF 2003 2067 à 2231).

<sup>3</sup> Message FRT 2000 à 2003 (FF 1999 347).

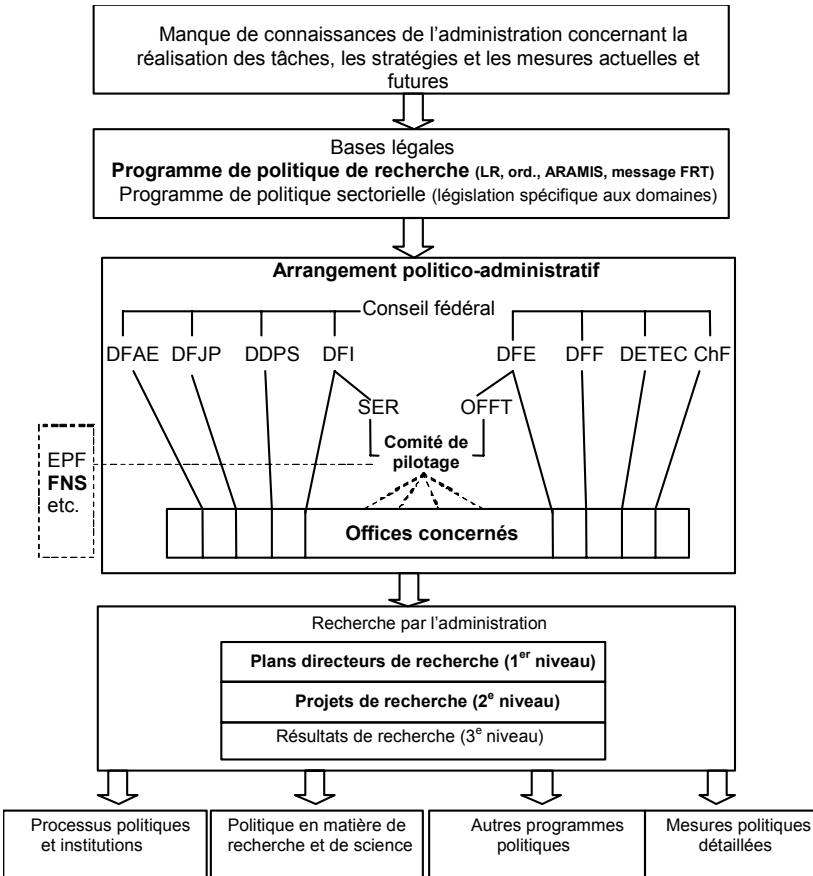
<sup>4</sup> Message FRT 2004 à 2007 (FF 2003 2174).

2<sup>e</sup> niveau dans «La recherche par l'administration». Les résultats du niveau 3 ne sont plus l'objet de la présente évaluation.

Les résultats présentés ci-après doivent permettre de formuler des recommandations fondées et basées sur une analyse empirique dans l'optique de la prochaine planification à moyen terme de la recherche de l'administration fédérale et de sa mise en œuvre. Ces recommandations visent en outre le développement futur de l'arrangement politico-administratif concernant la recherche.

*Schéma 1*

**Schéma analytique des trois étapes de l'évaluation (modèle du CPA)**



## 2

## Réalisation

### 2.1

### Objet de l'étude

Les questions centrales concernant l'efficacité de l'arrangement politico-administratif et les effets des plans directeurs de recherche en termes de coordination confèrent à l'évaluation un caractère formatif pour ce qui est des processus stratégiques de planification et un caractère récapitulatif s'agissant de l'analyse de la mise en œuvre des plans directeurs. L'évaluation se penche donc aussi bien sur des questions de méthode que sur l'aménagement des plans directeurs et leur mise en œuvre, dans la mesure où cette dernière peut être appréciée au moment de la réalisation de l'évaluation.

Conformément aux documents disponibles en amont de l'évaluation, il devait s'agir de douze plans directeurs de recherche de la période 2004 à 2007 et de cinq de la période 2000 à 2003. Au vu de ce nombre relativement peu élevé et du risque de perdre des informations en cas de sélection, nous avons décidé, en concertation avec le mandant, d'intégrer dans l'évaluation tous les plans directeurs de recherche disponibles, en mettant l'accent sur ceux qui relevaient de la période financière en cours.

La méthode d'évaluation et la prise en considération de tous les milieux concernés devaient illustrer de manière appropriée la complexité de la politique de recherche en Suisse. Pour ce faire, une méthode en trois étapes a été retenue:

*1<sup>re</sup> étape: description de la répartition des compétences et des ressources au sein de l'arrangement politico-administratif portant sur la recherche de l'administration fédérale*

Cette première étape de travail consiste en un exposé du cadre légal et institutionnel de la recherche de l'administration fédérale: les principaux acteurs, leur répartition des tâches et l'attribution des ressources en tant que base pour la planification et la réalisation à moyen terme des projets de recherche

*2<sup>e</sup> étape: analyse de tous les plans directeurs de recherche disponibles*

Il s'agissait de récapituler et de décrire tous les plans directeurs de recherche disponibles pour la période 2004 à 2007 au moyen de caractéristiques portant sur la forme, le contenu et la procédure.<sup>5</sup> Les aspects et dimensions étudiés étaient les suivants:

- les bases légales spécifiques à la recherche dans les différents domaines politiques,
- les acteurs qui participent à l'élaboration des plans directeurs,
- la délimitation du sujet et les priorités,
- l'attribution de moyens,
- les procédures pour la mise en œuvre de cette planification à moyen terme.

L'accent a été mis par ailleurs sur des exemples de bonne et de mauvaise pratique concernant différents aspects essentiels. Il s'agissait avant tout de l'orientation

<sup>5</sup> Cette étape intermédiaire de l'évaluation a débouché sur neuf études de cas correspondant à neuf plans directeurs de recherche, qui ont été débattues avec les expertes dans le cadre d'ateliers, mais n'ont pas été publiées.

stratégique, de l'information, de la vue globale sur l'état actuel de la recherche, du degré de couverture du sujet pour chaque domaine politique, de la cohérence des priorités sur le plan du contenu et de la planification des ressources ainsi que de l'assurance qualité. L'analyse comparative de pratiques plus ou moins réussies ne concerne pas les plans directeurs dans leur intégralité mais les différences en termes de conception de parties importantes de ces plans.

*3<sup>e</sup> étape: étude d'aspects de la mise en œuvre de la planification à moyen terme à l'aide de plans directeurs de recherche d'une période antérieure*

La troisième étape, la partie récapitulative de l'évaluation, ne s'appuie pas sur les neuf plans directeurs de la période 2004 à 2007 car, ces derniers, étant en pleine phase de réalisation au moment de l'évaluation, n'ont pas été pris en considération pour les questions concernant la mise en œuvre. Nous nous sommes donc penchés sur les plans directeurs de la période antérieure (2000 à 2003). Cela permet d'éviter d'évaluer uniquement l'état intermédiaire d'un an, à la fin 2004, sachant que les projets sont saisis dans la banque de données ARAMIS avec un décalage dans le temps. En vue d'une meilleure garantie des résultats, il a été procédé à une triangulation avec d'autres sources de données établies par certains offices indépendamment d'ARAMIS ou provenant des bilans intermédiaires des plans directeurs de recherche actuels. Ce faisant, l'intérêt portait essentiellement sur la question de la réalisation des projets et sur d'éventuels écarts thématiques et financiers par rapport à l'état visé conformément aux plans directeurs.

## **2.2 Méthodes**

La variété et l'hétérogénéité des objets de l'étude nécessitent une combinaison de méthodes. L'évaluation repose notamment sur l'analyse détaillée des documents disponibles: outre les actes normatifs, il s'agit en premier lieu des plans directeurs de recherche, auxquels s'ajoutent des documents qui ont été établis dans ce contexte, tels que des stratégies, des programmes politiques et des listes de projets ainsi que les procès-verbaux des instances administratives chargées des plans directeurs, à savoir, le comité de pilotage et le groupe de coordination (voir la composition en annexe, qui présente en outre une bibliographie générale et les sources écrites).

Par ailleurs, le système d'information ARAMIS sur les projets de recherche a servi de source. Cette banque de données, gérée par un centre de compétences du SER, contient des milliers d'entrées pertinentes en lien avec les plans directeurs de recherche de l'administration fédérale.

Les résultats des analyses de documents ont été complétés, élargis et validés par le biais d'entretiens personnels avec les responsables des plans directeurs. Il s'agissait pour la plupart de représentants des directions des offices et des services de recherche. Outre les milieux directement impliqués dans l'établissement et la mise en œuvre des plans directeurs, des entretiens ont été menés avec des personnes indirectement concernées par ces plans ou évoluant dans leur environnement: la direction du FNS, le Secrétariat général (SG) du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), des offices concernés, etc. Enfin, nous nous sommes également entretenus avec le directeur suppléant du SER et le chef de l'unité Recherche nationale. Au total, 36 personnes ont été interviewées (voir la liste en annexe).

Nous souhaitons remercier les personnes et les services de l'administration fédérale cités plus haut pour la documentation détaillée ainsi que pour les informations utiles fournies à l'oral et par écrit. Sans leur collaboration et leur soutien, de nombreuses constatations et conclusions auraient été quasiment impossibles.

## 2.3 Expertise externe

A nos yeux, il était important de ne pas placer l'évaluation dans un cadre suisse fermé; nous avons souhaité faire valider notre méthode et nos résultats par un regard extérieur et au moyen d'autres expériences.

Pour cela, nous avons demandé à deux expertes très expérimentées dans le domaine d'accompagner tout le processus d'évaluation. Il s'agit d'Eva Barlösius, professeur à l'Université de Duisburg-Essen, et de Dagmar Simon, du Centre scientifique de Berlin pour la recherche sociale (WZB). Toutes deux se consacrent à l'évaluation de la recherche, notamment de la recherche publique, à l'échelle nationale et internationale.

Lors de *deux ateliers d'un jour*, nous avons consulté les deux expertes et nous sommes entretenus avec elles tant sur des questions de terminologie et de méthode que sur des résultats et conclusions (provisoires). Leurs commentaires sur une première version du rapport d'évaluation ont été intégrés dans la rédaction finale.

En qualité de représentant du mandant, Monsieur Andreas Tobler a participé aux deux ateliers. Ainsi, le flux permanent d'informations et les retours directs sur des ébauches de texte et sur le rapport final ont été assurés.

## 3 Evaluation de l'arrangement politico-administratif: bases légales, compétences, ressources, organisation de projet

Le présent chapitre étudie l'arrangement politico-administratif dans la mesure où il est déterminant pour l'établissement des plans directeurs de recherche et leur mise en œuvre. Les définitions de termes importants sont suivies des bases légales spécifiques à la recherche de l'administration fédérale, puis des compétences des principaux acteurs et de leurs ressources; enfin, une vue globale de l'organisation de projet, présentée sous une forme typique, est présentée. Les écarts importants sont exposés et commentés dans le chap. 4.

Le point 3.2 est consacré à la question de savoir si les bases légales existantes constituent un fondement suffisamment clair et cohérent pour le pilotage de la recherche de l'administration fédérale et dans quelle mesure elles ne le constituent éventuellement pas. Le point 3.3 traite des compétences dont, conformément aux bases légales, les acteurs principaux disposent au sein de l'arrangement politico-administratif et de l'adéquation de leur répartition. Puis, le point 3.4 étudie le bien-fondé des ressources allouées aux différents acteurs au sein de l'arrangement politico-administratif. Enfin, le point 3.5 se penche sur la collaboration entre les différents acteurs concernés par l'établissement des plans directeurs de recherche. Il s'agit notamment de savoir comment ceux qui recourent à la recherche de l'administration fédérale sont associés

au processus et quels instruments sont utilisés pour la coordination. La conclusion au point 3.6 vient compléter l'évaluation globale.

### 3.1 Définitions

Le Conseil suisse de la science et de la technologie (CSST) recommande de différencier les catégories suivantes dans le domaine de la recherche publique:

«Recherche de l'administration fédérale (*Ressortforschung*) au sens strict

Activités pour l'accomplissement immédiat de tâches spécifiques des offices (par exemple préparation, exécution et évaluation de la politique, expertise, monitoring, définition de normes et de valeurs limites, etc.).

Recherche de l'administration fédérale (*Ressortforschung*) au sens plus large

- a. Encouragement ciblé de la recherche et du développement subsidiaire à d'autres institutions (...) s'il s'avère nécessaire en vue des objectifs politiques dans ce domaine.
- b. Recherche pour venir à bout de situations ou de développements extraordinaires ou imprévisibles (par exemple épidémie de SIDA, etc.), pour prendre des mesures d'urgence, le cas échéant lors du transfert futur vers d'autres organismes d'encouragement (par exemple FRNS).
- c. Recherche au service de tâches publiques d'importance stratégique de longue haleine (par exemple sécurité des centrales nucléaires, évaluation de la politique [*policy assessment*], évaluation des choix technologiques [*technology assessment*], etc.).<sup>6</sup>

Les activités de recherche qui n'entrent pas dans l'une de ces catégories ne relèvent pas des offices et doivent être financées par d'autres institutions (FNS, CTI, etc.). Selon cette définition, il peut tout aussi bien s'agir de recherche fondamentale que de recherche appliquée; en revanche, ces activités ne sont pas libres mais orientées et axées sur des tâches politiques. Un passage de l'actuel message FRT précise cette approche: «C'est une recherche orientée et en général interdisciplinaire, qui est appelée à jouer un rôle primordial et souvent précurseur pour la réalisation des tâches d'un Etat moderne. Elle se fait l'écho des interrogations de la société et, de par sa fonction instrumentale, elle fournit des résultats expérimentaux, des modèles et des observations qui permettent la conception de politiques modernes basées sur des évidences (*evidence-based public policies*)».<sup>7</sup>

Pour la recherche de l'administration fédérale au sens large, le CSST utilise parfois l'expression «recherche dans des domaines politiques»; à l'époque, ces derniers étaient en adéquation avec la classification d'Eurostat, le service statistique de l'UE, et auraient permis des comparaisons à l'échelle internationale. Auparavant, la notion de domaine politique était déjà courante, mais, avec le sens que lui a donné le CSST, elle a ensuite servi à se distinguer des perspectives limitées des offices. Le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER), l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie ainsi que le Conseil fédéral ont utilisé cette

<sup>6</sup> CSST, Rapport annuel 1999, p. 10.

<sup>7</sup> Message FRT 2004 à 2007, sur le rôle de la recherche de l'administration fédérale (FF 2003 2173).

terminologie dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003 (FRT) sans toutefois respecter à la lettre les distinctions opérées par le CSST. Il s'agissait plutôt de l'orientation donnée à la recherche, selon laquelle la planification à moyen terme devrait désormais concerner les offices et en partie les départements. L'actuel message FRT 2004 à 2007 reprend l'exigence, qui découle de cette orientation, en ce qui concerne la coordination et le pilotage cohérent par domaine politique.

### **La fonction des plans directeurs de recherche du point de vue des offices**

Il ressort des entretiens que, rétrospectivement, les responsables en charge de la recherche ne perçoivent la fonction principale du plan directeur que dans le cadre de l'information au public intéressé et, surtout, au Parlement. Par conséquent, ils attribuent au plan directeur une dimension *politique*. La recherche revêt une importance *pratique* dès lors qu'une ligne directrice est fixée aux unités administratives afin qu'elles puissent couvrir leurs besoins de connaissances pour l'accomplissement de tâches existantes ou à venir. Dans certains cas, le plan directeur va encore plus loin puisqu'il formule les tâches des responsables de programme partiel (OFEN) et celles des mandataires potentiels (OFSP0). Par ailleurs, les entretiens ont fait apparaître des différences importantes dans la mesure où certains offices tels que l'OFROU n'intègrent pas dans le plan directeur tous les domaines qui relèvent de leur activité, comme, par exemple, la recherche portant sur les techniques de construction et les matériaux.

## **3.2 Bases légales**

Les principales bases légales valables pour la recherche de l'administration fédérale sont la loi fédérale sur la recherche (*loi sur la recherche [LR]*, recueil systématique [RS] 420.1), et l'ordonnance relative à la loi sur la recherche [*ordonnance sur la recherche*], RS 420.11) dont les trois buts majeurs sont l'encouragement de la recherche, la réglementation de la coordination des organes de recherche et l'utilisation rationnelle des fonds. Les organes de recherche<sup>8</sup> et, partant, l'administration fédérale, dès lors qu'elle effectue des recherches ou octroie des mandats de recherche, doivent veiller:

- à la qualité scientifique de la recherche,
- à la diversité des opinions et méthodes scientifiques,
- au maintien d'un lien étroit entre l'enseignement et la recherche,
- à un rapport judicieux entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée correspondant à leurs tâches,
- à l'encouragement de la relève scientifique et au maintien de la qualité du potentiel de recherche,
- à la coopération scientifique internationale.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> L'administration fédérale est considérée comme un organe de recherche «dans la mesure où: 1. elle effectue elle-même des recherches à ses propres fins; 2. elle confie à des tiers des mandats de recherche, finance directement des recherches, ou met en œuvre d'autres mesures dans le domaine de la recherche.» (Art. 5 let. c LR).

<sup>9</sup> Art. 2 LR.

Concernant la recherche de l'administration fédérale, les compétences pour l'octroi de mandats de recherche d'intérêt public reviennent aux départements<sup>10</sup>, sachant que les règles de compétence fixées par les lois spéciales sont réservées. Cela a pour conséquence qu'en règle générale, les offices disposent de la compétence principale. Cette dernière porte non seulement sur l'octroi de mandats ou les contributions financières, mais également sur de vastes aspects de la gestion de la recherche, notamment la coordination autonome et la coordination entre les offices et les départements; ce faisant, il faut aussi tenir compte de la recherche à l'étranger.<sup>11</sup>

Le Conseil fédéral veille à l'utilisation efficace et concertée des fonds qu'il alloue à la recherche. Il peut confier certaines tâches de coordination à des commissions.<sup>12</sup> Pour cela, il s'appuie sur le comité de pilotage, qui intervient à l'échelon interdépartemental, et sur des commissions consultatives qui sont rattachées aux offices mais dont les membres sont généralement désignés par le chef du département.

