

UNIVERSITÉ DE BOURGOGNE
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

L'ORGANISATION DE LA LIBERTÉ DE LA RECHERCHE EN FRANCE

ÉTUDE DE DROIT PUBLIC

Thèse pour le doctorat en droit public

présentée et soutenue publiquement le 13 décembre 2004

par

Charles FORTIER

Membres du jury :

Monsieur Bertrand MATHIEU

Professeur à l'Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne
Directeur de la thèse

Monsieur Yves JÉGOUZO

Professeur à l'Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne, Conseiller d'État
Rapporteur

Monsieur Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN

Professeur à l'Université Montesquieu – Bordeaux IV
Rapporteur

Monsieur Gilles BERTRAND

Professeur à l'Université de Bourgogne, ancien président du Comité national
d'évaluation des établissements publics scientifiques, culturels et professionnels

Monsieur Gérald SIMON

Professeur à l'Université de Bourgogne, directeur du Centre de recherches en
droit public et économique de la Faculté de droit et de science politique de Dijon

L'Université de Bourgogne n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Celles-ci doivent être considérées comme propres à leur auteur.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1^{ÈRE} PARTIE

L'EMPRISE DES POUVOIRS PUBLICS SUR L'ACTIVITÉ SCIENTIFIQUE : L'ENCADREMENT DE LA LIBERTÉ DE LA RECHERCHE

TITRE I - LA STRUCTURATION PUBLIQUE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Chapitre 1 - La recherche comme politique publique

Chapitre 2 - Le choix d'acteurs publics de recherche

TITRE II - LES MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE SUR LA PRODUCTION SCIENTIFIQUE

Chapitre 1 - Les moyens d'orientation de la recherche

Chapitre 2 - Les moyens de contrôle de la recherche

CONCLUSION DE LA 1^{ÈRE} PARTIE

2^{ÈME} PARTIE

LES CONDITIONS D'EXERCICE DE L'ACTIVITÉ SCIENTIFIQUE : LES GARANTIES PUBLIQUES DE LA LIBERTÉ DE LA RECHERCHE

TITRE I - L'AMÉNAGEMENT JURIDIQUE DE LA LIBERTÉ DU CHERCHEUR

Chapitre 1 - La protection des activités de recherche fondamentale

Chapitre 2 - L'encouragement aux activités de valorisation

TITRE II - L'AUTONOMIE FONCTIONNELLE DE LA COMMUNAUTÉ SCIENTIFIQUE

Chapitre 1 - La maîtrise des chercheurs sur la conduite des établissements

Chapitre 2 - L'évaluation par les chercheurs des activités scientifiques

CONCLUSION DE LA 2^{ÈME} PARTIE

CONCLUSION GÉNÉRALE

Bibliographie

Index

TABLE DES MATIÈRES

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Dans le texte

ANR	:	Agence nationale de la recherche
ANVAR	:	Agence nationale de valorisation de la recherche
ATOS	:	personnels administratifs, techniciens, ouvriers et de service
BRGM	:	Bureau de recherches géologiques et minières
CCRST	:	Comité consultatif de la recherche scientifique et technique
CEA	:	Commissariat à l'énergie atomique
CEE	:	Communauté économique européenne
CEMAGREF	:	Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts
CERN	:	Centre européen de recherches nucléaires
CIRAD	:	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIRST	:	Comité interministériel de la recherche scientifique et technique
CNE	:	Comité national d'évaluation des EPSCP
CNER	:	Comité national d'évaluation de la recherche
CNES	:	Centre national d'études spatiales
CNESER	:	Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche
CNET	:	Centre national d'études des télécommunications
CNRS	:	Centre national de la recherche scientifique
CNRT	:	centre(s) national (nationaux) de recherche technologique
CNU	:	Conseil national des universités
CPER	:	contrat(s) de plan État-régions
CPU	:	Conférence des présidents d'université
CRITT	:	centre(s) régional (régionaux) d'innovation et de transfert technologique
CSRT	:	Conseil supérieur de la recherche et de la technologie
CSTB	:	Centre scientifique et technique du bâtiment
CoNRS	:	Comité national de la recherche scientifique
DGRST	:	Délégation générale à la recherche scientifique et technique
EPA	:	établissement(s) public(s) à caractère administratif
EPIC	:	établissement(s) public(s) à caractère industriel et commercial
EPSCP	:	établissement(s) public(s) à caractère scientifique, culturel et professionnel
EPST	:	établissement(s) public(s) à caractère scientifique et technologique
ERT	:	équipe(s) de recherche technologique
GIP	:	groupement(s) d'intérêt public
IATOS	:	personnels ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service
IFREMER	:	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
INED	:	Institut national d'études démographiques
INERIS	:	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INRA	:	Institut national de la recherche agronomique
INRETS	:	Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité
INRIA	:	Institut national de recherche en informatique et en automatique
INRP	:	Institut national de recherche pédagogique
INSERM	:	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IRD	:	Institut de recherche pour le développement
ITA	:	personnels ingénieurs, techniciens et administratifs
ITARF	:	personnels ingénieurs, techniciens et administratifs de recherche et de formation
LCPC	:	Laboratoire central des ponts et chaussées
LOLF	:	loi organique relative aux lois de finances
MSTP	:	Mission scientifique, technique et pédagogique (du ministère de l'éducation nationale)
OCDE	:	Organisation de coopération et de développement économiques
OGM	:	organismes génétiquement modifiés
ONERA	:	Office national d'études et de recherches aérospatiales
ORSTOM	:	Office de la recherche scientifique et technique outre-mer ; à partir de 1984, Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération
PCRD	:	programme(s)-cadre(s) de recherche et de développement technologique
PIB	:	produit intérieur brut
SAIC	:	service(s) d'activités industrielles et commerciales
UFR	:	unité(s) de formation et de recherche
UMR	:	unité(s) mixte(s) de recherche