Outil de coordination passif, la banque de données ARAMIS a été créée en 1997. Il s'agit d'un système d'information électronique commun à toute l'administration.<sup>13</sup> ARAMIS sert à:

- a. créer la transparence des flux financiers et à coordonner les contenus scientifiques dans le domaine de la R-D,
- b. collecter les données nécessaires aux statistiques de la R-D de l'Office fédéral de la statistique,
- c. soutenir les enquêtes de l'administration fédérale des finances,
- d. planifier et piloter les activités dans le domaine de la R-D,
- e. soutenir la gestion des projets.

Les unités fournissant les données – il s'agit de tous les services de l'administration fédérale qui financent ou réalisent des projets de R-D – exercent l'autorité sur celles-ci. En-dehors du service de recherche dont ils dépendent, les utilisateurs n'ont accès qu'aux données scientifiques, financières ou organisationnelles qui sont validées par l'unité fournissant les données.

Au niveau de la planification, le mandat de recherche est mis en œuvre dans le cadre de *programmes pluriannuels* déterminés par le Conseil fédéral pour chaque domaine politique. Ce dernier désigne les unités administratives tenues d'établir des programmes, il définit les exigences formelles et peut exiger un réexamen des programmes.<sup>14</sup> Le contenu des programmes pluriannuels est intégré dans le message FRT, dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale et dans la planification financière annuelle de la Confédération. Il est par ailleurs précisé dans l'ordonnance sur la recherche. Il s'agit:<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Art. 16, al. 5 et suiv. LR.

<sup>11</sup> Art. 17 et 18 LR.

<sup>12</sup> Art. 19 LR.

<sup>13</sup> Ordonnance relative au système d'information ARAMIS sur les projets de recherche et de développement de la Confédération (ordonnance ARAMIS, RS **420.31**).

<sup>14</sup> Art. 24 et 25 LR.

<sup>15</sup> Art. 12, ordonnance sur la recherche.

- des objectifs principaux et des priorités,
- de la répartition des moyens,
- de la manière dont les activités sont coordonnées,
- des conséquences sur le personnel et les finances.

La planification de la recherche doit tenir compte des programmes politiques, dont, par exemple, les objectifs de la politique suisse en matière de recherche aux termes de l'art. 20 de la loi sur la recherche et de l'art. 11 de l'ordonnance. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a confié au CSST un mandat en la matière pour la période 2000 à 2003, et non pour la période qui suit.<sup>16</sup>

Les offices procèdent à la planification annuelle conformément aux dispositions stipulées dans les lois spéciales.

Les offices représentés au sein du comité de pilotage chargé de la formation, de la recherche et de la technologie sont en outre tenus d'informer chaque année le Conseil fédéral par le biais d'une note d'information mentionnant les données clés de la recherche de l'administration fédérale et de remettre un rapport circonstancié au comité de pilotage.<sup>17</sup>

D'autres aspects importants sont le principe de publication et d'accessibilité des résultats de la recherche ainsi que le contrôle et l'évaluation des projets de recherche.<sup>18</sup>

Des dispositions pertinentes pour la recherche de l'administration fédérale sont réglées à des niveaux inférieurs. Ainsi, des dispositions d'exécution complémentaires à la loi sur la recherche, qui portent par exemple sur la formation d'organes de planification et de recherche ainsi que sur leurs compétences se trouvent dans l'ordonnance sur l'organisation du DFI et dans l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'économie (DFE)<sup>19</sup> ou encore dans l'arrêté du Conseil fédéral du 29 septembre 1997, qui charge le DFI et le DFE de réorganiser les domaines de la formation, de la recherche et de la technologie, notamment de créer un comité de pilotage ou de maintenir un forum pour l'échange d'informations, à savoir, le groupe de coordination, qui a succédé à l'ancien groupe de travail inter-départemental AGREB (recherche de l'administration fédérale).<sup>20</sup>

### **Le cadre légal de la recherche de l'administration fédérale et les lois spéciales**

L'ancrage légal de la recherche de l'administration fédérale n'est *pas au cœur* des lois spéciales sur lesquelles se basent les offices. Cela se manifeste dans le fait que la plupart des programmes se contentent d'énumérer les actes normatifs souvent nombreux qui, sous une forme ou une autre, portent sur la recherche, l'acquisition de bases ou un devoir d'information. Le mandat légal le plus structuré porte sur la recherche agronomique. D'autres offices profitent d'une disposition sur le financement, qui contient la régularisation des fonds consacrés à la recherche de l'admi-

<sup>16</sup> Conformément à l'art. 22, al. 1 LR.

<sup>17</sup> Art. 31 LR, repris par le comité de pilotage FRT dans les directives relatives à l'assurance qualité dans les activités de recherche de l'administration fédérale, p. 9.

<sup>18</sup> Art. 28 et 29 LR.

<sup>19</sup> Org DFI (RS 172.212.1) et Org DFE (RS 172.216.1).

<sup>20</sup> Arrêté du Conseil fédéral basé sur la proposition du DFI et du DFE du 28 novembre 1997, intitulée: «Réorganisation du domaine «Formation, recherche et technologie»: mise en œuvre de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 septembre 1997.»

nistration fédérale sous la forme d'une affectation obligatoire des recettes spécifiques de l'office. Les bases légales font apparaître clairement la diversité thématique du mandat de recherche de certains offices importants (OFSP, OFEFP).

### **Réponse à la question de la clarté et de la cohérence des bases légales de la recherche de l'administration fédérale**

Tandis que la loi sur la recherche et les ordonnances y afférentes, y compris l'ordonnance ARAMIS, présentent des obligations générales suffisamment claires et cohérentes, il n'en va généralement pas de même pour les lois spéciales. Cela est dû, d'une part à l'absence de cohérence entre les différentes lois spéciales, sur lesquelles un domaine politique tel que la santé ou l'environnement peut s'appuyer, et d'autre part, au caractère trop peu contraignant ou trop peu précis des prescriptions. Par exemple, on trouve systématiquement dans la recherche agronomique des lois spéciales, qui vont du mandat constitutionnel à l'ordonnance sur la recherche agronomique. La plupart des autres lois spéciales ne contiennent pas d'obligation globale de recherche publique, d'autant plus que, fréquemment, le texte de l'acte utilise une formulation potestative. Souvent, la formulation est un peu plus précise pour les mandats portant sur des conventions et des traités internationaux, qui obligent les offices fédéraux à fournir des efforts en matière de recherche.

La marge d'interprétation qui en résulte est exploitée par les offices. A titre d'exemple, l'OFSPO semble être jusqu'à présent le seul office qui n'a quasiment pas mis en œuvre son mandat de recherche avant la réorientation selon le plan directeur de la politique du sport; depuis, il se trouve dans une phase de mise en place peu confortable en interne comme en externe (mise en réseau internationale, gestion de la recherche, potentiel des chercheurs).

### **3.3 Compétences des acteurs principaux, en particulier du comité de pilotage et du groupe de coordination**

Dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration, le Conseil fédéral avait décidé de concentrer le domaine FRT sur les deux départements DFI et DFE. Par la suite, les deux offices responsables ont proposé au groupe Science et recherche et à l'OFFT de former un comité de pilotage et «si le besoin se fait sentir», de conserver au sein des offices de la recherche publique «un forum pour l'échange d'informations». Le premier existe depuis 1998. Coprésidé par les directeurs du SER et de l'OFFT, il a pour but la préparation de bases décisionnelles, la formation de l'opinion et la conciliation des intérêts dans les domaines suivants:

1. messages,
2. planification des prestations et des ressources,
3. programme de législation, objectifs annuels et rapport d'activité,
4. normes et obligations,
5. controlling.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Projet d'arrêté du 28.11.1997.

Dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pour les années 2000 à 2003, le Conseil fédéral exigeait pour la première fois un plan directeur de recherche dans cinq domaines politiques et précisait qu'un office fédéral serait responsable à chaque fois, tandis que les autres offices concernés seraient tenus de participer. Les offices chargés de la préparation des plans directeurs s'appuyaient sur la proposition du CSST, conformément à la répartition ci-après.

Tableau 1

### Domaines politiques et offices sollicités

Domaine	Offices concernés
Protection de l'environnement	OFEFP, OFES, OFAG
Production, distribution et utilisation rationnelle de l'énergie	OFEN, OFFT, OFES
Protection et promotion de la santé	OFSP, OFES, OFAG, OVF, HEFSM
Productivité et technologie agricoles	OFAG, OFSP, OVF
Politique sociale	OFAS, OFDE

L'office cité en premier était responsable du domaine, les autres étant tenus de participer. Ce principe a été maintenu pour la période 2004 à 2007, à ceci près que, peu à peu, il a été question de douze plans directeurs de recherche.

Quelques années plus tard, le comité de pilotage FRT souligne qu'il n'a aucune compétence en termes de directives relatives aux activités de recherche des offices et que la responsabilité quant au budget incombe exclusivement aux offices.<sup>22</sup> Seul l'arrêté du Conseil fédéral concernant le message FRT 2004 à 2007 attribuée à la présidence du comité de pilotage une tâche supplémentaire: édicter des directives sur l'assurance qualité.<sup>23</sup>

Dans les faits, les réunions semestrielles du comité de pilotage ont eu peu d'effet sur les processus et procédures, exception faite de la lourde procédure de consultation des offices, à laquelle il a été possible de renoncer dans certains cas. Pour l'accomplissement des tâches, des procédures qui ont fait leurs preuves sont utilisées dans une large mesure, en particulier pour le controlling et le reporting. Cela concerne avant tout la planification financière, la note annuelle au Conseil fédéral et la procédure annuelle ordinaire pour le budget.

Pour les enjeux nouveaux (assurance qualité des activités de la recherche, évaluation de l'efficacité des projets, saisie de données dans ARAMIS), le processus d'adoption prend beaucoup plus de temps.

La mission d'assurance qualité se situe en amont du traitement au sein du *comité de pilotage*. Situé au-dessous du comité de pilotage, il existe un forum pour l'échange d'informations entre les responsables de la recherche des offices. Cet échange a lieu au plus une fois par trimestre au sein du *groupe de coordination* qui, en tant

<sup>22</sup> Pièce jointe n°2 à un courrier du 23 mars 2005 du responsable Recherche nationale, SER, à l'attention du secrétaire adjoint de la Commission de gestion du Conseil national ainsi que message FRT 2004 à 2007 (FF 2003 2174).

<sup>23</sup> Arrêté du Conseil fédéral du 29 novembre 2002.

qu'instance regroupant des experts, accomplit des tâches préparatoires et opérationnelles importantes en matière de recherche de l'administration fédérale et recourt occasionnellement à des experts externes. Dès le début, le groupe de coordination s'est vu régulièrement confier des mandats par le comité de pilotage, notamment la définition de la recherche de l'administration fédérale ou encore la coordination et la désignation des offices responsables et des offices qui les secondent dans le cadre d'un plan directeur de recherche.

Sur la base de ces travaux préparatoires, le comité de pilotage a adopté en novembre 2005 un projet dans lequel il définit, de manière contraignante, les *principes de l'assurance qualité*, présentés dans un manuel destiné aux services de recherche de l'administration fédérale. Cette initiative émanait de plusieurs instances, à savoir, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national, ainsi que du groupe de coordination. Le projet – un concept d'assurance qualité – contient plusieurs directives relatives aux trois piliers suivants:

1. *la gestion de la recherche*, qui comprend la planification stratégique, le plan directeur de recherche, les procédures relatives à l'octroi de mandats, l'information sur le projet par le biais d'ARAMIS ainsi que la publication des résultats,
2. *le compte rendu* et le reporting en fonction des groupes cibles et de la périodicité de rapport,
3. *le contrôle de l'efficacité* et les évaluations à tous les niveaux (projet, programme, organe de recherche, domaine politique dans son intégralité).

### **Réponse à la question du bien-fondé de la répartition des compétences**

Les offices ont réagi avec des disponibilités et des compétences variées face aux tâches motivées par le politique et inscrites dans un cadre légal, portant sur la coordination de la recherche au sein de l'administration fédérale et sur l'assurance qualité. Certains offices avaient mis en place depuis longtemps déjà leurs programmes à moyen terme (OFSP, OFAG, DDC), en particulier ceux qui, pour la recherche, pouvaient recourir à des fonds dédiés (OFROU); par conséquent, ils disposaient d'ores et déjà d'une longue tradition en matière de gestion de la recherche, voire de contrôle d'efficacité (OFEN).

La mise en place d'un comité de pilotage, secondé par le groupe de coordination, a donné lieu à une plate-forme de coordination et d'information régulièrement utilisée. Cependant, une instance centralisée de surveillance voire de sanctions (qui interviendrait aussi bien de manière positive que négative), interne à l'administration et dotée des fonds et compétences adéquats, fait défaut au niveau de la conception et n'est pas prévue pour l'avenir. A l'inverse, il est clair que, pour l'élaboration de leurs plans directeurs de recherche, les offices disposent d'une vaste latitude sur le plan des compétences, tant pour la forme que pour la définition d'axes et de priorités sur le plan du contenu et des ressources. A cela s'ajoute le fait que, pour les futurs programmes nationaux de recherche (PNR), les offices tiennent compte dans une large mesure, dans leur planification, de leur droit de proposition et y recourent activement.

Concernant la coordination et l'information, les plans directeurs de recherche dans leur forme actuelle sont appropriés; ils ne le sont en revanche pas pour un pilotage de la recherche de l'administration fédérale au niveau transversal. Cette répartition des compétences était judicieuse dans l'optique de l'adoption de directives com-

munes relatives à l'assurance qualité. Quoi qu'il en soit, l'instrument de contrôle de l'efficacité et de l'évaluation, encore trop peu utilisé systématiquement, renferme un certain potentiel d'amélioration de la qualité de la recherche de l'administration fédérale tant sur le plan de la conception qu'au niveau des projets et des programmes. Pour le reste, la délimitation des compétences n'a été modifiée que de façon marginale jusque-là. Aujourd'hui encore, la question concernant la compétence de l'administration à transférer des moyens substantiels d'un domaine politique vers un autre ou des offices vers des organes de recherche plus importants n'est pas tranchée.

### **3.4 Attribution des ressources au sein d'importants organes de recherche de l'administration fédérale**

Etant donné que les offices sont toujours responsables de la planification budgétaire, leurs comptes et leurs budgets sont les meilleures attestations pour l'attribution des ressources. Il ressort d'études réalisées il y a quelque temps déjà – en particulier d'un récapitulatif du CSST en lien avec un avis sur les plans directeurs de recherche 2000 à 2003, d'une brochure sur la recherche de l'administration fédérale et des statistiques régulièrement établies par l'OFS, qui ont été remplacées par les récapitulatifs réalisés par le SER au moyen des données d'ARAMIS – que les ressources sont réparties différemment d'un office à l'autre, sachant que les chiffres reflètent pour l'essentiel les ordres de grandeur et les tendances. Au vu de l'hétérogénéité des organes de recherche de l'administration fédérale, des sources disponibles en-dehors de l'administration et de conceptions différentes des activités de recherche, il s'avère très compliqué d'obtenir des valeurs plus précises et des comparaisons directes entre les offices et entre leurs plans directeurs de recherche.

Sur le plan de la comparaison, des problèmes de définition et de méthode se posent tout au long de la chaîne de statistiques de la R-D. Bien qu'une continuité ne soit pas toujours garantie en raison de changements de personnel ou de systèmes comptables, les séquences de données récurrentes établies en interne par les offices sont plus fiables. En outre, les comparaisons doivent s'effectuer sur une certaine durée, étant donné que de fortes fluctuations annuelles peuvent être observées.<sup>24</sup>

S'agissant des *perspectives en termes de ressources*, des opinions diamétralement opposées prévalaient à l'époque de l'établissement des plans directeurs de recherche: les uns pensaient que les programmes d'allègement budgétaire et d'économies seraient maintenus, tandis que les autres étaient d'avis que, s'appuyant sur la devise «réformer et investir», le Conseil fédéral augmenterait en moyenne de cinq pourcent les moyens débloqués chaque année pour la recherche. Certains offices se sont alors montrés généreux lors de l'actuelle planification des ressources en prévoyant un budget supérieur aux moyens débloqués jusque-là.

Une analyse réalisée en 1998 par le Conseil suisse de la science sur les ressources au sein des cinq domaines politiques alors retenus – santé, politique sociale, énergie, environnement et agriculture<sup>25</sup> – a montré que les budgets consacrés à la recherche

<sup>24</sup> L'ARE rapporte qu'à eux seuls, deux axes prioritaires sur neuf représentaient les trois quarts des moyens sur une année étudiée, tandis que trois axes n'ont pas été pris en considération (ARE, 2003).

<sup>25</sup> Voir annexe 5 de l'avis sur les plans directeurs de recherche.

(moyens et personnel) par l'OFAS pour la politique sociale (près d'un million de francs) et par l'OFAG pour l'agriculture variaient d'un facteur 55; les domaines politiques de l'énergie (OFEN) et de la santé (OFSP) tablaient chacun sur 30 millions de francs, tandis que le domaine politique de l'environnement (OFEFP) comptait sur 3,4 millions de francs, soit 10 % du budget des domaines précités. En pour-cent, cependant, l'OFAG n'a consacré que 1,5 % de son budget global à la recherche, alors que l'OFSP et l'OFEN ont investi près d'un quart de leurs moyens dans des activités de recherche.