Dans les notes

al.	:	alinéa(s)
A.N.	:	Assemblée nationale
art.	:	article(s)
CAA	:	Cour administrative d'appel
CC	:	Conseil constitutionnel
CE	:	Conseil d'État
CEDH	:	Cour européenne des droits de l'homme
chron.	:	chroniques
CJCE	:	Cour de justice des Communautés européennes
<i>cf.</i>	:	<i>confer</i> (se reporter à)
coll.	:	collection
comm.	:	commentaire
concl.	:	conclusions
déc.	:	décembre
dir.	:	direction
éd.	:	édition(s)
<i>et alii</i>	:	et autres
ex.	:	exemple
fév.	:	février
<i>ibid.</i>	:	<i>ibidem</i> (renvoie à l'article ou à l'ouvrage cité dans la note précédente)
<i>infra</i>	:	ci-après
janv.	:	janvier
légitl.	:	législature
n°	:	numéro(s)
nov.	:	novembre
obs.	:	observations
oct.	:	octobre
<i>op. cit.</i>	:	<i>opus citatum</i> (renvoie à un article ou à un ouvrage déjà cité)
OST	:	Observatoire des sciences et des techniques
p.	:	page
pp.	:	pages
rec.	:	recueil
sept.	:	septembre
spéc.	:	spécialement
suiv.	:	suivants, suivantes
<i>supra</i>	:	ci-dessus
TA	:	Tribunal administratif
TC	:	Tribunal des conflits
vol.	:	volume

Sources bibliographiques (revues, éditeurs, recueils)

AJDA	:	Actualité juridique – Droit administratif
AJFP	:	Actualité juridique – Fonctions publiques
BOEN	:	Bulletin officiel du ministère de l'éducation nationale
GAJA	:	Les grands arrêts de la jurisprudence administrative
GDCC	:	Les grandes décisions du Conseil constitutionnel
JCP	:	Juris-classeur périodique
J.O.	:	Journal officiel
JOCE	:	Journal officiel des Communautés européennes
LGDJ	:	Librairie générale de droit et de jurisprudence
LPA	:	Les Petites Affiches
PUF	:	Presses universitaires de France
RDP	:	Revue du droit public
RFAP	:	Revue française d'administration publique
RFDA	:	Revue française de droit administratif
RFDC	:	Revue française de droit constitutionnel
RFFP	:	Revue française de finances publiques
RJC	:	Recueil de jurisprudence constitutionnelle

"Bacon a révélé la véritable méthode d'étudier la nature, d'employer les trois instruments qu'elle nous a donnés pour pénétrer ses secrets, l'observation, l'expérience et le calcul (...). Mais Bacon, qui possédait le génie de la philosophie au point le plus élevé, n'y joignit point celui des sciences ; et ces méthodes de découvrir la vérité, dont il ne donne point l'exemple, furent admirées des philosophes, mais ne changèrent point la marche des sciences.

Galilée les avait enrichies de découvertes utiles et brillantes ; il avait enseigné, par son exemple, les moyens de s'élever à la connaissance des lois de la nature par une méthode sûre et féconde, qui n'oblige point de sacrifier l'espérance du succès à la crainte de s'égarer (...). Mais se bornant exclusivement aux sciences mathématiques et physiques, il ne put imprimer aux esprits ce mouvement qu'ils semblaient attendre.