Un récapitulatif du SER établi sur la base du compte d'Etat 2000 montre qu'avec près de 30 %, l'agriculture se taille la part du lion dans la recherche de l'administration fédérale, suivie des contributions<sup>26</sup> et de la recherche de la DDC (25 %), de la recherche dans le domaine énergétique (15 %) et d'autres domaines politiques: politique de sécurité et de paix (7 %), santé (6 %) ainsi que transports et durabilité (4 %).

Les chiffres de l'OFS, accessibles sur Internet,<sup>27</sup> et ceux d'ARAMIS permettent de présenter au mieux l'évolution. Entre 1994 et 2004, la part de la recherche de l'administration fédérale (recherche intra-muros et mandats de R-D) selon les domaines politiques a évolué comme suit: conséquence de l'externalisation de la RUAG, la part au sein de la défense nationale et de l'armement est passée de 171 millions de francs à 17 millions de francs (ce qui correspond encore à 8 % des dépenses totales); durant la même période, les dépenses en R-D concernant la protection de l'environnement ont baissé de 54 à 7 millions de francs et la part dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé a oscillé entre 36 et 20 millions de francs; elle était de 38 millions de francs pour la production, la distribution et l'utilisation rationnelle de l'énergie et est désormais stable avec 24 millions de francs. Domaine important de la recherche de l'administration fédérale, «productivité et technologie agricoles» a pu développer sa part pour la faire passer de 40 à 74 millions de francs en valeur nominale (près d'un tiers de la part totale), mais, dans la réalité, des ressources ont été supprimées au sein d'Agroscope. En valeur nominale, la Confédération a diminué plus que de moitié, ces dix dernières années, les dépenses R-D pour la recherche de l'administration fédérale, qu'elle a transférées dans une large mesure et bloquées à un niveau annuel de près de 250 millions de francs; la tendance étant toujours à la baisse.<sup>28</sup> La récente augmentation des fonds publics accordés à la recherche a bénéficié pour l'essentiel aux hautes écoles spécialisées et à quelques disciplines scientifiques des Ecoles polytechniques fédérales (EPF). Un examen de l'allocation des moyens pratiquée jusque-là serait nécessaire pour savoir si des missions essentielles de l'Etat et la future gestion des problèmes courent le risque d'être négligées faute de moyens et s'il en résultera des frais élevés de «réparation».<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Nonante pour-cent des fonds sont attribués à la recherche pour le développement de capacités dans les pays du Sud et à des programmes internationaux de recherche (connaissances visant la réduction de la pauvreté).

<sup>27</sup> [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/bildung\\_und\\_wissenschaft/indicateurs/st/ind2.indicator.20204.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/bildung_und_wissenschaft/indicateurs/st/ind2.indicator.20204.html)

<sup>28</sup> Indications selon l'Aperçu sur les ressources 2003 à 2006 de la recherche de l'administration fédérale, document interne du SER du 19 octobre 2005.

<sup>29</sup> Des informations sur l'état parfois critique des réseaux publics dans des pays voisins laissent présager de telles évolutions (infrastructure énergétique, bâtiments scolaires, systèmes de gestion des déchets).

## Vue globale des ressources sur la période 2003 à 2006 (en milliers de CHF)

Office responsable	Compte 2003	Compte 2004	Budget 2005	Prévision 2006
ARE	1 792	2 176	1 993	1 857 <sup>2</sup>
OFROU	7 899	9 470	6 643	7 800
OFEN	34 905	29 139	24 174	22 600
OFEFP	5 330	6 097	3 336	4 837
OFSP	294	2 987	2 950	2 950
DPS-DDPS	300	298	300	0
armasuisse/S+T <sup>3</sup>	14 485	14 400	15 295	16 000
DP-DFAE	2 160	2 519	2 600	2 600
CPSI	515	354	620	620
DDZ <sup>1</sup>	65 726	59 608	60 000	60 000
OFC	402	79	683	315
OFSP	13 050	16 003	21 417	16 214
OFAS	1 217	743	768	606
OFFT	1 473	2 182	3 700	3 500
OFAG	6 487	6 004	6 421	6 230
Agroscope	68 000	70 192	65 098	62 613

Source: offices fédéraux et ARAMIS

<sup>1</sup> Mandats (environ 1/10) et contributions (environ 9/10) confondus

<sup>2</sup> Information écrite du directeur de l'ARE

<sup>3</sup> Couvert par un plan directeur de recherche de l'office, mais n'est pas partie intégrante du domaine politique portant sur la politique de sécurité (extérieure) et de paix.

La répartition ci-dessus des ressources en fonction des offices responsables ne contient pas d'indications sur le volume des *transferts* de la part des offices participants au sein d'un domaine politique. Ces transferts sont toutefois rares d'après un récapitulatif du SER établi sur la base des indications communiquées par les offices concernés. Par ailleurs, s'ils tentent de transférer vers d'autres offices des crédits spécifiques approuvés par le Parlement, les offices se heurtent à des obstacles d'ordre légal.

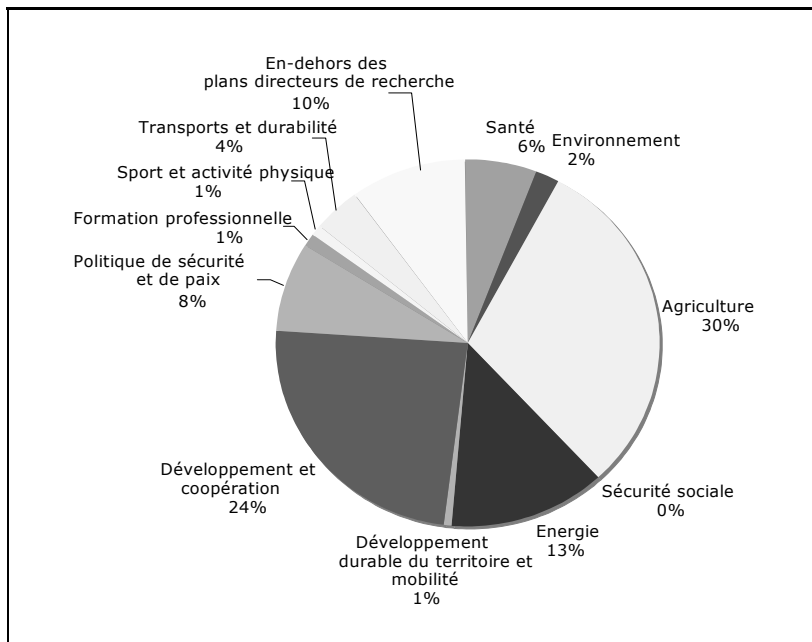
A titre d'exemple, la contribution de l'OFEFP à d'autres plans directeurs de recherche en 2004 a représenté près de 10 % (672 000 francs) de l'ensemble des moyens de l'office dans le domaine de la recherche. Par ailleurs, près de 25 millions de francs, soit une part de 10 % de la somme totale allouée à la recherche, ne peuvent être attribués à aucun plan directeur de recherche de l'administration fédérale.

Par conséquent, le classement demeure plus ou moins le même: selon le *tableau 2*, la DDC et Agroscope utilisent chacun un quart des moyens consacrés à la recherche de l'administration fédérale; l'OFEN, qui perd 4 % depuis 2003, est passé sous la barre des 10 %; l'OFSP se situe autour de 7 %, l'OFROU à 3 %, l'OFEFP à 2 %, l'OFSP et l'ARE à 1 %.

Le schéma 2 présente quant à lui une estimation de la répartition des ressources en fonction des plans directeurs et des domaines politiques. Il est basé sur les chiffres transmis par les offices.

*Schéma 2*

### Répartition des ressources en fonction des plans directeurs de recherche 2004



Source: offices fédéraux, Competence Center ARAMIS

### Réponse à la question du bien-fondé de la répartition des ressources

Une fois de plus, la situation initiale varie fortement d'un office à l'autre en ce qui concerne les moyens disponibles pour la planification de la recherche et la mise en œuvre. Tandis que certains offices ont dû commencer par ouvrir un crédit de recherche (l'OFSPo p. ex.), d'autres ont compté sur des moyens relativement stables d'un montant allant de quelques millions à quelques dizaines de millions de francs par an. C'est pour cette raison que, selon leurs propres indications, les principaux offices responsables exigent un processus de gestion de la planification et des comptes professionnel et parfois trop compliqué, qui ressemble de très près à une sur-réglementation.

Dans l'espoir d'une nouvelle répartition et, surtout, d'une augmentation des moyens alloués à la recherche de l'administration fédérale, l'un ou l'autre office a été encouragé à introduire une planification sur quatre ans et des processus qui relèvent de celle-ci (ARE, OFSPo). Toutefois, la planification des ressources selon les domaines politiques, qui aurait dû être effectuée à un niveau supérieur sur le moyen terme,

a échoué en raison du fait que le budget relève de la responsabilité des offices. Par conséquent, le bien-fondé de la répartition des ressources ne peut être évalué qu'en fonction de chaque office.

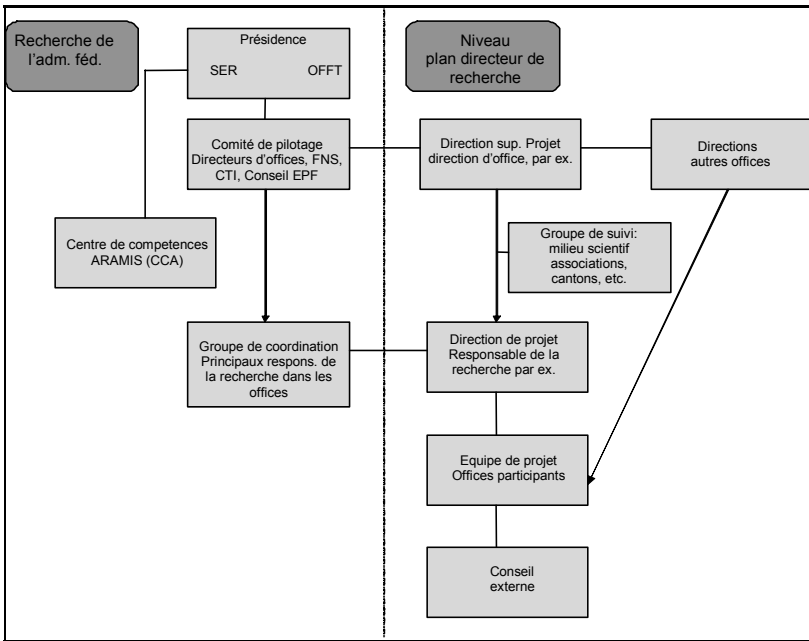
Les offices et les organes interdépartementaux du comité de pilotage et du groupe de coordination ne coordonnent qu'une partie du transfert de ressources. Ils le font au niveau des projets et de programmes de petite ampleur, mais pas au niveau d'un domaine politique dans son ensemble. Cela vaut dans une plus large mesure encore pour la recherche de l'administration fédérale au sens strict, où l'on trouve les formes institutionnalisées de répartition des ressources les plus diverses au sein d'un office. Enfin, le regroupement de priorités thématiques à moyen voire à long terme en de nouveaux programmes nationaux de recherche (PNR), à la programmation desquels les offices participent sous une forme et à un degré variés (définition des thèmes, représentations au sein des groupes de direction), est un sujet à part entière. Par conséquent, la fonction interne de pilotage stratégique entre les domaines politiques de la recherche de l'administration fédérale est vacante. Avant de combler cette lacune, il faudrait savoir dans quelle mesure le Parlement souhaite déléguer tout ou partie de cette compétence budgétaire centrale et qui, à l'avenir, formulera et définira de manière contraignante les mesures et objectifs stratégiques correspondants sous des angles scientifiques, politiques et économiques.

### **3.5 Organisation de projet et instruments de coordination**

Au lieu de nous pencher sur les nuances de l'organisation de projet au sein des différents domaines politiques, nous avons préféré procéder de manière *exemplaire*. En d'autres termes, la structure de base de l'organisation de projet est présentée dans sa forme typique, sachant que, dans le détail, le réseau d'acteurs participant à l'établissement des plans directeurs de recherche peut revêtir une forme plus compliquée.

Le schéma opère une distinction entre un domaine valable pour toute la recherche de l'administration fédérale et un domaine concernant la définition d'un plan directeur de recherche. Cette distinction doit également être effectuée lors de l'évaluation des acteurs et des instruments de coordination utilisés.

## Organisation typique de projet



Source: modèle selon le plan directeur de recherche de l'ARE, modifié

La partie gauche du schéma est déterminante pour tous les offices qui ont la responsabilité en matière d'établissement des plans directeurs de recherche. Le comité de pilotage comprend notamment les autres offices participants; le cas échéant, d'autres services peuvent être impliqués (administration financière p. ex.) En matière de planification de la recherche, *l'intégration verticale* revient en premier lieu au comité de pilotage. A un échelon beaucoup plus informel, les responsables de la recherche de quelques offices se réunissent au sein du groupe de coordination. Ce dernier se sert de sa longue expérience pour développer des bases de travail pour la gestion de la recherche à l'échelle de toute l'administration fédérale. Jusqu'à présent, chaque office disposait d'un service de recherche, aussi petit soit-il, qui assumait au minimum les tâches administratives et, la plupart du temps, assurait la gestion des connaissances et leur transfert. A long terme, la fuite des cerveaux et la perte de ces prestataires peuvent avoir des répercussions négatives sur l'acquisition de bases et la mise en réseau d'un office sur le plan scientifique. C'est la raison pour laquelle les offices d'un domaine politique devraient réfléchir, dans le cadre de leurs plans directeurs de recherche, à préserver la recherche de l'administration fédérale sur le plan institutionnel, sous la forme, par exemple, d'un catalogue d'exigences minimales (personnel, ressources, instruments, procédures, autre infrastructure).

En ce qui concerne la *coordination horizontale*, on se fie en général aux réseaux relationnels existants et aux procédures déjà rodées telles que la consultation et le co-rapport, plus rarement à des équipes de projets ou des groupes de travail qui s'inscrivent dans la durée et concernent tous les offices. L'organisation de projet telle qu'elle existe au niveau des différents plans directeurs de recherche peut différer plus ou moins du schéma général ci-dessus.

On trouve au bout de l'échelle de complexité structurelle l'*OFAG*, doté désormais de trois stations de recherche qui relèvent d'une gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (office GMEB comprenant plusieurs centaines de collaborateurs). Cet office est secondé par le Conseil de la recherche agronomique (CRA), composé de douze membres, qui intervient en tant qu'organe stratégique consultatif. Lors de la planification de la recherche, les stations de recherche peuvent s'appuyer sur l'expertise de groupes de suivi au sein de leur domaine de produits. A l'autre bout de l'échelle de complexité, apparaît l'*OFAS* et son Centre de compétences Analyses fondamentales, au sein duquel le domaine Recherche et développement, qui comprend des emplois scientifiques équivalant à quatre postes et demi à plein temps (en 1999), se consacre à la recherche, la planification, la gestion et le suivi de mandats externes ainsi qu'aux questions générales concernant la politique sociale. Il reçoit en règle générale des renforts sur le plan spécialisé, en particulier pour les programmes de recherche d'une certaine ampleur, qui sont développés à intervalles irréguliers. Il s'agit ainsi d'un comité directeur (analyse d'impact de la LAMal p. ex.) ou d'un groupe de travail interdépartemental (l'avenir à long terme de l'assurance-vieillesse p. ex.), qui assument des fonctions de suivi et assurent la coordination horizontale et le transfert de savoir-faire dans le domaine pratique.

Conformément au message et aux directives relatives à l'assurance qualité, les offices sont tenus, lors de l'établissement et de la mise en œuvre de leurs plans directeurs de recherche, d'y associer de façon ciblée des experts externes. Il s'agit généralement d'une commission consultative de suivi. A cela s'ajoute, sur le plan du contenu et de la forme, le savoir-faire d'experts externes. Pour la production d'un plan directeur de recherche prêt à être mis en œuvre, les services compétents des offices et les équipes de projet ont généralement pu compter sur le soutien d'une commission de suivi composée d'experts compétents (la Commission fédérale pour la recherche énergétique [CORE] de l'*OFEN*, le CRA de l'*OFAG*, la Commission consultative pour la recherche environnementale [CCRE] et le groupe de travail sur la recherche environnementale [AGUF] de l'*OFEF*) ou de collaborateurs de l'office ou des offices (ARE, DDPS/Département fédéral des affaires étrangères [DFAE], *OFROU*, *OFSP*, *OFSP*), voire, parfois, de rédacteurs externes (ARE, *OFROU*).

Durant la phase de démarrage (brainstorming, collecte d'idées, consultation), les offices vont en outre au-devant des attentes et des préoccupations de mandataires et utilisateurs potentiels en recourant à d'autres instruments (consultation des offices, sondage auprès d'organes de recherche externes). Généralement, le cercle des utilisateurs est très large durant cette phase. Dans la majorité des cas, le lien direct perd en importance en fur et à mesure que les plans directeurs de recherche sont développés. En règle générale, on se contente, à la fin, de la large diffusion du concept achevé. C'est également à ce vaste public que s'adresse le site Internet consacré à la

recherche de l'administration fédérale.<sup>30</sup> En de rares exceptions, la version brute fait l'objet d'une «consultation» élargie, par exemple dans le domaine politique de l'énergie, où l'office fédéral compétent utilise à cette fin la Conférence nationale sur l'énergie.

Lors de la *planification de la recherche*, ce sont surtout les offices d'une certaine taille (DDC, OFAG, OFEN) qui recourent à des instruments plus complexes. A titre d'exemple, des outils de planification sont utilisés en amont des ébauches des plans directeurs de recherche; il s'agit de la méthode de scénario prévisionnel (dans la recherche agronomique) ou des évaluations prospectives et rétrospectives de programmes entiers (OFSP) ou de domaines («peer review organic farming research» au sein d'Agroscope). Il faut les distinguer d'autres instruments et procédures qui permettent de prendre en considération des utilisateurs très spécifiques en aval de la formulation de projet et de diffuser les résultats. Ces instruments et procédures ne sont pas exposés dans le présent rapport.

Pour l'établissement des plans directeurs de recherche, certains offices ont augmenté les *capacités en matière de personnel* spécialement pour le développement du concept (ARE); d'autres offices disposent de commissions de recherche permanentes bien rodées (OFAG, OFEFP, OFEN) et de commissions spéciales (OFSP), qui peuvent faire part de leur savoir-faire lors de la préparation des plans directeurs et dans la phase de mise en œuvre (cela vaut d'ailleurs également pour l'OFAS). Les compétences des membres vont de la simple consultation à l'approbation de programmes annuels (CORE), en passant par l'audition et l'expertise. Le type de mandat affiche un spectre tout aussi large, de la sélection par le chef du département (Conseil de la recherche agronomique, Commission fédérale de sport) pour un mandat de douze ans maximum à l'octroi ponctuel, par l'office, d'un mandat de courte durée à un rédacteur externe.

### **Réponse à la question de la participation des acteurs et à celle des instruments de coordination**

A l'échelon du comité de pilotage, la participation se limite aux acteurs de premier plan pour la phase de la définition conceptuelle. Notons toutefois, là encore, des fluctuations importantes en termes de personnel, ce qui porte préjudice à une coordination directe et continue au niveau supérieur. A l'échelon suivant, celui de l'élaboration des plans directeurs, la coordination représente encore au début une charge de travail importante, mais elle ne tarde pas à diminuer et se cantonne généralement, lors de la phase finale du développement, à une simple information, par l'office responsable, sur le produit fini.

A l'échelon des responsables de la recherche, l'élaboration des plans directeurs était liée à la perspective d'une coopération accrue dans le domaine de la production de connaissances, de leur mise à disposition et de leur échange. Le plan directeur, qui n'était pas conçu exclusivement à des fins internes, devait également être un outil informatif permettant de rendre publiques les activités de recherche de l'office tout en légitimant ce dernier. Certains offices nouvellement arrivés ont tiré profit des expériences réalisées par d'autres et ont ainsi réussi à professionnaliser leur gestion de la recherche (OFSP).

<sup>30</sup> Il est rédigé dans les trois langues nationales et en anglais; adresse: [www.ressortforschung.admin.ch](http://www.ressortforschung.admin.ch).

Force est de constater que, dans la phase de mise en œuvre, la coopération se déplace pour avoir lieu au sein des services spécialisés ou de groupes de travail et de projet placés au-dessus des offices. La place du plan directeur de recherche semble alors n'avoir plus qu'une importance secondaire. A ce niveau, on peut souligner le potentiel d'information et de coordination de la banque de données ARAMIS (voir chap. 5).

Les utilisateurs externes à l'administration sont associés à la planification et à la mise en œuvre à travers différents instruments (sondage, enquête auprès des clients, conférence nationale). L'influence la plus grande sur le plan du contenu provient des consultations auprès des commissions de suivi, tandis que les représentants du groupe des consultants externes sont davantage responsables sur le plan du processus et de la rédaction, lors de la phase d'établissement des plans directeurs de recherche.

### 3.6 Conclusion

Dans ce chapitre, l'évaluation porte sur les bases légales, les compétences et les ressources ainsi que les acteurs et les instruments de coordination utilisés.

S'agissant des *bases légales*, certaines ne sont applicables à la recherche de l'administration fédérale que de manière très générale (la loi et l'ordonnance sur la recherche, par exemple) et d'autres de manière très spécifique (évaluations, engagements internationaux). L'organisation de l'organe central de pilotage, en revanche, est fondée sur un arrêté du Conseil fédéral; par conséquent, l'attribution des compétences est sommaire. En termes de contenu, les dispositions légales pour les domaines politiques sont stipulées dans de nombreuses lois spéciales diverses et variées, en particulier lorsque des moyens sont spécialement affectés à la recherche (recettes de l'impôt sur les huiles minérales affectées à la recherche routière au sein de l'OFROU, impôt sur le tabac, etc.). Toutefois, ces lois ont un caractère général et doivent être adaptées selon les circonstances et les besoins des organes de direction de la Confédération. Cette adaptation peut par exemple se manifester dans les plans directeurs de recherche. Par conséquent, les bases légales jouent plutôt un rôle de second plan au sein de l'arrangement politico-administratif et du domaine politique.

Les *compétences* et les *ressources* dont les acteurs disposent formellement dans le cadre de la recherche de l'administration fédérale sont aussi peu spécifiées que les bases légales. Elles ne sont quasiment pas définies au niveau général. Le comité de pilotage illustre parfaitement cette situation: il ne peut ni ne veut décider en la matière. Il prend connaissance des plans directeurs de recherche, mais ne dispose d'aucune procédure formelle d'approbation; de même, son influence sur la définition des contenus des plans de recherche est faible. Par ailleurs, il a déjà été déterminé explicitement, dans une phase antérieure, que les questions budgétaires demeuraient de la compétence des offices. Ainsi, contrairement à ce que son nom indique, le comité de pilotage a abandonné les principaux instruments de pilotage. Les différences concernant les ressources disponibles pour la recherche sont considérables d'un domaine politique à l'autre (voir tableau 2). Ces ressources ne sont pas proportionnelles aux autres champs d'activité d'un domaine politique. Ainsi, il existe des offices exerçant des activités de recherche très développées, tels que l'OFEN, et des offices qui n'effectuent de la recherche que de manière restreinte (OFAS), ce qui,

dans le second cas, ne peut qu'avoir des conséquences négatives sur l'acquisition de connaissances en cas de problèmes politiques.<sup>31</sup>

A l'instar de la recherche en général, la recherche de l'administration fédérale est caractérisée par un patchwork peu clair d'*acteurs* de type et de poids différents. Quelle que soit la situation, les offices responsables sont déterminants; ce sont d'ailleurs eux qui puisent dans leur budget la principale part du financement. Des contacts, des entretiens et des transferts de savoir-faire ont lieu au sein du comité de pilotage et du groupe de coordination, dans des consultations à l'échelon de tous les offices et, parfois, de tous les départements, ainsi que dans le cadre d'instances d'experts et d'instances consultatives les plus diverses en termes de contenu et de composition. Toutefois, les décisions essentielles sont généralement prises au sein des offices responsables. Le plan directeur de recherche est donc le projet d'un office, bien qu'il couvre des domaines politiques allant au-delà de celui-ci.

Lorsqu'ils sont associés à la *planification des plans directeurs de recherche, les utilisateurs* le sont quasi exclusivement dans le cadre des instances d'experts ou des instances de suivi. S'agissant de l'établissement des plans directeurs de recherche, les moyens de ces instances se restreignent généralement à des procédures de consultation et d'avis. Certaines d'entre elles ont toutefois une fonction importante lors du déploiement et de la mise en œuvre des programmes découlant des plans directeurs de recherche. Mais, même lorsqu'elles jouent un rôle pour l'octroi et le contrôle de qualité de mandats de recherche, l'office qui finance, ou sa direction, a toujours le dernier mot, car c'est lui qui attribue les mandats dans un cadre contraignant et qui surveille leur réalisation.

Sur le *plan transversal*, les plans directeurs de recherche s'avèrent donc avant tout être des instruments d'information et de coordination qui ne présentent que des possibilités de pilotage modestes. Considéré comme une plate-forme d'information, le comité de pilotage fonctionne parfaitement; le groupe de coordination produit un travail constructif, en témoignent les directives relatives à l'assurance qualité, élaborées principalement au sein de cet organe. Par conséquent, les plans directeurs de recherche, tels qu'ils sont conçus, sont appropriés à des fins de coordination et d'information; ils ne le sont en revanche pas pour un pilotage de la recherche de l'administration fédérale actif sur le plan transversal.

## **4 Evaluation des plans directeurs de recherche actuels**

### **4.1 Objectifs et dimensions de l'évaluation**

Voici les principaux objectifs de ce chapitre:

- retracer la sélection des domaines politiques actuels,
- donner une vue globale des plans directeurs de recherche disponibles,
- comparer entre elles les différentes pratiques adoptées pour résoudre les tâches clés des plans directeurs de recherche,
- présenter dans un tableau des exemples de pratique plus ou moins réussie et les commenter.

<sup>31</sup> Voir Bachmann et al., *Evaluation du rôle de l'OFAS dans l'assurance-invalidité* (2005).

Il s'agit tout d'abord de décrire les phases de définition et de sélection des domaines politiques qui sous-tendent les plans directeurs de recherche. Puis il est procédé à une description comparative entre les plans directeurs de recherche à l'aide d'exemples de pratique plus ou moins réussie. Ceux-ci sont présentés, à la fin du point traité, dans un tableau récapitulatif. Les critères retenus sont fondés dans une large mesure sur une sélection motivée, effectuée à l'aide des exigences des offices telles qu'elles sont définies dans les directives relatives à l'assurance qualité dans les activités de recherche de l'administration fédérale.

Les analyses tiennent compte des cinq dimensions suivantes:<sup>32</sup>

1. *Exhaustivité et lacunes des activités de recherche de l'administration fédérale, en particulier coordination et interfaces thématiques entre les plans directeurs de recherche*

On part du principe que le travail de conception fait l'objet d'une coordination avec les offices proches pour toutes les phases, étant donné que la responsabilité commune et la mise en œuvre coordonnée ne portent pas uniquement sur les sujets. Le plan directeur de recherche doit au moins signaler les interfaces sur le plan des institutions et du contenu, y compris les différentes responsabilités.

2. *Orientation stratégique adaptée aux défis de la politique fédérale*

es méthodes telles que l'approche par scénarios et la méthode Delphi ou encore des analyses de tendances doivent être utilisées à un stade précoce du développement des plans directeurs. Cette démarche peut éventuellement être remplacée par la prise en considération fondée de prévisions et de prescriptions élaborées à un autre niveau, comme par exemple des directives gouvernementales ou des travaux de l'état-major de prospective de l'administration fédérale (tels que «Défis 2003 à 2007»).

3. *Aperçu de l'état actuel de la recherche et fonction d'information*

Le plan directeur de recherche devait être remis au Parlement et aux commissions consultatives avant l'examen du message FRT. Le public intéressé doit pouvoir accéder facilement à la publication (pas uniquement sous forme électronique sur Internet). Sur le plan du contenu, trois critères doivent être respectés: tout d'abord, l'état actuel de la recherche doit être présenté dans le but de donner un aperçu, au moins sous la forme d'extraits. Ensuite, la présentation doit s'appuyer sur les grandes lignes du domaine politique et permettre d'identifier des lacunes sur le plan de la recherche. Enfin, la présentation doit être facile à lire *et* intéressante en termes de contenu pour la communauté scientifique, le public intéressé, le gouvernement et le Parlement; l'accès à l'information doit par ailleurs être simple.

<sup>32</sup> Les neuf études de cas relatives aux neuf plans directeurs de recherche, sur lesquelles s'appuie essentiellement les passages descriptifs du chapitre, étaient conçues comme résultat intermédiaire et objet de la discussion dans le cadre d'un atelier réunissant des experts. Elles n'ont pas été publiées.

#### 4. *Cohérence des thématiques et utilisation des moyens*

L'établissement des plans directeurs de recherche permet de clarifier la pertinence sociale et politique des priorités thématiques sélectionnées, puis de définir des priorités pour les activités de recherche. Il s'agit par ailleurs d'exposer de manière fondée l'avantage visé du traitement d'activités de recherche prioritaires et d'estimer les coûts probables et leurs possibilités de financement dans le cadre du budget ordinaire et au-delà (FNR, autres fonds de tiers). Il faut également répondre à la question de savoir si des capacités scientifiques suffisantes sont disponibles dans le pays et si d'autres facteurs tels que l'absence d'infrastructure mettent en cause la réalisation d'un programme de recherche (étude de faisabilité).

#### 5. *Concordance avec les objectifs de l'organe de pilotage et qualité de contenus essentiels pertinents pour le pilotage*

Une partie de l'assurance qualité s'effectue d'elle-même dès lors que les plans directeurs de recherche sont établis avec succès. Mais, l'assurance qualité s'étend à tout le 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 ainsi qu'au contrôle de l'assurance des connaissances, notamment au moyen d'ARAMIS, en passant par la transparence des procédures lors de l'octroi du mandat et de la contribution. Enfin, la question porte également sur le transfert de connaissances en interne et vers l'extérieur, sous toutes ses formes (journée de formation, conférences publiques, cours de perfectionnement, etc.). Lors de la sélection d'instruments adéquats et de mesures supplémentaires, des séquences de pratique plus ou moins réussies apparaissent. Enfin, un autre objectif indiscutable réside dans l'exigence quant à la capacité d'évaluer les effets de la recherche de l'administration fédérale. Il s'agit surtout de savoir si l'on va utiliser cet outil dans le cadre de la recherche de l'administration fédérale et de quelle manière, sachant que l'accent est mis sur les questions du bien-fondé.

## 4.2 Définition et sélection des domaines politiques

A la réunion de mars 2001 du comité de pilotage, il a été proposé d'ajouter aux cinq domaines politiques six nouveaux afin que l'ensemble de la recherche de l'administration fédérale soit couverte. Ces domaines sont les suivants: aménagement durable du territoire et infrastructures, défense, développement et coopération, sport, formation professionnelle et société de l'information. Un mandat de concrétisation a ensuite été confié au groupe de coordination, qui s'est penché sur les propositions et les a remaniées en vue de la séance suivante du comité de pilotage. Il a été question, durant un temps, d'un domaine «science et formation» et de «politique de sécurité» plutôt que de «défense». On a par ailleurs voulu classer les transports dans le domaine «aménagement durable du territoire et infrastructures» et renoncer au sport en tant que domaine pour l'intégrer dans «santé», «politique sociale» ou «science et formation».

Outre la définition remaniée et étendue de la recherche de l'administration fédérale, le comité de pilotage a traité, lors de sa séance de juin 2001, les propositions quant aux nouveaux domaines politiques ainsi que les responsabilités et les offices con-

cernés. Il a redéfini le domaine «aménagement durable du territoire et infrastructures», devenu «aménagement durable du territoire et mobilité», et a créé le domaine «transports et durabilité». Par ailleurs, les autres propositions nécessitaient des éclaircissements supplémentaires. Un consensus a finalement été trouvé pour «politique de sécurité et de paix», «développement et coopération», «formation professionnelle» et «sport», qui est devenu un peu plus tard «sport et activité physique». En revanche, la proposition portant sur le domaine de la culture et du développement social a été jugée secondaire et rejetée.

Par la suite, certains domaines politiques ont présenté des problèmes de fond dus, soit à un manque de capacités soit à l'absence de ressources pour la définition des plans directeurs de recherche. C'est pour cette raison que, dans le cadre du délai fixé, seuls neuf plans directeurs de recherche sur les douze initialement prévus étaient disponibles. Par conséquent, la volonté du Conseil fédéral de disposer d'une vue globale ne peut être considérée comme entièrement accomplie. On obtient un degré de couverture plus élevé lorsque l'on ajoute aux plans directeurs de recherche les programmes des offices et les planifications détaillées pluriannuelles de certains offices concernant des thématiques importantes.

### **4.3 Comparaison entre les plans directeurs de recherche et exemples pratiques**

#### **4.3.1 Exhaustivité, coordination thématique et interfaces**

Contrairement à l'intention initiale, qui consistait à élaborer un plan directeur de recherche pour chacun des douze domaines politiques, seuls neuf plans ont été établis dans le respect des délais. Par conséquent, les attentes n'ont pas été *entièrement remplies*. Le plan directeur concernant la culture était certes annoncé dans le message, mais il a été abandonné la même année au motif qu'il s'agissait dans une large mesure de contributions liées aux personnes et non de recherche proprement dite. Le responsable de la recherche au sein de l'OFAS à l'époque argumentait que, pour à peine un million de francs de fonds consacrés par an à la recherche, la planification à moyen terme qui devait être établie en plus des programmes d'exécution impliquait trop de pilotage. Enfin, au sein de l'OFFT, on n'a pas réussi à aller au-delà de la rédaction d'un document théorique détaillé: les positions concernant la concentration sur la formation professionnelle étaient trop contradictoires au sein même du comité de pilotage. Un manque de capacités en personnel scientifique est également cité comme motif. Au vu de la pertinence sociale élevée de ces sujets, des plans directeurs de recherche correspondants sont demeurés à l'état de desiderata non remplis.

L'exigence initiale contenue dans le message FRT 2000 à 2003, selon laquelle les plans directeurs englobent la totalité des activités de recherche financées par des fonds publics dans les domaines politiques concernés, est parfois en contradiction avec l'exigence d'établissement d'un plan directeur de recherche délimité beaucoup plus étroitement. Cela est le cas dans les domaines où la Confédération ne dispose que de compétences restreintes (aménagement du territoire), lorsqu'un vaste domaine politique fait face à un petit domaine de compétence. La couverture complète du sujet sera d'autant plus facile que le domaine politique sera petit et homogène et la compétence fédérale étendue. Cette attente semble remplie dans une large mesure pour la recherche agronomique, les routes et l'énergie, la politique de sécurité et de

paix ainsi que le sport, bien que, dans certains cas, la délimitation semble quelque peu arbitraire (ARE/OFROU, DDPS/DFAE). Deux offices ont emprunté une voie particulière jusqu'à un certain degré: l'OFSP limite dans une large mesure son plan directeur de recherche à la recherche spécifique à l'office et l'OFEFP ouvre la perspective à l'ensemble de la recherche environnementale. Le premier court le risque de se fermer à des partenaires de recherche dans des domaines proches et le second risque d'être dépassé et d'éparpiller les moyens disponibles.