Cet honneur était réservé à Descartes, philosophe ingénieux et hardi. Doué d'un grand génie pour les sciences, il joignit l'exemple au précepte, en donnant la méthode de trouver, de reconnaître la vérité (...). Il dit aux hommes de secouer le joug de l'autorité, de ne plus reconnaître que celle qui serait avouée par leur raison ; et il fut obéi, parce qu'il subjuguait par sa hardiesse, qu'il entraînait par son enthousiasme.

L'esprit humain ne fut pas libre encore, mais il sut qu'il était formé pour l'être (...).

Ainsi, l'homme doit pouvoir déployer ses facultés, disposer de ses richesses, pourvoir à ses besoins avec une liberté entière. L'intérêt général de chaque société, loin d'ordonner d'en restreindre l'exercice, défend au contraire d'y porter atteinte, et dans cette partie de l'ordre public, le soin d'assurer à chacun les droits qu'il tient de la nature est encore à la fois la seule politique utile, le seul devoir de la puissance sociale, et le seul droit que la volonté générale puisse légitimement exercer sur les individus.

Mais ce principe une fois reconnu, il reste encore à la puissance publique des devoirs à remplir (...). Il existe des travaux, des établissements, des institutions utiles à la société générale, qu'elle doit établir, diriger ou surveiller, et qui suppléent à ce que les volontés personnelles et le concours des intérêts individuels ne peuvent faire immédiatement (...)."

CONDORCET

Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain,
Librairie philosophique J. Vrin, Paris, 1970, pp. 143-144 et 153

INTRODUCTION GÉNÉRALE

De tous temps, les hommes se sont attachés au développement des connaissances. Tenter de déterminer avec précision la date comme le lieu d'émergence de la pensée scientifique est d'ailleurs périlleux : certains historiens des sciences se risquent à en situer l'avènement pendant la civilisation babylonienne, vers 1800 avant Jésus-Christ¹, tandis que d'autres relatent l'anecdote de Thalès² qui remonte au VI^{ème} siècle avant Jésus-Christ, et tiennent ainsi la Grèce pour le berceau de la science. En réalité, l'assignation d'une origine est rendue aléatoire par la définition incertaine de la notion de "science", qui ne s'est précisée que très lentement : jusqu'à la Renaissance, le terme désignait un ensemble hétérogène de connaissances, et ne recouvrait par conséquent aucune activité véritablement identifiable.

Tout au plus peut-on affirmer que la science acquit ses lettres de noblesse en Occident³ : le XVII^{ème} siècle marqua en Europe une rupture historique nette, et les débuts de la "science moderne". Galilée, symbole de cette *nova scientia*⁴, fut l'un des premiers à opérer la synthèse des mathématiques et de l'expérience : se refusant à se cantonner dans la théorie pure, il systématisa les validations expérimentales, et de là, permit les applications pratiques⁵. Mais la science moderne ne se caractérise pas seulement par ses méthodes et ses utilisations pratiques : elle est marquée par un contexte intellectuel et social favorable au développement des sciences, alors qu'auparavant la découverte scientifique tenait à l'intuition individuelle et

¹ voir James RITTER, "Babylone – 1800", in Éléments d'histoire des sciences, sous la dir. de Michel SERRES, coll. *Cultures*, Bordas, Paris, 1989, p. 17

² voir par ex. Michel SERRES, "Gnomon : les débuts de la géométrie en Grèce", in Éléments d'histoire des sciences, *op. cit.* p. 63

Thalès de Milet (VI^{ème} siècle avant J.C.), lors d'un voyage en Égypte, mesura la hauteur et le volume de la pyramide de Kheops par la mise en rapport des calculs de son ombre et de celle d'un bâton, appliquant ainsi des techniques géométriques (qu'il utilisera également pour la mesure des distances en mer) ; il a par ailleurs laissé son nom au célèbre théorème de la théorie des triangles.