Lors de la phase initiale, la plupart des offices responsables s'efforçaient activement, avec les offices concernés et des tiers, de discuter, d'ajuster et de trier les idées et thématiques pour l'orientation de la future recherche. On peut se demander dans quelle mesure cette méthode garantit que le vaste spectre du domaine politique est couvert de manière égale. La responsabilité d'un office se manifeste dans les thématiques qui dominent, sur lesquelles la composition des commissions de suivi et des commissions spéciales a une influence. On observe des écarts importants entre les offices qui ont défini leurs sujets et préoccupations de manière additive (politique de sécurité et de paix) et ceux qui adoptent une approche visant une couverture globale (énergie, aménagement du territoire, environnement) ou une perspective limitée de la recherche (santé, agriculture, sport). A cela s'ajoute le fait qu'en termes de personnel, les commissions de suivi ne peuvent jamais couvrir le domaine dans son intégralité ou avoir une vue globale du contenu et qu'elles soulignent soit le contenu politique soit les intérêts en matière de découverte scientifique.

Ces précisions effectuées en amont n'ont pas suffi à certains offices pour *ajuster le contenu*. Selon le spectre de la thématique et les usages de l'office, d'autres responsables de la recherche externes à l'administration fédérale (cantons, domaine EPF, secteur privé, groupes d'utilisateurs) ont été associés directement ou indirectement (conférences, association) au processus consultatif lié à une première esquisse du plan directeur de recherche. Cela était particulièrement le cas lorsque le plan directeur contenait d'ores et déjà des questions concrètes, et moins prononcé lorsqu'il avait un caractère plus général (OFAG), était conçu comme de la pure recherche au sein de l'office (OFROU, OFSP), intégrait des références très vastes (DDC) ou devait traiter des problématiques hétérogènes (DFAE/DDPS).

La majorité des plans directeurs de recherche s'écartent de la recommandation de la présidence du comité de pilotage, qui préconise de définir quatre à cinq priorités thématiques, puisqu'ils en retiennent beaucoup plus. A ces priorités s'ajoutent souvent des thèmes transversaux (problématique de l'acceptation, durabilité), des priorités en termes de processus (transfert de connaissances, recherche axée sur la demande) ou de méthode (diagnostic précoce, transdisciplinarité, analyses d'impact), que l'on peut regrouper en une matrice aux dimensions multiples (ARE, OFEFP).

Un grand nombre de plans directeurs de recherche utilisent une définition ou des délimitations de domaine comparables afin de faire apparaître les *interfaces* avec des plans directeurs ou des unités administratives proches. Par ailleurs, certains plans directeurs précisent les interfaces intéressantes avec des organes de recherche externes à l'administration et à la Confédération. Dans le but d'élargir l'optique de la politique fédérale, quelques offices ont cherché très tôt le contact avec des responsables scientifiques de la recherche à d'autres niveaux (cantons, villes) et en-dehors de l'administration (entrepreneurs indépendants, secteur privé), que ce soit à travers des sondages (OFEFP, OFSPO) ou des conférences et l'association directe de ces responsables dans la commission de suivi (OFEN). La plupart des plans directeurs de recherche utilisent le chapitre sur l'état actuel de la recherche pour avoir une vue

d'ensemble des sujets présentant des points communs et des possibilités de coopération, actuels et futurs, dans le vaste champ de la recherche et de la mise en œuvre. Le regard, qui porte surtout sur les recoupements thématiques et les capacités en termes de ressources, va des acteurs mondiaux aux entités les plus petites en Suisse. Outre les offices concernés, les principales interfaces désignées par la plupart des plans directeurs de recherche sont le Fonds national, certains plans directeurs évoquant la CTI, les organes de recherche du domaine EPF et, sous réserve, les hautes écoles spécialisées.

Certains offices déplorent l'absence de moyens et de personnel spécialisé nécessaires pour intervenir avec davantage de succès au niveau des interfaces. Dans ce contexte, il faut à nouveau mettre l'accent sur le travail des commissions de suivi et sur les institutions chargées de l'échange de connaissances telles que la Conférence nationale sur l'énergie, les rencontres annuelles et autres forums.

La banque de données *ARAMIS* gagne en importance au sein de l'administration fédérale lorsqu'il s'agit des échanges de connaissances entre offices et départements. En raison d'une actualité décalée dans le temps et de problèmes sporadiques d'intégration dans d'autres banques de données, elle est en revanche secondaire en tant qu'interface pour la préparation des sujets et la réalisation de projets.

Tableau 3

### Exhaustivité, coordination thématique et interfaces

Offices responsable	Réussi	Moins bien réussi
ARE	Représentation graphique de la portée	Délimitation arbitraire
OFROU		Interface avec l'ARE
OFEN	Structure, y compris celle des sous-domaines	Problèmes techniques d'interface avec ARAMIS
OFEFP	Interfaces avec des instituts de recherche extérieurs à l'administration	Extension à l'ensemble de la recherche environnementale (risque d'éparpillement)
OFSP0	Déduction thématique du concept pour une politique du sport	
DDPS/DFAE		Délimitation quelque peu arbitraire
DDC	Intégration d'une grande variété de thèmes	
OFSP	Interfaces avec la recherche FN à moyen terme	Trop forte restriction à la recherche de l'office
OFAG	Interfaces entre les unités de recherche*	Trop forte restriction à la recherche de l'office

\* ne sont pas partie intégrante du plan directeur, mais contiennent des références à d'autres sources ou ont été établies a posteriori

Remarque concernant ce tableau et les suivants: les cases vides signifient que rien de particulièrement positif ou négatif n'est à signaler concernant le plan directeur de recherche.

### 4.3.2 Orientation stratégique

Les plans directeurs de recherche, qui ont eux-mêmes une fonction stratégique, doivent être classés dans des stratégies supérieures pour les différents domaines politiques. Ainsi, on peut lire dans le message FRT: «Dans son rôle stratégique, (la recherche de l'administration fédérale) aide à définir les orientations des politiques de l'État qui sont ensuite exprimées dans le programme de la législature et les planifications stratégiques».<sup>33</sup> Par conséquent, l'orientation stratégique va dans les deux sens.

Dans leur présentation des conditions-cadres et leur analyse de la situation, de nombreux plans directeurs de recherche se réfèrent à des *stratégies à plus long terme* dès lors que ces dernières contiennent des indications précises sur chaque domaine politique; cela ne vaut pas concernant les principes du CSST et ne vaut que de manière restreinte pour les «Défis 2003 à 2007» de l'état-major de prospective de l'administration fédérale. Dans ce dernier cas, le parallélisme avec les priorités thématiques des plans directeurs de recherche est souvent dû au fait que la commission de suivi comprend des membres qui, au sein de l'office, sont responsables de la recherche de l'administration fédérale. Pour des raisons de logique et de planification – les défis s'appuient sur des travaux préalables des plans directeurs de recherche, et non l'inverse – ils ne sont pas évoqués dans les plans directeurs.

La référence à une *orientation stratégique au sein de différents secteurs d'un domaine politique* se trouve dans la grande majorité des plans directeurs de recherche. Toutefois, elle est parfois sans rapport direct avec le plan directeur (DDC, ARE: développement durable) ou n'est pas des plus actuelles (ARE: grandes lignes de l'organisation du territoire Suisse, réorientation de la politique régionale) ou encore a été adaptée a posteriori (OFROU, OFSP). Certains offices responsables en sont encore à viser cette référence (domaine de la défense au sein du DDPS). Jusqu'à présent, l'OFSP a renoncé, dans le cadre de sa recherche, à un lien avec une stratégie globale actuelle à moyen voire long terme, très dense sur le plan du contenu, bien que des programmes stratégiques existent pour des sous-domaines (dépendances, SIDA, sécurité alimentaire) et que le plan directeur lui-même contienne des énoncés stratégiques. L'OFSP s'efforce d'adapter avec souplesse sa recherche aux défis nouveaux, qui sont fréquents.

Le lien le plus direct, sur le plan du temps et du contenu, se trouve au sein de l'OFAG, qui recourt à une méthode de scénarios prévisionnels qui a été utilisée lors de l'élaboration du plan directeur de recherche 2004 à 2007, et au sein de l'OFSP, dont le plan directeur s'appuie directement sur le Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport de l'an 2000. L'OFEN occupe une position intermédiaire puisqu'il peut se référer à plusieurs scénarios un peu plus anciens tout en faisant développer, pour certains domaines, des visions prospectives et des pronostics qui, regroupés, ne constituent toutefois pas une vue d'ensemble. Enfin, d'autres offices

<sup>33</sup> Message FRT 2004 à 2007; rôle de la recherche de l'administration fédérale (FF 2003 2173).

s'appuient sur des expertises réalisées par des instances spécialisées étrangères (DDC, OFSP: santé publique), qui impliquent une réorientation partielle de l'activité et de la recherche de l'office.

Si l'on se concentre sur la partie pertinente pour le pilotage, les plans directeurs de recherche devraient occuper une place de premier plan au sein de la planification stratégique de la recherche. Il ne faut cependant pas oublier que les stratégies et les programmes de la politique fédérale s'inscrivent dans le plus long terme ainsi que les planifications annuelles et autres planifications détaillées à court terme pilotent eux aussi la recherche de l'administration fédérale.

*Tableau 4*

### **Orientation stratégique**

Office responsable	Réussi	Moins bien réussi
ARE	Stratégie 2002 du Conseil fédéral pour le développement durable	Bases, dont certaines désuètes ou trop générales
OFROU	Stratégie de recherche, programme pluriannuel*	Adaptation a posteriori de la stratégie
OFEN	Scénarios sur l'énergie, vision 2035/2050, programme SuisseEnergie	La vue d'ensemble repose trop fortement sur une planification continue
OFEFP	Déclaration de Gerzensee de la CCRE, de nombreux programmes et principes directeurs partiels	Absence de stratégie globale sur le moyen terme relative à la politique de protection de l'environnement
OFSP	Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport	Intégration, dans le cadre plus figé de la politique du sport, de questions relevant des sciences du sport
DDPS/DFAE	«Rapolsec 2000» du Conseil fédéral	Pas de stratégie globale
DDC	Stratégie 2010 de la DDC, politique de recherche	
OFSP	Un grand nombre de sous-stratégies telles que Principes directeurs (2002), stratégie sur la santé psychique (2004), lutte contre le tabagisme, etc.*	Absence de lien avec une stratégie actuelle globale ou de stratégie propre à l'office
OFAG	Scénarios prévisionnels	

\* ne sont pas partie intégrante du plan directeur, mais contiennent des références à d'autres sources; certaines ont été adaptées ou établies a posteriori

### 4.3.3

### Aperçu de l'état actuel de la recherche et fonction d'information

Sur le plan formel, l'examen de *l'état actuel de la recherche* ne diffère quasiment pas d'un plan directeur à l'autre. Généralement, les acteurs voire les flux financiers bénéficient d'une latitude beaucoup plus importante (OFEPF, OFSP, OFSPO) que la déduction faite en termes de contenu, laquelle ne peut et ne doit être assurée que sommairement dans la plupart des cas. Concernant les acteurs, il s'avère que l'OFSPO et en partie l'ARE ont du retard à rattraper pour ce qui est de la mise en place de capacités scientifiques, que d'autres réseaux de recherche de l'administration fédérale sont très éparpillés (DDPS/DFAE), ne pourront bientôt plus être représentés (OFEPF, OFSP) ou ont mis l'accent hors des frontières nationales (DDC).

Les publications spéciales de certains offices détaillent davantage le contenu; c'est le cas de l'OFEN, avec ses listes de projets publiées régulièrement et les comptes rendus annuels des responsables de programme, et de l'OFAG, qui publie un catalogue des projets de recherche sur une période de quatre ans. Cependant, la plupart des offices ont renoncé à une telle vue d'ensemble, certains d'entre eux optant pour des récapitulatifs spécifiques à des thèmes (publications générales de l'OFSP sur les dépendances, la sécurité alimentaire ou sur le VIH/SIDA, par exemple). Les plans directeurs de recherche ne poussent pas tous l'analyse de l'état actuel de la recherche au point de faire apparaître les lacunes et les déficits de la science; généralement, ils se contentent d'énumérer des domaines thématiques qui devraient être renforcés pour des raisons plus politiques que scientifiques (DDC, OFROU). Seul le plan directeur de recherche de l'OFEN est plus clair grâce à une analyse des points forts et des points faibles certes succincte mais pertinente.

A l'exception du plan directeur de recherche portant sur la politique de sécurité, tous les plans directeurs sont facilement accessibles sur le site Internet de la recherche de l'administration fédérale et généralement disponibles en version papier. La démarche s'avère en revanche plus difficile avec les plans directeurs des offices, celui d'armasuisse étant même classé confidentiel.

Le contenu informatif varie d'un plan directeur à l'autre, ce qui est dû à la présentation formelle (glossaire, index des abréviations, graphiques et tableaux) et à la précision des informations présentées. Concernant la forme, des solutions graphiques telles que celles choisies par l'OFEPF et l'OFSP sont plus heureuses que des informations présentées quasi exclusivement sous forme de texte (DDPS/DFAE, DDC). Tandis que les plans directeurs de la DDC et, pour des raisons structurelles, de l'OFAG sont peu élaborés sur le plan thématique et dans leur présentation de la planification des ressources sous forme de tableau, celui de l'OFEN propose un traitement presque trop détaillé des thèmes, qui s'adresse clairement à un public spécialisé. Le plan directeur de l'OFSP, dont la présentation et l'accès multiple sont toutefois un peu longs et sinueux, et celui de l'OFEPF, qui a opté pour une structure thématique qui facilite l'assimilation de l'information, ont trouvé le juste milieu.

## Etat actuel de la recherche et fonction d'information

Office responsable	Réussi sur le plan de l'état actuel de la recherche	Réussi sur le plan informatif	Moins bien réussi sur le plan de l'état actuel de la recherche	Moins bien réussi sur le plan informatif
ARE		Matrices de coopération Glossaire	Délimitation par rapport aux questions de trafic	
OFROU		Synthèse en quatre langues Matrices de coopération		
OFEN	Analyse des points forts et des points faibles Liste des projets*			Bases légales désuètes
OFEFP	Réseau d'acteurs Bilan intermédiaire	Présentation formelle et graphique		Structure du rapport peu claire (surtout le ch. 7)
OFSP0	Réseau d'acteurs		Délimitation thématique	Version en ligne sans annexes
DDPS / DFAE			Manque de clarté, axe temporel court	Difficilement accessible, présentation formelle
DDC	Réseau d'acteurs			Peu pertinent, présentation formelle
OFSP	Bilan intermédiaire Différentes publications générales*	Présentation formelle et graphique		Accès multiple (promotion de la santé, santé publique, prévention, etc.)
OFAG	Catalogue des projets de recherche*	Aperçu de la mise en œuvre	Rapport unique avec l'analyse de l'environnement	Déclarations d'intention peu pertinentes

\* ne sont pas directement des parties intégrantes du plan directeur, mais indispensables pour une vue globale

#### 4.3.4 Cohérence des priorités thématiques et utilisation des moyens

Chaque plan directeur de recherche contient, à un niveau allant du général (OFAG) au très spécialisé (OFEN), un récapitulatif des *objectifs et thèmes relatifs à la recherche*. La moitié des plans directeurs environ se contentent de motiver les thématiques retenues, certains d'entre eux subdivisant cette motivation selon des priorités. Ces récapitulatifs contiennent en outre des arguments justifiant la non prise en considération de segments centraux de la recherche du domaine politique. Ce renoncement s'explique généralement par le fait que la recherche dans ces domaines a été externalisée et confiée par exemple au domaine EPF, aux hautes écoles ou à des centres de référence nationaux. Par conséquent, les offices ne peuvent exercer au-

cune influence sur le traitement et ils tentent de compenser en partie cette perte d'influence en concluant des accords de coopération. Un transfert d'autonomie partiel et une décentralisation comparables à des décisions ont lieu en cas de transferts dus à des réorganisations au sein des offices (assurance-maladie), d'externalisation des moyens (VIH/SIDA au Fonds national) ou de changement de statut des instituts de recherche (GMEB au sein d'Agroscope).

En ce qui concerne les plans directeurs de recherche contenant des priorités thématiques et une structuration détaillée selon des tâches prioritaires, il peut s'agir de tâches déjà entamées (priorité mise sur le temps) ou de nouveaux défis (DFAE/DDPS, OFEN, OFSP) qui, soit nécessitent des allocations urgentes de fonds (priorité mise sur les moyens), soit représentent des menaces et des risques palpables à moyen terme (priorité mise sur le sujet); il peut aussi s'agir d'un mélange des trois. A l'exception de l'OFEFP, de l'OFEN et de l'OFSP, de telles analyses de la pertinence contiennent jusqu'à présent trop rarement des objectifs clairs ou des attentes spécifiques en ce qui concerne les avantages. La plupart du temps, la justification concernant la sélection des thèmes est plutôt rétrospective ou consiste en une simple description.

Rares sont les plans directeurs de recherche qui présentent dans le détail le *lien entre thèmes et ressources*. Par rapport au contenu, cette tâche est traitée avec nettement moins de précision. Les moyens utilisés pour la présentation et les commentaires explicatifs sont par conséquent de qualité variable.

La manière dont les ressources et les priorités thématiques sont reliées entre elles va d'un renoncement quasi total à attester d'une planification des ressources au sein du plan directeur de recherche (DDC) à la planification détaillée des ressources qui intègre les financements par des fonds de tiers, en particulier par le Fonds national (OFSP), parfois même des hypothèses variables concernant les montants (OFEN, avec des scénarios évoquant une raréfaction et un accroissement des moyens), en passant par la présentation d'un budget souhaité (OFEFP) ou du justificatif global des moyens (ARE, OFSP).