³ voir Joseph NEEDHAM, La science chinoise et l'Occident, Le Seuil, Paris, 1973 (1^{ère} éd., 1969)

⁴ terme utilisé par TARTAGLIA dès 1537, cité par Claude CHRÉTIEN, La science à l'œuvre : mythes et limites, coll. *Philosopher au présent*, Hatier, Paris, 1991, p. 49

⁵ Il est d'ailleurs souvent présenté comme l'inventeur de la mécanique, rompant radicalement avec la conception aristotélicienne d'une nature organique, vivante et irrationnelle ; voir Bertrand GILLE, in Histoire des techniques, sous la dir. de Bertrand GILLE, *Encyclopédie de la Pléiade*, Gallimard, Paris, 1978, p. 1466 ; Isabelle STENGERS, "Les affaires Galilée", in Éléments d'histoire des sciences, *op. cit.* p. 223

au travail isolé d'un homme de génie. Galilée est en effet issu d'une société où les savants acquièrent un statut propre, où la recherche scientifique commence à faire l'objet d'une organisation communautaire, bref où convergent les éléments favorables au développement d'une forme de pensée partagée. D'aucuns parleront de "socialisation" de la science : celle-ci, en tant que recherche et revendication d'un savoir universel, fait l'objet pour la première fois d'échanges et d'une reconnaissance sociale.

C'est sans doute ce tournant historique qui offre le point d'ancrage le plus significatif aux esquisses de définition de la "recherche scientifique", et qui permet d'en comprendre à la fois le sens, et la portée (1) ; mais l'avènement de la science moderne mit surtout en relief les enjeux attachés à la liberté de la recherche, aujourd'hui consacrée comme "droit fondamental" (2). En France cependant, en raison de l'histoire de l'encadrement institutionnel de la recherche et de la prise en charge par l'État de l'essentiel de la production scientifique (3), la problématique de la liberté de la recherche est essentiellement sous-tendue par l'organisation du service public de la recherche, qui constituera, sous l'éclairage du droit public, le champ d'investigation et de réflexion de ce travail (4).

1) La recherche : éléments de définition, enjeux

Si le terme de "science" peut, selon les acceptions, se définir comme un processus ou désigner un contenu —processus tendant à l'augmentation du savoir, ou contenu formé de l'ensemble des connaissances ainsi acquises—, la "recherche" qui est son principe de développement ne recouvre pour sa part que les activités tendant à la découverte scientifique. En effet, on peut définir la recherche simplement, comme la démarche ordonnée vers la compréhension de la réalité : la recherche désigne les travaux visant à augmenter les connaissances objectives, à l'aide de méthodes systématiques et indépendantes de tout dogme, fondées sur l'observation rigoureuse de la nature ou des pratiques sociales et individuelles, et de leur confrontation à la logique.

Une présentation classique de la recherche tend à briser l'unité de ce processus d'acquisition du savoir : elle distingue la recherche "fondamentale", de la recherche "appliquée". Ainsi, la recherche serait tantôt une activité vouée à la seule acquisition et classification des connaissances, sans finalité autre que l'augmentation du savoir et la formulation de lois scientifiques participant à l'élaboration d'une théorie, tantôt une démarche tendant à l'utilisation dirigée de ces connaissances, c'est-à-dire un travail orienté, destiné à fournir des applications pratiques déterminées. Cette distinction exprime des conceptions de la recherche qui reflètent sa double vocation ; mais en tant qu'élément de définition de la recherche, elle doit être réfu-

tée. En effet, la scission traditionnelle entre la science "pour elle-même", dite "science pure", et une science "intéressée", dite "science appliquée", n'est pas conforme à la réalité du processus de recherche, et ne doit donc pas affecter sa définition : la possibilité d'orienter la recherche vers d'éventuelles applications n'altère en rien la méthode du chercheur, et ne le transforme pas en industriel ; de même, la recherche "fondamentale", procédant d'une logique purement interne, peut souvent déboucher comme l'histoire l'enseigne sur des applications techniques d'une immense portée⁶. Les liens sont inextricables entre la science et la technique, et la recherche en tant que telle ne peut être considérée en fonction d'une distinction quant à sa vocation, qui est toujours, indépendamment des utilisations qui peuvent ultérieurement en être faites, de produire des connaissances. Louis Pasteur avait déjà, en son temps, argumenté en ce sens : "*non, mille fois non, il n'existe pas une catégorie de sciences auxquelles on puisse donner le nom de sciences appliquées. Il y a la science et les applications de la science, liées entre elles comme le fruit à l'arbre qui l'a porté*"⁷.

Pourtant, comme outil social et politique, la recherche n'en revêt pas moins deux dimensions, liées et complémentaires : dans son unicité, elle est à la fois un moyen de formation des savoirs (a), et un vecteur de transformation économique et sociale (b).

a) La recherche comme moyen de formation des savoirs

La recherche correspond avant tout à un besoin pour l'homme de comprendre le monde dans lequel il vit. La quête de la connaissance est même, sans doute, ce qui marque de la façon la plus nette la singularité de l'espèce humaine ; pour Jean Bernard, l'homme se distingue des animaux "*par son constant effort pour accroître la connaissance, du calcul intégral à la biologie moléculaire*"⁸. L'histoire de l'espèce humaine est en effet indissociablement liée à celle de ses découvertes.