Les offices disposant de budgets importants et présentant des thématiques claires ont plutôt tendance à présenter des liens pertinents (parfois seulement à un niveau en aval: OFAG). La situation se complique pour les offices qui veulent montrer tout le domaine thématique par le biais des ressources, si bien que la contribution financière de l'office n'est pas représentée (OFEFP) ou menace de disparaître parmi le nombre de donateurs et de bénéficiaires (OFEN). Certains offices s'en sortent en émettant la réserve selon laquelle ils veulent utiliser les moyens différemment, en fonction des exigences du moment, ou définissent en permanence de nouvelles priorités. Dans certains cas, ce que couvrent les montants affichés n'est pas clair: les postes, les coûts indirects, les contributions et mandats, uniquement les mandats extra-muros, la publication des résultats de la recherche, les analyses d'impact?

Les offices GMEB constituent un cas à part (OFAG avec Agroscope). Les mandats et contrats de prestations que l'on y trouve se distinguent par un lien différencié, à caractère obligatoire, entre budgets partiels et objectifs de prestations spécifiques au produit ou au sujet. Mais ils ne relèvent pas du plan directeur de recherche.

Quoi qu'il en soit, la plupart des plans directeurs de recherche se caractérisent par un *déséquilibre entre couverture thématique complète et moyens limités*. Dans de rares cas, le plan directeur s'appuie sur des hypothèses alternatives et formule des modi-

fications budgétaires qui correspondent aux conditions-cadres possibles (moyens stables, augmentation, réduction).

La préparation des plans directeurs de recherche s'est heurtée à d'autres limites étant donné que des règlements sur le co-financement ou le transfert de moyens à des offices coopérants existaient à peine; de plus, une proposition du CSST visant un pilotage global des moyens pour la recherche de l'administration fédérale au sens large était encore en suspens. Le transfert de moyens, au sein du DDPS, de la Direction de la politique de sécurité (DPS) vers armasuisse/S+T constitue l'une des rares exceptions. Par la suite, les offices responsables ont pour la plupart opté pour la voie pragmatique: ils se sont limités aux compétences clés de leur office et, pour les autres priorités thématiques, ils ont attribué les moyens débloqués aux services concernés ou ont déposé, pour des sujets d'une certaine importance, des propositions concernant les programmes nationaux de recherche (PNR) tels que le rayonnement non ionisant (RNI) et les organismes génétiquement modifiés (OGM). On ne peut que se féliciter de cette stratégie, qui renferme toutefois des dangers, à savoir que les thèmes du Fonds national peuvent ne pas être traités ou qu'aucun résultat ne peut être obtenu dans un délai utile.

La mise en œuvre d'un sujet prioritaire se heurte souvent au problème suivant: des tâches d'exécution ou de contrôle accomplies jusque-là ou des engagements en cours concernant des projets de recherche retardent sa réalisation voire la rendent impossible. C'est la raison pour laquelle quelques priorités thématiques de la période précédente, pour lesquelles les moyens correspondants n'avaient pas été prévus, ont été de nouveau abandonnées; certaines d'entre elles ont été refaçonnées pour déboucher sur de nouveaux sujets ou alors, leur degré d'importance dans le temps a diminué (urgent – moins urgent – important à long terme). Les offices savent qu'il faut toujours laisser une place suffisante pour les affaires qui n'entrent pas dans la planification, pour lesquelles ils ont coutume de prévoir une réserve financière ou des capacités quelconques. On a en outre l'impression, parfois, qu'un office ne peut s'engager définitivement pour l'allocation obligatoire des ressources (ARE), que ce soit en raison des énormes fluctuations concernant les problèmes à traiter (OFSP) ou par manque de réserves financières (DDPS/DFAE) ou de capacités en personnel scientifique (OFSPo). En cas de réactivité élevée et de réorientation à court terme, le caractère obligatoire et la stabilité du plan de recherche ne peuvent que diminuer rapidement concernant ces aspects.

**Cohérence des priorités thématiques et utilisation des moyens**

Office responsable	Réussi	Moins bien réussi
ARE		Allocation des ressources sans caractère obligatoire
OFROU		Lacunes du contenu trop peu évidentes
OFEN	Motivation des thèmes, attentes des utilisateurs, plan de financement (variantes)	
OFEFP	Attentes des utilisateurs	Planification des ressources
OFSP0	Attentes des utilisateurs	
DDPS/DFAE	Motivation des thèmes	Avantages trop peu clairs
DDC		Lacunes trop peu évidentes, pas de priorités claires, planification des ressources
OFSP	Motivation des thèmes, plan de financement	Risque d'externaliser des priorités thématiques et de les confier au FN
OFAG	Mandats de prestations et enveloppes budgétaires*	La définition des priorités n'a lieu qu'au niveau du mandat de prestations*

\* ne sont pas partie intégrante du plan directeur, mais contiennent des références à d'autres sources ou ont été établis a posteriori

**4.3.5 Concordance avec des objectifs du comité de pilotage**

Tout au long des années, le comité de pilotage et, surtout, le groupe de coordination ont développé des compétences spécialisées et méthodologiques, qui ont abouti aux directives relatives à l'assurance qualité, adoptées lors de la séance de novembre 2005. Au regard des plans directeurs de recherche actuels, une grande partie des critères et propositions qu'elles contiennent peuvent être considérés comme *appliqués dans une large mesure*. La répartition générale des contenus et la définition des priorités, principalement, mais aussi le relevé des projets et le reporting couvrent tous les domaines mais ne sont pas toujours mis en œuvre à un niveau de qualité égal.

On constate des différences plus importantes en ce qui concerne l'objectif visant des contrôles ou des évaluations périodiques de l'efficacité et dans le domaine de la gestion de la recherche, sur laquelle les plans directeurs de recherche ne contiennent aucune indication ou presque. En revanche, les évaluations et d'autres formes de l'analyse d'impact se sont imposées dans la majorité des offices effectuant de la recherche. On le constate à des bilans intermédiaires plus ou moins consistants (OFAG, OFEN, OFSP), à la référence faite à des évaluations plus complètes de la

recherche propre à l'office (OFEFP) ou encore à la mention de tâches de controlling bien rodées (DDC).

Cependant, la partie principale des mesures liées à l'assurance qualité concerne le *processus de mise en œuvre*. Sur ce point, la transparence des procédures relatives à l'octroi de mandats et de contributions est au premier plan. La plupart du temps, la démarche n'est que sommaire: soit il est fait mention des dispositions et conditions générales légales de la Confédération, soit les procédures prévues sont citées sous la forme de déclarations d'intention comme par exemple le suivi qualifié de projet ou l'assurance des connaissances au moyen d'ARAMIS et des analyses d'impact d'envergure variable (secondaire au sein de l'ARE, primaire au sein de l'OFEN et de la DDC, centrale au sein de l'OFSP). Les plans directeurs de recherche ne permettent pas d'apprécier la transparence des procédures de manière définitive; pour cela, il aurait fallu les évaluer dans le détail, ce qui n'était pas possible dans le cadre du présent mandat.

Tout comme pour l'établissement des plans directeurs de recherche, un grand nombre d'offices comptent, pour la mise en œuvre, sur le soutien d'experts externes (commission consultative de l'OFROU, Commission fédérale de sport [CFS] au sein de l'OFSP et, dans le cadre du transfert de connaissances, la CCRE de l'OFEFP); de leur côté, l'ARE et l'OFSP renoncent à une commission permanente de suivi pour la recherche et misent plutôt sur des groupes d'experts ad hoc ou sur des commissions mixtes déjà existantes. Dans le plan directeur de recherche «Politique de sécurité et de paix» du DDPS/DFAE, on trouve ici et là des passages faisant mention des activités d'experts, mais aucune remarque sur une commission permanente d'experts.

On peut déduire des entretiens et des documents que la plupart des offices responsables ont renforcé le *controlling* (stratégique) et la gestion de la recherche à l'issue de l'établissement des plans directeurs de recherche et de leur mise en œuvre et qu'ils ont apporté des améliorations.

La plupart des plans directeurs accordent une place importante au *transfert de connaissances* en interne et vers l'extérieur, l'OFEN présentant l'arsenal de mesures le plus large et le plus contraignant. On trouve une situation comparable au sein de la recherche agronomique, à un niveau inférieur seulement, mais dans une ampleur non négligeable.

**Concordance avec des objectifs du comité de pilotage  
(assurance qualité comprise)**

Office responsable	Réussi	Moins bien réussi
ARE		Absence de continuité concernant les experts, analyses d'impact quasi inexistantes
OFROU	Commission consultative	Appareil de mise en œuvre compliqué au sein du cadre général (organisations professionnelles)
OFEN	CORE, évaluations, controlling	
OFEFP	CCRE	
OFSP0	CFS, revues par des pairs	Evaluations externes
DDPS/DFAE		L'activité des experts n'est guère systématisée ni continue
DDC	Controlling, évaluations	
OFSP	Evaluations	Recours à des experts discontinu
OFAG	Evaluations du champ d'activité, sondage auprès de la clientèle*	Comptes rendus très condensés*

\* ne sont pas partie intégrante du plan directeur, mais contiennent des références à d'autres sources ou ont été établis a posteriori

#### 4.4 Conclusion

Dans ce chapitre, il s'agissait de savoir dans quelle mesure les plans directeurs de recherche permettent un pilotage coordonné et cohérent des activités de recherche de l'administration fédérale. Cette question principale a pour corollaire des questions qui se trouvent au cœur même de l'évaluation et qui portent sur la couverture en termes de contenu, par les plans directeurs, des activités de recherche de la Confédération, le rapport avec les priorités de la politique fédérale en général et avec les stratégies politiques du domaine politique concerné en particulier, les interfaces et les priorités thématiques, la cohérence interne de ces priorités et de la planification des ressources ainsi que les mesures portant sur l'assurance qualité dans le cadre du pilotage de la recherche.

La description de l'*étendue du contenu* des plans directeurs de recherche a été effectuée, au début, du point de vue des domaines politiques, et non des activités de l'office. Interprétés de manière très large, ces domaines politiques couvraient effectivement une grande partie de l'activité de recherche de la Confédération. Mais, dès l'établissement des plans directeurs de recherche, et encore plus lors de la mise en œuvre, ils ont été de plus en plus axés sur l'activité de l'office responsable. A cela s'ajoute le fait que, pour des raisons diverses, trois plans directeurs prévus n'ont pas vu le jour (sécurité sociale, formation professionnelle et culture). Il en a résulté, au

moins pour la sécurité sociale, une *lacune*, la recherche au sein de l'OFAS n'étant couverte par aucun plan directeur de recherche. La concentration sur l'office a créé d'autres lacunes: comme son nom l'indique, le plan directeur «développement durable du territoire et mobilité», par exemple, inclut la recherche sur le logement, mais les activités correspondantes de l'OFL, qui reposent sur une base légale propre, sont effectuées en parallèle et ne sont pas reliées à la mise en œuvre du plan directeur de recherche réalisée par l'ARE, qui fait ici cavalier seul; quant au retrait du 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 du département. Ainsi, les plans directeurs de recherche à proprement parler reflètent une image lacunaire par rapport à la réalité de la recherche. Dans les faits, de nombreux services administratifs de petite taille utilisent des instruments analogues, qui donnent une image plus fidèle de leur recherche.

Globalement, on constate que les 9 plans directeurs de recherche de la période en cours *couvrent la majeure partie de la recherche de l'administration fédérale* (en particulier les «gros» offices OFAG/Agroscope, DDC, OFEN, OFSP, dotés chacun d'un budget annuel pour la recherche supérieur à 10 millions de francs; voir tableau 2), mais que des lacunes significatives existent tant sur le plan du contenu que sur le plan politique. Cela concerne, et c'est important en termes de volume, la recherche et le développement en matière de technique militaire (armasuisse), qui n'est et ne veut pas être purement technique, mais aussi les domaines évoqués plus haut de la sécurité sociale et du logement, non négligeables pour la Confédération. Les causes de ces lacunes résident en partie dans des caractéristiques propres aux domaines (maintien du secret dans le domaine militaire, p. ex.), et en partie dans des considérations politiques de l'office, qui n'ont pas fait apparaître l'établissement de plans directeurs de recherche comme prioritaire (volume modeste des moyens consacrés à la recherche au sein de l'OFAS ou base légale propre stipulant le but assigné et les possibilités de financement dans le cas de l'OFL).

Concernant l'*orientation stratégique*, on observe une certaine correspondance entre les plans directeurs de recherche et les *priorités de la politique fédérale* telles qu'elles sont définies, par exemple, dans les «Défis 2003 à 2007» de l'état-major de prospective de l'administration fédérale. Seulement, les plans directeurs de recherche n'ont pas été développés en étant alignés sur les sujets définis par l'état-major de prospective. L'influence allait plutôt dans l'autre sens, d'autant plus que la plupart des plans directeurs de recherche ont été définis plus tôt et qu'un grand nombre de responsables et de rédacteurs des plans directeurs ont apporté des suggestions. De son côté, le CSST a renoncé à formuler des objectifs généraux pour la période en cours.

La référence aux *objectifs du domaine politique* est moins claire et ne peut être observée de manière égale pour tous les plans directeurs de recherche. Elle est rarement aussi limpide que dans le cas de la DDC, dont le plan directeur repose dans une large mesure sur d'anciens programmes stratégiques de l'office et les reprend. Dans certains cas, comme celui de l'OFROU, le plan directeur de recherche était l'occasion de développer des stratégies existantes, de les préciser et de les transformer en des programmes concrets. Dans d'autres cas, l'établissement du plan directeur de recherche a permis pour la première fois de formuler des priorités thématiques stratégiques (ARE p. ex.). La situation est encore autre au sein de l'OFSP, qui dispose de plusieurs sous-stratégies ou est en train d'en développer, mais celles-ci ne sont pas regroupées pour former une stratégie globale. Les offices qui avaient déjà

établi un plan directeur de recherche durant la période antérieure (OFAG, OFEFP, OFEN, OFSP), en particulier, ont pu profiter de ces travaux préalables et orienter leur plan directeur actuel en fonction des priorités définies auparavant.

Il existe entre les plans directeurs de recherche de nombreuses *interfaces* plus ou moins évidentes (plus évidentes: ARE/OFROU, OFEFP/OFEN/OFAG, p. ex.; moins évidentes: OFSP/DDC, OFSPO/OFSP, p. ex.) Certains plans directeurs tentent de définir les termes afin de clarifier ces interfaces (ARE/OFROU, surtout). Comme précédemment évoqué, la mise en œuvre des plans directeurs, contrairement à leur rédaction, est concentrée pour l'essentiel sur l'office responsable. Cela crée un potentiel pour les doublons. Il faut toutefois tenir compte du fait qu'une grande partie de la recherche est très spécifique et étroitement délimitée (au sein de l'OFEN et de l'OFAG, p. ex.) et que les points de vue et perspectives peuvent fortement varier, même pour des questions proches les unes des autres (aménagement et sécurité routière, d'un côté, et effets des routes sur les modèles d'habitat, de l'autre côté). Au vu de la différenciation et du degré de détail professionnel d'une grande partie des plans directeurs de recherche actuels, les véritables doublons (le même objet est étudié deux fois) ne sont pas à craindre. Des références croisées marquées entre des domaines thématiques proches seraient souhaitables en ce sens qu'elles permettraient un enrichissement mutuel et l'assurance qualité (validation).

Si l'on considère les plans directeurs de recherche comme des documents à part entière, l'état actuel de la recherche, la définition des priorités thématiques et la fonction d'information ont beau être différents les uns des autres sur le plan de l'exhaustivité, de la tonalité et de la forme, lesquelles en disent long sur la culture de chacun des offices, ils sont rédigés de manière claire. La plupart des offices définissent des priorités thématiques supplémentaires et proposent une répartition des moyens correspondante. En règle générale, le plan directeur de recherche contient seulement une planification globale du budget de la recherche. Toutefois, la planification des ressources n'est dotée d'un caractère davantage obligatoire qu'au niveau du budget annuel, ce qui permet au moins une adaptation à la recherche telle qu'elle s'est déroulée jusque-là, aux nouveaux défis et à des situations externes changées (restrictions budgétaires).

Concernant une appréciation globale de la *qualité* des plans directeurs de recherche *en tant qu'instrument de pilotage*, il est impossible de tirer une conclusion simple, les différences étant trop grandes. On peut uniquement constater que l'instrument qu'est le plan directeur de recherche permet incontestablement aux offices de piloter la recherche de l'administration fédérale jusqu'à un certain degré. A ce niveau, et contrairement au niveau supérieur (voir le chap. 3), la fonction de pilotage et d'allocation des moyens peut être exercée. Cela est tout particulièrement le cas lorsque le plan directeur est intégré dans les planifications annuelles liées à la recherche de l'office et que les instruments de controlling correspondants existent pour assurer la mise en œuvre (OFAG, OFEN, OFROU, p. ex.) Par conséquent, la réponse à la question du bien-fondé des plans directeurs de recherche à l'échelon des offices est positive.

Le pilotage n'est cependant pas effectué partout et ne présente pas partout le même caractère systématique. A ce niveau, il existe des potentiels d'optimisation qui ne pourront être réalisés que si l'activité du comité de pilotage dans ce domaine est plus intense. Cela permettra de savoir si les plans directeurs de recherche sont appropriés à un niveau supérieur.

Ce chapitre a pour objet l'évaluation de la mise en œuvre des plans directeurs de recherche par les services de l'administration fédérale. L'accent est mis en particulier sur les écarts que cette mise en œuvre présente sur les plans thématique et financier par rapport à la planification.

Des plans directeurs de recherche avaient été établis dans les domaines politiques de l'énergie, de la santé, de l'agriculture et de l'environnement pour la législature 2000 à 2003.<sup>34</sup> Ces plans directeurs «englobent la totalité des activités de recherche financées par des fonds publics dans les secteurs politiques concernés et précisent, partant de la situation actuelle, où se situent les priorités des prochaines années, quels sont les résultats escomptés et avec quels moyens ces objectifs peuvent être atteints».<sup>35</sup>

Nous nous appuyons tout d'abord sur les données des anciens plans directeurs de recherche concernant les priorités thématiques de la recherche de l'administration fédérale et le besoin de ressources correspondant (point 5.1). Dans le cadre de l'établissement de nouveaux plans directeurs de recherche pour la période suivante (2004 à 2007), les quatre offices responsables ont tiré des bilans intermédiaires succincts (point 5.2). Faute de vues globales systématiques, en particulier rédigées par des externes, la première étape d'évaluation est fondée principalement sur ces bilans des offices. Dans quelques cas seulement, il existe des documents supplémentaires montrant quels sujets ou projets ont été traités par le passé avec quelles ressources (de manière ponctuelle au sein de l'OFSP et détaillée dans les listes de projets de l'OFEN).

En complément à ces présentations propres aux offices, nous tentons, dans une seconde étape, de dresser une vue d'ensemble de la situation à l'aide du système d'information ARAMIS et de savoir dans quelle mesure les services administratifs responsables ont rempli leurs objectifs (point 5.3).

### 5.1 Objectifs thématiques et financiers

Les plans directeurs de recherche varient notablement sur le plan des objectifs thématiques et financiers. Tandis que l'OFSP et l'OFAG se contentent de six axes prioritaires, l'OFEP va plus loin et définit 20 sujets, regroupés au sein de quatre priorités thématiques. De son côté, l'OFEN, très structuré, subdivise en trois niveaux des sous-thèmes dont le nombre n'est pas clair et qui doivent être traités à court, moyen ou long terme. Les aspects financiers sont eux aussi présentés de façon hétérogène (voir tableau 8).

- L'OFSP n'affiche que les contributions forfaitaires par groupes prioritaires et opère une distinction en fonction des fonds propres récurrents dont il est doté chaque année (7,5 millions de francs), des transferts vers le FNS et des fonds du FNS (respectivement 7 et 10 millions de francs) ainsi qu'en fonc-

<sup>34</sup> Etant donné que l'OFAS n'a rédigé aucun plan directeur de recherche durant la période étudiée, mais s'est contenté d'établir des plans détaillés relatifs à ses programmes pluri-annuels en définissant des sujets prioritaires, il n'existe aucune base de comparaison adéquate. C'est la raison pour laquelle cet office est exclu de la suite de l'analyse.

<sup>35</sup> Message FRT 2000 à 2003 (FF 1999 346).

tion d'autres transferts liés à ses nouvelles priorités dans le domaine de la recherche, d'un montant de près de 9 millions de francs.

- L'OFEN établit un budget de fonds publics (y compris ses propres fonds) de quelque 200 millions par an. Ce budget contient des valeurs indicatives pour chaque domaine et des facteurs de correction en cas de réductions budgétaires.
- L'OFAG, qui a le statut d'office GMEB, utilise, conformément à la règle, des mandats de prestations et des enveloppes budgétaires pour piloter l'établissement de produits par les stations de recherche. Par conséquent, le plan directeur de recherche ne contient qu'une mention relative aux dépenses annuelles globales attendues: la recherche appliquée des stations de recherche agronomiques a été financée au moyen d'un crédit central d'un montant de près de 54 millions de francs par an. Seul le mandat de prestations pour la période 2000 à 2003 prévoyait une ventilation détaillée par stations de recherche.
- Pour la même période de quatre ans, l'OFEFP opère une distinction entre les moyens financiers consacrés à la recherche fédérale dans le domaine de l'environnement, d'un montant de 29 millions de francs, et les subventions destinées aux technologies vertes, qui s'élèvent à 15 millions de francs.

*Tableau 8*

**Axes prioritaires et besoins financiers annuels 2000 à 2003<sup>36</sup>**

Office	Nombre d'axes prioritaires	Plan financier annuel pour la recherche de l'administration fédérale
OFSP	En interne: 6 axes prioritaires	8 millions de francs
OFEN	127 priorités thématiques	30 millions de francs pour la recherche énergétique, 7 millions de francs pour la P+D
OFAG	5 axes prioritaires	54 millions de francs
OFEFP	4 axes prioritaires, 20 programmes prioritaires de recherche	7 millions de francs pour la recherche environnementale, 4 millions pour la promotion des technologies vertes
OFAS	Programmes de recherche de petite envergure consacrés à l'assurance retraite, à l'assurance maladie et aux questions liées à la pauvreté	< 1 million de francs

<sup>36</sup> Conformément au message FRT 2000 à 2003, les moyens financiers affichés (somme arrondie) sont ceux de l'office responsable, et non ceux de l'ensemble du domaine politique.

Dans la plupart des cas, les bilans intermédiaires constituent des chapitres à part entière dans les plans directeurs de recherche actuels. Etant donné que les offices ont établi les plans directeurs dans le courant de l'année 2002, ils ne peuvent dresser un bilan de toute la période 2000 à 2003.

### Office fédéral de la santé publique (OFSP)

A la fin 2001, l'OFSP a *demandé à douze services administratifs* dans quelle mesure des activités de recherche portant sur les priorités thématiques avaient été effectuées. Etant donné que, pour le thème de la vieillesse, aucun moyen financier n'avait été accordé, ce thème a été abandonné. Soit des sujets anciens ont été poursuivis intensivement, soit l'importance de la thématique a été jugée moyenne ou faible (mode de vie et violence, politique nationale de santé, télémédecine), soit on s'est consacré à des thèmes qui n'étaient pas prévus, les nouveaux risques biologiques p. ex. (le SRAS, l'anthrax, les maladies à prion). Le bilan intermédiaire se concentre principalement sur la nécessité de développer les coopérations et les assistances et sur l'exposé des besoins accrus de la recherche de l'administration fédérale au vu de l'augmentation de la demande d'informations au sein de la population, d'une part, et d'aides à la décision au sein de l'administration et du gouvernement, d'autre part.

Cette image diffère quelque peu lorsque l'on compare les activités de recherche effectivement réalisées au cours d'une année et les objectifs. La section Santé et environnement a procédé à une telle comparaison dans une optique de contrôle des résultats pour un cas et dans un optique de controlling pour un autre cas. Il en résulte, d'une part des écarts annuels considérables entre la planification et la réalisation en fonction du volume des activités de recherche pour les différents thèmes, d'autre part, des différences notables dans la prise en considération des différents thèmes. L'écart de près de 10 % en matière de dépenses de R-D, observé par rapport à ARAMIS, est considéré comme défendable par les auteurs des documents, qui l'expliquent par des conceptions et des définitions divergentes.

### Office fédérale de l'énergie (OFEN)

L'OFEN rapporte que, malgré l'intention d'accroître les fonds publics de la recherche, ces derniers ont diminué. Outre les fonds de l'OFEN, cela concerne les économies réalisées par l'EPF de Zurich ou par des Hautes écoles spécialisées dans les domaines «utilisation rationnelle de l'énergie» et «énergies renouvelables», tandis que les moyens pour la fission nucléaire (PSI) dépassent encore, et de loin, la valeur prévue.<sup>37</sup>

### Office fédéral de l'agriculture (OFAG)

Il ressort du *rapport sommaire* de l'unité Recherche agronomique pour le mandat de prestations allant de 2000 à 2003 que les tâches d'exécution et de contrôle ont augmenté en vue de garantir la compatibilité avec l'UE. Par ailleurs, il a été renoncé, dans le cadre de la réorganisation, à certains champs thématiques, tandis que la recherche portant sur l'agriculture biologique a été développée. Selon des déclarations de collaborateurs des stations de recherche, entre 75 % des objectifs portant

<sup>37</sup> Conformément aux déclarations verbales de responsables de la recherche au sein de l'OFEN, cette évolution s'explique par des *résultats particulièrement positifs en matière d'acquisition de fonds* (auprès de l'UE p. ex.)

sur les résultats et 95 % des objectifs concernant les effets sont atteints. S'agissant des glissements thématiques ou des regroupements de ressources, le plan directeur de recherche contient peu de points de repère; par conséquent, une grandeur de comparaison fiable fait défaut.

### **Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP)**

L'OFEFP a réalisé un *sondage auprès de responsables importants de la recherche environnementale* et constaté qu'un grand nombre de leurs priorités en matière de recherche recouvrent celles de son plan directeur de recherche. La priorité thématique «Comportements humains, incitations économiques et systèmes d'apprentissage» est nettement moins présente dans la recherche appliquée que les trois autres priorités.

Etant donné que la recherche de l'office est quasi exclusivement extra-muros, la part des ressources attribuées en interne est marginale. Au regard des 20 priorités retenues, on ne peut partir du principe que chaque année des projets peuvent être lancés pour chacune des priorités ou que des moyens pour des contributions financières sont débloqués. C'est pourquoi l'OFEFP répartit de manière asymétrique, sur les quatre priorités thématiques, les contributions destinées à la recherche. Ainsi, pour la période 2000 à 2003, le thème «Protection de l'homme et de l'environnement contre les substances toxiques et les organismes» s'est vu attribué dix fois plus de fonds que le thème «Maintenance et exploitation durable de la diversité biologique et des paysages» et cinq fois plus que le thème «Objectifs et instruments des accords internationaux».

## **5.3 Mise en œuvre au regard des données ARAMIS**

Le système d'information ARAMIS permet notamment la saisie de *tous les projets de recherche de l'administration fédérale* et d'autres instituts de recherche qui lui sont rattachés. Etant donné qu'ils fournissent des données, les organes de recherche sont tenus de vérifier l'intégralité, l'exactitude et l'actualité des entrées. Comme certains offices exploitent encore leur base de données, plus ancienne, des conflits peuvent surgir lors de l'intégration (OFEN, OFAS, CTI, OFS). Les services de recherche actualisent leurs données au plus tard à la fin de l'année, ce qui donne lieu à divers rythmes de saisie. C'est la raison pour laquelle il a fallu attendre quelques années avant de parvenir dans tous les services à un système de saisie homogène.

Etant donné que ces quatre offices disposent de séries de données qui remontent au début de l'application des plans directeurs de recherche (à partir de 2000), il existe des données pouvant être comparées entre elles. Toutefois, les limites de l'évaluation sont vite apparues. On se heurte en effet à des *problèmes de sélection*, étant donné que seule une partie des saisies représente des projets de recherche de l'administration fédérale, l'autre partie se référant à des projets pilotes et des projets de démonstration (OFEN), à des analyses des effets, à des honoraires d'expertises, etc. Nous avons donc prié le Centre de compétences ARAMIS (CCA) de nous fournir tous les tableaux sur les projets allant de janvier 2000 à mi-2005, afin que nous puissions attester la réalisation des projets et les montants qui leur ont été consacrés au sein de l'OFSP, de l'OFEN, de l'OFAG et de l'OFEFP.

L'analyse du contenu a fait apparaître des *problèmes de classification*: souvent, il n'était pas possible de déduire des titres des projets s'il agissait de priorités thématiques ou d'axes de recherche. Un titre plus pertinent, davantage d'informations complémentaires pour l'abréviation, un lien obligatoire avec un plan directeur de recherche ou, encore mieux, avec une priorité thématique (au sein d'Agroscope, p. ex.), faciliteraient le controlling de la recherche de l'administration fédérale par domaine politique. Par ailleurs, les lacunes en termes de données et une saisie hétérogène ont rendu problématique la comparaison sur le plan financier.

Dans ce contexte, les résultats des comparaisons, présentés ci-après, ne sont *pertinents que sous l'aspect qualitatif*. Il faut tenir compte du fait que les fonds et projets présentés dans ARAMIS ne couvrent qu'une partie de la recherche de l'administration fédérale pour chaque domaine politique, d'autres services publics ou instituts privés pouvant être impliqués financièrement aux projets, de manière directe ou indirecte. Soit ces contributions financières ont été saisies par un office participant soit elles n'ont pas été entrées dans la banque de données, ce qui est le cas pour les hautes écoles et la plupart des stations de recherche.

### **Office fédéral de la santé publique (OFSP)**

Sur les six activités de recherche *internes* des dernières années, trois pôles ont été davantage traités: «dépendance», «santé et alimentation» ainsi que les «évaluations», présentées à part. Les cinq activités de recherche *externes* ont sciemment reçu une attention moindre, étant donné que des moyens et institutions en partie autonomes (instituts de recherche sur le cancer) interviennent. Conformément aux attentes, on trouve déjà, durant la période étudiée, des entrées de projets concernant de nouveaux thèmes, qui font défaut dans l'ancien plan directeur de recherche mais sont évoqués dans l'actuel plan directeur. Il s'agit en particulier de projets de recherche sur les maladies infectieuses (zoonoses) et sur les sujets de la santé, de l'environnement et des migrations. Une *adaptation permanente* aux besoins actuels en matière de recherche a donc eu lieu et elle a été accompagnée d'un transfert de moyens.

Conformément au plan directeur de recherche 2004 à 2007, l'OFSP affiche, pour l'an 2000, un total de 15,4 millions de francs pour la recherche intra-muros et extra-muros. Il en résulterait donc, sur une période de quatre ans, un budget de près de 60 millions de francs. Or, selon le récapitulatif dans ARAMIS, un tel montant n'est pas atteint; pour la période de 2000 à 2003, les coûts de projets n'atteignent que 42 millions de francs. Cet écart peut être mis en partie sur le compte d'une saisie incomplète des coûts (qui ne sont pas toujours accessibles au public), qui devraient être évalués au moyen d'attestations de paiement annuelles. Mais il s'agit également de problème de délimitation et de définition.

### **Office fédéral de l'énergie (OFEN)**

La plupart des projets de la période allant de 2000 à mi-2005 relèvent du domaine «Utilisation rationnelle de l'énergie», suivi de près par le domaine «Energies renouvelables». A eux deux, ils représentent plus de 83 % des dépenses de recherche de l'office, les 17 % restants étant couverts entièrement ou presque par le domaine «Fondements de l'économie énergétique». La recherche en matière d'énergie nucléaire est encouragée ailleurs, notamment à l'Institut Paul Scherrer (PSI) et à l'EPF de Lausanne. Conformément au plan directeur de recherche 2000 à 2003, il existe, sur le plan du contenu, des *concordances importantes* avec les axes prioritaires à court et moyen terme.

La part financière par domaine n'a quasiment pas évolué d'une année sur l'autre. Le développement de la recherche, qui avait été prévu dans le domaine de l'utilisation rationnelle de l'énergie, a été effectué; en valeur absolue, la réduction des dépenses dans le domaine de l'énergie nucléaire n'a pas eu pour effet *de transferts notables* et s'élevait depuis 1997 à un peu moins de 4 millions de francs. Les saisies dans ARAMIS indiquent que, pour la période 2000 à 2003, près de 35 millions de francs ont été investis chaque année dans la recherche de l'administration fédérale, soit 15 millions de moins que la planification optimiste de 150 millions de francs présentée dans le message FRT.

### **Office fédéral de l'agriculture (OFAG)**

Au vu des cinq priorités, définies au sens très large, il est possible d'attribuer presque tous les projets à une priorité thématique. Les véritables priorités sont constituées par la *recherche au profit des producteurs* ainsi que dans la fabrication de produits agricoles respectueuse de l'environnement, d'un bon niveau de qualité et adaptée au marché. Il n'a pas été possible de traiter ni d'analyser les deux thèmes transversaux «Transferts des connaissances» et «Détection avancée» en tant que sujets à part entière.

En termes financiers, il existe une définition de priorités à l'échelon inférieur aux mandats de prestations, qui reprend toutes les priorités thématiques sous forme d'objectifs stratégiques et les répartit sur les différents groupes de produits ou centres de compétences. On ne distingue pas de répartition directe des fonds selon les priorités de la recherche de l'administration fédérale, étant donné que les mandats de prestations accordent une grande marge de manœuvre à la recherche en ce qui concerne la définition des thèmes et fixent pour l'essentiel des objectifs de prestations chiffrables, qu'il faut atteindre par le biais des enveloppes budgétaires.

### **Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP)**

Le plan directeur de recherche 2000 à 2003 ne contient aucune indication sur la répartition des moyens envisagée. Ces cinq dernières années, les sites contaminés, l'écotoxicologie et les particules fines sont les sujets qui ont occupé le devant de la scène. Ils sont suivis de la recherche en matière de biodiversité, de la gestion durable des sols ainsi que du comportement responsable en matière d'environnement et de la recherche dans le domaine de la politique intégrée des produits. En revanche, il est quasiment impossible d'attribuer à des priorités thématiques d'autres titres de projet sur les émissions dues à la circulation, en particulier le bruit, les évolutions dans le domaine du droit environnemental (étude de l'impact sur l'environnement, rapport d'impact), les bases de données liées à l'observation de l'environnement, la protection des eaux, la gestion des accidents majeurs ainsi que les technologies vertes. Ces projets relèvent plutôt des tâches quotidiennes d'exécution et de contrôle de l'OFEFP.

En raison de l'absence d'objectifs, l'attribution effective des fonds consacrés à la recherche durant cette période de quatre ans, d'un montant de quelque 24 millions de francs, ne peut être évaluée. Dans l'absolu, l'office a en effet dépensé, conformément au justificatif des coûts liés aux projets dans ARAMIS, près de 24 millions de francs pour des projets de recherche.

## 5.4

### Conclusion relative à la mise en œuvre sur la période 2000 à 2003

Pour ce chapitre, le mandant avait formulé deux questions: l'une portait sur les projets de recherche réalisés, l'autre sur les écarts thématiques ou financiers entre la planification des plans directeurs et leur mise en œuvre. L'évaluation a été entravée par un ensemble de problèmes méthodologiques et par le fait que, au moment de sa réalisation, pas même la moitié de la période de financement ne s'était écoulée.