⁶ Les exemples sont nombreux d'applications techniques de recherches menées sans la moindre perspective d'application. Le développement de l'astronomie comme celui de la mécanique, de Copernic à Einstein, ont permis d'innombrables progrès pratiques ; que dire alors de la découverte de la radioactivité naturelle, par Henri Becquerel, puis artificielle, par Irène et Frédéric Joliot-Curie, qui sont à l'origine de l'énergie nucléaire ? Pour d'autres exemples significatifs, voir Pierre JOLIOT, "Évaluer la nouveauté", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, pp. 219-220.

Cette conviction selon laquelle la séparation entre la "science pure" et la "science appliquée" est purement théorique, est d'ailleurs à la base du mouvement des années 1930, qui croyait devoir stimuler l'ensemble de la recherche pour moderniser le pays. Ainsi, contrairement à ce qui avait été décidé au début du XX^{ème} siècle, il n'existe dans les budgets de la science, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, aucune scission entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée.

⁷ Louis PASTEUR, Quelques réflexions sur la science en France, Gauthier-Villars, Paris, 1871, p. 30

⁸ Jean BERNARD, De la biologie à l'éthique. Nouveaux pouvoirs de la science, nouveaux devoirs de l'homme, éd. Buchet-Chastel, Paris, 1990, p. 252

En réalité, le désir de savoir n'est pas l'apanage de la recherche scientifique. L'angoisse de ne pas comprendre s'est traduite par les mythes et par les religions, ainsi que par les grands systèmes philosophiques, de Platon à Marx. Leur vocation commune, en tout cas leur objet, est de proposer une explication du monde, de l'homme, et de sa place dans les plans de la nature. Il semble que leur succès témoigne d'un profond besoin d'explication, lequel a débouché sur l'acceptation d'un système de références fondé sur l'observation de la nature, et sur la confrontation systématique de l'expérience et de la logique : c'est ce qu'on appellera la démarche scientifique. Elle ne s'appuie pas moins sur un postulat —celui de l'objectivité—, et son but n'est pas différent : il est d'assouvir la soif de connaissance, par la recherche d'un savoir objectif. C'est fort tardivement que la connaissance objective apparut selon Jacques Monod comme "*seule source de vérité authentique*"⁹, avec les débuts de la science moderne ; mais comme l'expliquait France Quéré, "*religion et science se prévalent toutes deux d'un souci de dire la vérité sur l'homme ; par des méthodes différentes. Elles ne peuvent donc pas se guerroyer sur la prétention d'être seules véridiques au sujet de l'homme, qu'elles approchent l'une par la valeur, l'autre par le fait*"¹⁰. La science ne saurait en effet prétendre fournir l'ensemble des connaissances utiles : non seulement la connaissance ne peut être ramenée au seul savoir scientifique, mais encore, selon les termes de Friedrich A. Hayek, "*le savoir scientifique n'absorbe même pas la totalité de la connaissance explicite et consciente dont la société fait un emploi constant. Les méthodes scientifiques de recherche du savoir ne sont pas en mesure de satisfaire tous les besoins de la société en matière de connaissance explicite*"¹¹. Si le progrès des sciences participe au développement des sociétés, il ne peut donc assurer à lui seul ni le bonheur de l'homme, ni même la croissance de la civilisation. Mais la méthode scientifique est probablement l'outil le plus adéquat pour appréhender les choses objectives de ce monde, et satisfaire à la curiosité de l'esprit humain.

Cependant, la recherche de la connaissance est parfois présentée comme pouvant se retourner contre l'homme lui-même. Nombreux furent les mythes associant la connaissance au danger : le mythe de Prométhée, symbole de la recherche du savoir et de l'action, qui veut comprendre et changer le monde, qui en cela même défie Zeus et qui connaît une issue fatale, insiste sur les risques de la connaissance et sur les avantages à accepter sa destinée ; celui de l'arbre de la connaissance, dont les fruits sont frappés d'interdiction divine, met en avant l'idée

⁹ Jacques MONOD, Le hasard et la nécessité, Le Seuil, Paris, 1970, p. 185

¹⁰ France QUÉRÉ, "L'importance du non-savoir", in Le génome et son double, ouvrage coordonné par Gérard HUBER, Hermès, Paris, 1996, p. 225