Il ressort de l'analyse qu'il n'est pas possible d'effectuer un examen fiable de la répartition des moyens sur les priorités thématiques au sein des domaines politiques. Les rubriques n'étant pas pertinentes, il est impossible, à partir des données contenues dans ARAMIS, d'attribuer les projets à un plan directeur de recherche, encore moins à un axe principal de recherche. Il est cependant indéniable, au vu des résultats qualitatifs, que des *écarts* existent entre les plans directeurs et leur mise en œuvre. On observe souvent des différences considérables entre ce qui est effectivement réalisé et ce qui a été formulé dans le plan directeur de recherche il y a quelques années. Hormis l'absence de planification (des ressources) ou son caractère incomplet, cela n'est toutefois pas entièrement imputable aux offices. Ces derniers doivent en effet pouvoir réagir à des enjeux imprévisibles, qui surgissent subitement, et à des demandes émanant de la sphère politique. En outre, le Parlement peut modifier des postes budgétaires et donc exercer une influence sur la recherche de l'administration fédérale qui peut aller jusqu'à l'abandon de programmes entiers. La possibilité de planifier la recherche et la mise en œuvre dans le domaine appliqué ont leurs limites. Par conséquent, un plan directeur exhaustif et mûrement élaboré peut contribuer à coordonner les efforts de la recherche dans des domaines sélectionnés, mais il ne peut être considéré comme un programme devant être suivi à la lettre.

## Bibliographie et sources

### Bibliographie générale

Bergmann, Joseph (1989), Zur Funktion und Entwicklung der Ressortforschung des Bundes, in: Wolf Linder [Hg.], Wissenschaftliche Beratung der Politik, SVPW-Jahrbuch 29, Berne: Haupt, p. 143–164.

OFS [Ed.] (2005), Indicateurs Science et Technologie. Dépenses de R-D de la Confédération, téléchargement des graphiques et commentaires à l'adresse: [http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/bildung\\_und\\_wissenschaft/indicateurs/st/ind2.indicator.20204.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/bildung_und_wissenschaft/indicateurs/st/ind2.indicator.20204.html)

Bachmann, Ruth, Franziska Müller, Adrian Vatter, Helen Monioudis und Andreas Balthasar (2005), Evaluation du rôle de l'OFAS dans l'assurance-invalidité, Interface Institut für Politikstudien, sur mandat du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), Berne

Jann, Werner und Wegrich, Kai (2003), Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle, in: Klaus Schubert und Nils Bandelow [Hrsg.], Lehrbuch der Politikfeldanalyse, Munich, Vienne: Oldenbourg, p. 71–104.

Etat-major de prospective de l'administration fédérale (2003), Défis 2003 à 2007. Evolution des tendances et thèmes futurs de la politique fédérale, Berne: Chancellerie fédérale.

Conseil suisse de la science (1997), Objectifs suisses de la politique de la recherche, période 2000 à 2003: propositions du CSS au Conseil fédéral, Berne: FOP 43b/1997.

Conseil suisse de la science (1999), Stellungnahme zu den Forschungskonzepten der Bundesämter in den Bereichen Energie, Gesundheit, Landwirtschaft, Sozialpolitik/ Soziale Sicherheit und Umwelt, Berne: FOP 58/1999.

Wegrich, Kai (2005), Policy-Analyse und das Principal-Agent-Modell, Revue suisse de science politique 11 (2): p. 131–135.

### Sources générales

Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2000 à 2003 du 25 novembre 1998, Berne: FF 1999 271 à 443. [FRT]

Message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de la technologie pendant les années 2004 à 2007 du 29 janvier 2002, Berne: FF 2003 2067 à 2231. [FRT]

SER, Recherche de l'administration fédérale: la recherche au service de la société, téléchargement des tableaux et commentaires à l'adresse: <http://www.ressortforschung.admin.ch/html/entry-d.html>

SER (2001 à 2005, en cours), procès-verbaux du comité de direction / comité de pilotage Formation – Recherche – Technologie et du groupe de coordination de la recherche de l'administration fédérale.

## **Recueil systématique du droit fédéral (RS)**

### **Lois**

Loi fédérale sur la recherche (RS 420.1)

### **Ordonnances**

Ordonnance relative à la loi sur la recherche (RS 420.11)

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (Org DETEC)

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'économie (Org DFE)

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (Org-DDPS)

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'intérieur (Org DFI)

Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE)

Ordonnance relative au système d'information ARAMIS sur les projets de recherche et développement de la Confédération

### **Règlements**

Règlement du Conseil suisse de la science et de la technologie et des centres d'études qui lui sont rattachés, 6 juin 2000.

### **Sources par office responsable**

#### *ARE*

ARE (2002), Plan directeur de recherche 2004 à 2007 «Développement durable du territoire et mobilité».

Conseil fédéral (2002), Stratégie 2002 pour le développement durable, IDARio/ARE, mars 2002.

#### *OFROU*

OFROU (2003), Plan directeur de recherche 2004 à 2007 «Transports et durabilité», version définitive, mars 2003.

OFROU (2004), Stratégie de recherche dans le domaine des routes, rapport succinct, avril 2004.

OFROU (2005), Recherche en matière de routes, programme pluriannuel 2004 à 2007.

#### *OFEN*

OFEN [Ed.] (1999), Plan directeur de la recherche énergétique de la Confédération pour les années 2000 à 2003, Berne.

OFEN [Ed.] (2002), Recherche, développement et démonstration dans le domaine de l'énergie en Suisse. Liste des projets 2000/2001, Berne, Ittigen.

OFEN [Ed.] (2003), Vision 2050: approvisionnement énergétique et utilisation de l'énergie durables en Suisse. Executive Summary, Berne, Ittigen.

OFEN [Ed.] (2004), Plan directeur de la recherche énergétique de la Confédération pour les années 2004 à 2007. Elaboré par la Commission fédérale pour la recherche énergétique (CORE), Berne, Ittigen.

OFEN [Ed.] (2005), Liste des projets de la recherche énergétique de la Confédération 2002/2003, Berne, Ittigen.

OFEN [Ed.] (2005), Enet News. Informations sur la recherche énergétique. Plusieurs années depuis 2005.

Brüniger, Roland (2004), Konzept des Forschungsprogramms «Elektrizität» 2004–2007, Berne, Ittigen.

CORE, Commission fédérale pour la recherche énergétique (2000), Rapport annuel 1999, OFEN, Berne, Ittigen.

CORE, Commission fédérale pour la recherche énergétique (2001), Rapport annuel 2000, OFEN, Berne, Ittigen.

CORE, Commission fédérale pour la recherche énergétique (2002), Rapport annuel 2001, OFEN Berne, Ittigen.

CORE, Commission fédérale pour la recherche énergétique (2003), Rapport annuel 2002, OFEN, Berne, Ittigen.

CORE, Commission fédérale pour la recherche énergétique (2004), Rapport annuel 2003, OFEN, Berne, Ittigen.

CORE, Commission fédérale pour la recherche énergétique (2005), Rapport annuel 2004, OFEN, Berne, Ittigen.

DETEC [Ed.] (2003), Poser les jalons de notre avenir énergétique. 7<sup>e</sup> Conférence suisse sur la recherche énergétique Lucerne, 11 et 12 novembre 2003. Résumé, Berne.

### *OFEFP*

Anonyme(2005), atelier de la SAGUF du 9 septembre 2005 à Sutz. Synthèse des exposés et résultats, à télécharger à l'adresse [http://saguf.scnatweb.ch/service/publikationen/Zusammenfassung\\_SAGUF\\_WS0%201.pdf](http://saguf.scnatweb.ch/service/publikationen/Zusammenfassung_SAGUF_WS0%201.pdf) (uniquement en allemand).

OFEFP [Ed.] (2000), Plan directeur de recherche Environnement pour les années 2000 à 2003. Etat en août 2000, Berne.

OFEFP [Ed.] (2001), Mandat de la Commission consultative pour la recherche environnementale.

OFEFP [Ed.] (2003), Plan directeur de recherche Environnement pour les années 2004 à 2007. Etat de la recherche, thèmes prioritaires, stratégie, Cahiers de l'environnement n°351, Berne.

OFEFP [Ed.] (2005), Cahier des charges du groupe de travail sur la recherche environnementale (AGUF), état en décembre.

OFEFP [Ed.] (2005), Strategie 2006. Auszüge zur Umweltweltforschung in der Abteilung Ökonomie, Forschung und Umweltbeobachtung. Stand 2.11.2005, Berne.

OFEFP [Ed.] (2005), Weisung Vertragswesen, Stand Mai 2005 (non publié).

Interface (2002), Evaluation de la recherche de l'OFEFP. Rapport final, Lucerne (uniquement en allemand).

Secrétariat de la BKUF/CCRE (2005), Arbeitsprogramm der BKUF/CCRE 2003–2007. Evaluation der Kommissionsarbeiten. Zwischenbilanz der Umsetzung des Arbeitsprogramms – Stand 2005. Berne: OFEFP (non publié).

### *OFSP*

OFSP [Ed.] (2002), Plan directeur de recherche 2004 à 2007 «Sport et mouvement», Macolin.

OFSP [Ed.] (2002), Edition spéciale Concept pour une politique du sport – Mesures d'application, Sportpolitique, Edition 2/02, Macolin.

OFSP [Ed.] (2005), Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse. Mesures d'application. Etat intermédiaire décembre 2004, Sportpolitique, Edition 1/05, Macolin.

Conseil fédéral (2000), Concept du Conseil fédéral pour une politique du sport en Suisse, à télécharger sur le site Internet de l'OFSP, à l'adresse [www.baspo.admin.ch](http://www.baspo.admin.ch).

### *DDPS/DFAE*

Anonyme (2005), Rapport 2004 sur des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme.

Armasuisse (2002), Langfristiger Forschungsplan 2004–2007 (document classé, consulté sur place, à Thoun).

Armasuisse (2005), Informationsanlass ARP Stand Forschung, Armasuisse.

Office fédéral de la protection de la population [OFPP] (2003), Plan directeur de recherche 2004 à 2007.

Conseil fédéral (1999), Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (Rapolsec 2000) du 7 juin 1999.

Conseil fédéral (2002), Message concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme.

DDPS/DFAE [Ed.] (2002), Plan directeur de recherche 2004 à 2007 «Politique de sécurité et de paix».

### *DDC*

DDC (2000), Stratégie 2010 de la DDC.

DDC (2002), Research Policy of the Swiss Agency for Development and Cooperation SDC.

DDC (2003), Plan directeur de recherche 2004 à 2007 «Développement et coopération».

### *OFSP*

OFSP [Ed.] (1999), Protection et promotion de la santé 2000 à 2003: pour une politique de recherche en santé, Berne.

OFSP (Ed.) Plan directeur de recherche 2004 à 2007 «Santé», Berne, Décembre 2002.

Bourdin, V., Läubli Loud, M. en collaboration avec Y. Eckert et S. von Greyerz (2004), Evaluation interne de la pratique à l'OFSP de la recherche sectorielle, document de travail, rapport final, OFSP, 2004.

Salome von Greyerz (aut.), F + E-Aufwendungen 2003, Jahresabschluss ARAMIS, document interne du 25.02.04.

Salome von Greyerz (aut.), Zusammenstellung der wichtigsten Forschungsprojekte und Evaluationen des Jahres 2003, document interne du 25.02.04.

Section Politique de recherche, évaluation et rapports [RER] (2005), Interne Auswertung der Datenerhebung «BAG-Personal in Forschung + Entwicklung (F + E) 2004/2005», du 26.4.2005.

Section Politique de recherche, évaluation et rapports [RER] (en cours), Handbuch Forschungsinformation und -management, OFSP, Berne.

Section Politique de recherche, évaluation et rapports [RER] (en cours), Allgemeingesetzliche und spezialgesetzliche Grundlage für Forschung und Evaluation im Bereich Gesundheit, OFSP, Berne.

#### *OFAS*

OFAS (2001), Analyse des effets de la LaMal: rapport de synthèse. Articles sur la sécurité sociale, Rapport de recherche n°16/01.

IDA ForAlt (2003), Rapport de synthèse du programme de recherche sur l'avenir à long terme de la prévoyance vieillesse. Articles sur la sécurité sociale, Rapport de recherche n°13/03.

#### *OFAG*

Agroscope [Ed.] (2004), Catalogue des projets de recherche 2004 à 2007, OFAG, Berne, 2004.

Agroscope, Input (2005), Gesamtkonzept zur Erhebung der Kundenzufriedenheit bei direkten Kunden.

OFAG [Ed.] (1999), Forschungskonzept für den Bereich Landwirtschaft (Strategische Planung 2000–2003), Berne.

OFAG, Division principale Recherche et vulgarisation [Ed.] (1999), Mandat de prestations 2000 à 2003 pour l'unité Recherche agronomique, OFAG.

OFAG (Ed.) Concept de recherche 2004 à 2007 pour l'unité Recherche agronomique, Berne, 2002.

OFAG, Division principale Recherche et vulgarisation (2003), Mandat de prestations 2004 à 2007 pour l'unité Recherche agronomique, OFAG.

OFAG, Division principale pour l'unité Recherche agronomique (2005), Leistungsvereinbarung (LV) 2005 zwischen dem BLW, Hauptabteilung Forschung und Beratung und der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Obst-, Wein- und Gartenbau (FAW), Wädenswil.

Schwab, Patrick et al. (2002), Prospective stratégique– donner forme à l'avenir au moyen de scénarios, Agrarforschung 9 (11–12): p. 468–473 (article en allemand avec résumé en français).

Hubschmid, Stefan et al. (2004), Radar: le contexte de la recherche agronomique sous la loupe, Agrarforschung 11 (1): p. 4–9.

*OFFT*

OFFT [Ed.] (2000), Thèses sur la recherche en formation professionnelle et organisation de la CTI – Recherche en formation professionnelle. Rapport du groupe de projet «Recherche appliquée en formation professionnelle» de l'OFFT, mai.

## Liste des personnes interviewées

### ARE

Pierre-Alain Rumley, directeur de l'ARE

Toni Brauchle, coordination de la recherche, ARE

Felix Walter, ecoplan AG, rédacteur externe du plan directeur de recherche

### OFROU

Rudolf Dieterle, directeur de l'OFROU

Andreas Gantenbein, sous-directeur de l'OFROU, direction de projet Plan directeur de recherche

Hauke Fehlberg, section Planification, OFT, direction de projet Plan directeur de recherche

Felix Walter, ecoplan AG, rédacteur externe du plan directeur de recherche

### OFEN

Walter Steinmann, directeur de l'OFEN

Gerhard Schriber, responsable de la section Recherche et formation, OFEN

Christophe de Reyff, responsable du domaine Energie nucléaire et transferts technologiques, OFEN

### OFEFP

Bruno Oberle, directeur de l'OFEFP

Gérard Poffet, sous-directeur de l'OFEFP, responsable des domaines techniques de l'environnement

Arthur Mohr, chef de la division Economie, recherche et observation de l'environnement, OFEFP

Ulrich Kunz, chef du service Recherche environnementale, OFEFP

Susan Ulbrich, service Recherche environnementale, OFEFP

### OFSP0

Bernard Marti, recteur de la Haute école fédérale de sport Macolin, responsable de l'encouragement de la recherche en sciences du sport, OFSP0

### DDPS/DFAE

Thomas Greninger, Ambassadeur, chef de la Division politique IV, DFAE

Thomas Feller, Ambassadeur, chef du centre de politique de sécurité internationale CPSI, DFAE

Andreas Friedrich, chef de la section Maîtrise des armements et des désarmements, CPSI

Bernhard Gasser, adjoint diplomatique, CPSI

Daniel Thévenaz, responsable Science et Technologie S+T, armasuisse  
Ivano Marques, Science et Technologie S+T, armasuisse  
Bruno Moor, Science et Technologie S+T, armasuisse

### **DDC**

Walter Fust, directeur de la DDC  
Manuel Flury, responsable du service des ressources thématiques, DDC

### **OFSP**

Beat Sottas, responsable de la division Institutions et structures, OFSP  
Salome von Greyerz, Stratégie et politique de santé CH, OFSP  
Marlène Läubli Loud, Politique de recherche, évaluation et rapports (RER), OFSP  
Herbert Brunold, Politique de recherche, évaluation et rapports (RER), OFSP

### **OFL**

Jacques Morel, sous-directeur, responsable de la division principale Recherche et vulgarisation, OFAG  
Urs Gantner, responsable de l'état-major Recherche, Agroscope, OFAG

### **Autres personnes interrogées**

Ludwig Gärtner, ancien responsable du Centre de compétences Analyses fondamentales de l'OFAS  
Ernst Hauri, responsable du centre de prestations Questions fondamentales et information, OFL  
Gregor Haefliger, chef de l'unité Recherche nationale, SER  
Bernd Hägele, collaborateur scientifique au sein de l'unité Recherche nationale, SER  
Hans-Peter Hertig, ancien directeur du FNS  
Daniel Höchli, directeur du FNS  
Dieter Imboden, président du Conseil national de la recherche du FNS  
Andreas Müller, responsable ARAMIS au sein du SER  
Patrick Vock, directeur du Centre d'études de la science et de la technologie CEST ad interim  
Hans Werder, Secrétaire général du DETEC  
Paul-Erich Zinsli, directeur suppléant du SER

## **Impressum**

Dr. Peter Farago, Landert Farago Partner (direction de projet)

Beat Brunner, ing. dipl. EPF, lic. phil., Landert Farago Partner

Prof. Dr. Eva Barlösius, Université de Duisburg-Essen (experte externe)

Dr. Dagmar Simon, Centre scientifique de Berlin pour la recherche sociale WZB  
(experte externe)

Charles Landert, lic. phil., Landert Farago Partner (assurance qualité de l'évaluation)

## **Adresse**

Landert Farago Partner

Grossmünsterplatz 6

CH-8001 Zürich

Tel. +41 (0)44 265 39 90

Fax +41 (0)44 265 39 99

[www.lfp.ch](http://www.lfp.ch)

Langue originale du rapport: allemand

**La recherche de l'administration fédérale: évaluation de l'arrangement politico-administratif ainsi que des plans directeurs de recherche et de leur mise en oeuvre. Rapport d'expertise de Landert Farago Partner réalisée sur mandat du Contrôle parleme...**

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	737-802
Page	
Pagina	
Ref. No	10 140 289

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.