¹¹ Friedrich A. HAYEK, La constitution de la liberté, Litec, Paris, 1994, p. 26

romantique d'un lien entre l'ignorance et l'innocence ; et persiste encore aujourd'hui celui du savant fou, menace de l'humanité, qui a parcouru les siècles à travers Faust ou Frankenstein. Jean-Jacques Rousseau se montra lui-même sceptique sur le lien systématique établi par la philosophie des Lumières entre le bonheur de l'humanité et le progrès du savoir : son *Discours sur les sciences et les arts*, rédigé en 1750, cherche à convaincre que "*la nature a voulu [nous] préserver de la science, comme une mère arrache une arme dangereuse des mains de son enfant ; que tous les secrets qu'elle [nous] cache sont autant de maux dont elle [nous] garantit*"¹². Ces mythes, comme la pensée de Jean-Jacques Rousseau, doivent être relativisés ; mais ils soulèvent des problèmes qu'exaspère bien avant la seconde guerre mondiale la fission nucléaire et qui prennent un relief particulier à l'heure des études sur la transformation artificielle des gènes. En effet, les études purement théoriques dans le domaine de la génétique ont débouché sur des projets qui tendent certes à modifier la nature dans l'intérêt immédiat de l'homme, mais qui risquent aussi de la contrarier à un point tel que des dérèglements profonds et durables s'avéreraient catastrophiques pour l'avenir de l'humanité. Et si l'idée que certaines connaissances pourraient être néfastes a resurgi en 1975 à propos de la recherche génétique¹³, si la controverse à propos du pouvoir scientifique est réapparue autour des manipulations récentes de l'ADN, elle soulève une question éternelle, qui s'étend à tous les domaines des sciences : les arguments contemporains ne font que raviver le problème fondamental de la relation entre la science et l'ordre établi. Ordre social aujourd'hui, laïque, mais qui fut d'abord religieux : le martyr de Giordano Bruno, ce chercheur italien qui paya de sa vie en 1600, après d'interminables tortures, ses découvertes sur une théorie de l'univers que sous-tendait l'héliocentrisme copernicien¹⁴, annonçait les déboires de Galilée avec l'Église, qui pour les mêmes raisons commencèrent quelques années plus tard. Ainsi les intrusions de l'Église catholique dans les sphères de la connaissance marquaient-elles déjà fermement les limites d'une activité dont les prétentions à l'explication du monde étaient jugées menaçantes pour l'ordre social qu'elle avait établi.

¹² Jean-Jacques ROUSSEAU, *Discours sur les sciences et les arts*, Flammarion, Paris, 1992, p. 40

¹³ Certains chercheurs en biologie venaient en effet de trouver le moyen de défier les lois de l'hérédité ; cette découverte suscita de profondes réflexions sur le pouvoir et sur la responsabilité des scientifiques. Réunis au colloque d'Asilomar en 1974 sur l'initiative de Paul Berg, de l'Université de Stanford, les plus éminents spécialistes de ces questions décidèrent en février 1975, pour la première fois, un moratoire de deux ans sur les recherches en génie génétique. L'année suivante, en 1976, se tenait à Paris le premier congrès du Mouvement international de la responsabilité scientifique.

¹⁴ voir Bertrand LEVERGEOIS, *Giordano Bruno*, Fayard, Paris, 1995 ; Giovanni AQUILECCHIA, *Giordano Bruno*, Les Belles Lettres, Paris, 2000 ; Jacques ATTALI, "Réhabiliter Giordano Bruno", *Le Monde* du 17 fév. 2000, pp. 12-13

La question peut être posée en termes abstraits : peut-il y avoir une limite, posée *a priori*, à la connaissance ? l'augmentation des connaissances peut-elle être contraire à l'intérêt des hommes ? le droit de savoir est-il absolu ? plus concrètement, le pouvoir établi peut-il légitimement interdire ou condamner une recherche qui remet en cause les fondements, religieux ou idéologiques, sur lesquels repose la société ? La conquête du savoir soulève en effet la question de la définition de normes qui puissent accompagner le progrès des connaissances ; cette réflexion critique est menée non seulement par les philosophes, depuis Aristote qui fut le premier penseur de l'éthique, mais par les scientifiques eux-mêmes. Albert Einstein posait le problème en ces termes : "*devons-nous choisir la connaissance de la vérité, ou, plus modestement, la compréhension du monde sensible au moyen d'une pensée logiquement construite, en en faisant l'objectif autonome de tous nos efforts ?*"¹⁵. C'est sans doute la question la plus fondamentale parmi celles qui se rapportent à la liberté de la recherche, car elle touche au cœur même de l'activité de recherche, à son objet.

Si les juristes et les scientifiques s'entendent généralement pour dire que les modes d'acquisition des connaissances doivent faire l'objet d'une réglementation adéquate (c'est l'objet, par exemple, des lois sur l'expérimentation), bon nombre de scientifiques soutiennent qu'en soi, l'augmentation du savoir ne contient pas de risque pour l'humanité. En effet, la mission première de la recherche, présentée comme telle par la plupart des scientifiques, est de proposer un dévoilement du réel. C'est en cela qu'elle occupe une position spécifique par rapport aux autres productions sociales : elle est censée répondre à une logique purement interne et autonome, les "découvertes" n'ayant pas à être pensées, ni donc contrôlées, au regard des valeurs d'une société donnée¹⁶. C'est pourquoi les scientifiques ont toujours revendiqué une certaine indépendance par rapport à l'ordre établi ; en tant que processus de recherche d'une vérité objective, qui peut n'exister que pour lui-même, leur activité semble se soustraire au contrôle social, au même titre que les libertés de la pensée. Mais ses applications, qui ne sont pas du ressort des scientifiques, doivent se conformer aux normes autour desquelles est fondée la vie en communauté¹⁷ : là se trouve le nœud du problème. En effet, aucune activité sociale, fût-elle scientifique, ne peut se soustraire complètement à l'ordre social. Albert Einstein

¹⁵ Albert EINSTEIN, *Science, éthique, philosophie*, coll. *Sources du savoir*, Le Seuil – éd. du CNRS, Paris, 1991, p. 173

¹⁶ voir Marie-Angèle HERMITTE, "Science, technologie et religions", *Archives de philosophie du droit*, tome 36, *Droit et science*, Sirey, 1991, p. 109, spéc. pp. 109-110

¹⁷ Comme l'explique Albert EINSTEIN, "*ce que cet instrument [la méthode scientifique], dont disposent les hommes, peut produire dépend totalement de la nature des buts existant au sein de l'humanité ; une fois que ces buts sont fixés, la méthode scientifique donne des moyens pour les atteindre, mais les buts eux-mêmes, elle ne peut les fournir*" ; *Science, éthique, philosophie*, *op. cit.* p. 170

affirmait lui-même —en connaissance de cause— que *"la science est un outil puissant ; l'usage qu'on en fait, soit pour le salut de l'homme soit pour sa malédiction, dépend de l'homme, pas de l'outil"* ; pour l'éminent physicien, le savant est *"accablé de voir que les résultats de sa recherche ont entraîné une menace terrible pour l'humanité, après que les fruits de cette recherche sont tombés aux mains de responsables politiques aveugles"*¹⁸. Indépendamment de la responsabilité des scientifiques, la question est donc clairement posée de l'opportunité de certaines recherches. C'est à ce niveau même que se pose un dilemme probablement éternel : comme l'affirme P. Van Gensen, *"si nous renonçons à la conquête des connaissances, nous ne serons plus tout à fait des hommes"* ; mais comme il le concède lui-même, *"si nous renonçons à la sagesse, nous risquons de faire exploser la planète"*¹⁹.

Il faut ainsi convenir que la recherche n'est pas neutre : affirmer le caractère illimité de la liberté d'investigation scientifique emporterait vraisemblablement des conséquences qui dépassent le simple projet de découverte. L'expression même de "liberté de la recherche" implique d'ailleurs que lui soient fixées des limites, car par définition la liberté ne s'exerce qu'à l'intérieur de cadres dont l'étendue dépend des exigences de la vie en société. Or la recherche s'inscrit bien, en raison de ses effets potentiellement dangereux pour l'homme voire pour l'humanité, parmi les activités que la collectivité, par le biais de l'État, a vocation à régir. Ainsi soumise à l'intérêt général, sa liberté n'en est que plus légitime et plus forte.

Mais dans leur grande majorité, les répercussions de la recherche conditionnent les progrès de l'espèce humaine : ainsi que l'écrivait Frédéric Joliot-Curie, *"il est inutile de rappeler ici tout ce que la civilisation doit à la recherche scientifique, tous les grands changements qu'elle a provoqués dans les conditions de vie et de pensée des hommes. Comme aimait à le dire Paul Langevin, la science permet la libération matérielle de l'homme, condition nécessaire de sa libération spirituelle et morale"*²⁰.

b) La recherche comme vecteur de transformation économique et sociale

Max Weber explique que le scientifique et l'artiste se trouvent dans une problématique commune qui est celle du dévouement à leur cause, et qui dans un cas comme dans l'autre détermine la créativité ; mais il ajoute qu' *"en dépit de ces conditions préalables communes à*

¹⁸ Albert EINSTEIN, *Science, éthique, philosophie*, op. cit. p. 174

¹⁹ P. VAN GENSEN, "Le génie génétique : concepts de base et principes des méthodes", in *Les manipulations génétiques. Jusqu'où aller ?*, textes réunis par Charles SUSANNE, coll. *Sciences-Éthiques-Sociétés*, De Boeck Université, Bruxelles, 1990, p. 11

²⁰ cité par Pierre BIQUARD, *Frédéric Joliot-Curie et l'énergie atomique*, coll. *Savants du monde entier*, Seghers, Paris, 1961, p. 132

la science et à l'art il y en a d'autres qui font que notre travail est profondément différent de celui de l'artiste. Le travail scientifique est solidaire d'un progrès". En effet, "toute œuvre scientifique "achevée" n'a d'autre sens que celui de faire naître de nouvelles "questions" : elle demande donc à être "dépassée" et à vieillir. Celui qui veut servir la science doit se résigner à ce sort"²¹. Cette question du renouvellement perpétuel et infini de la création scientifique pose celle de la signification même de la recherche : si l'on se livre à une activité qui ne pourra jamais être achevée, c'est bien parce qu'elle procure des avantages immédiats. Ainsi, selon Friedrich A. Hayek, "on pourrait dire que la civilisation commence lorsque l'individu, dans la poursuite de ses objectifs, peut faire usage de plus de savoir qu'il n'en a acquis par lui-même, et qu'il peut franchir largement les frontières de son ignorance, en profitant de connaissances qu'il ne possède pas (...). En d'autres termes, si les hommes en tant que membres de la société civilisée peuvent poursuivre leurs fins individuelles avec plus de succès que s'ils étaient isolés, c'est largement parce que la civilisation leur permet constamment de tirer parti d'un savoir que personnellement ils n'ont pas"²². Le processus d'acquisition collective des connaissances se trouve donc relié à la conquête de la liberté, à laquelle tout homme aspire naturellement : selon les termes de Max Weber, "le problème qui se pose alors n'est plus seulement celui de la vocation scientifique, à savoir : que signifie la science en tant que vocation pour celui qui s'y consacre ? mais un tout autre problème : quelle est la vocation de la science dans l'ensemble de la vie humaine et quelle est sa valeur ?"²³ ; et le sociologue allemand d'ajouter que "la science met naturellement à notre disposition un certain nombre de connaissances qui nous permettent de dominer techniquement la vie par la prévision, aussi bien dans le domaine des choses extérieures que dans celui de l'activité des hommes"²⁴. Kant a lui-même montré que la quête de la connaissance, qui fonde la recherche et qui est sa première vocation, est la destinée même de l'humanité : c'est par le savoir que l'homme peut s'assigner ses propres fins, indépendamment des conditions naturelles. La recherche a en effet une mission de "libération" qui est l'accomplissement même de l'espèce humaine : c'est par elle

²¹ Max WEBER, Le savant et le politique, Librairie Plon, Paris, 1959, pp. 67 et 68 ("Le métier et la vocation de savant", chapitre rédigé en 1919)

²² Friedrich A. HAYEK, La constitution de la liberté, op. cit. pp. 23-24, et 26
Max WEBER illustre cette question de la façon suivante : "celui d'entre nous qui prend le tramway n'a aucune notion du mécanisme qui permet à la voiture de se mettre en marche —à moins d'être physicien de métier. Nous n'avons d'ailleurs pas besoin de le savoir. Il nous suffit de pouvoir "compter" sur le tramway et d'orienter en conséquence notre comportement" (Le savant et le politique, op. cit. p. 69).

²³ Max WEBER, Le savant et le politique, op. cit. p. 71

²⁴ *ibid.* p. 88

que l'homme détermine son destin, par elle qu'il exerce sa liberté collective, et fonde sa responsabilité.

À l'époque médiévale, la passion pour la science n'était déjà plus aussi "désintéressée" que chez les Grecs de l'Antiquité : le désir d'expliquer le Monde s'accompagnait de l'intuition qu'avec les secrets de la nature, se trouvaient enfouis les moyens d'agir sur elle, et de la dominer. Ainsi dès le XIII^{ème} siècle, Robert Grosseteste prôna la méthode expérimentale qui devait permettre de remonter des effets aux causes, puis de démontrer par quel phénomène la cause générale pouvait générer l'effet particulier : pour le savant anglais, "*des objets de même nature produisent les mêmes effets conformément à leur nature*"²⁵. Ces théories fournirent à Roger Bacon la base de ses propres réflexions sur les méthodes scientifiques, et sur les potentialités de la recherche : il comptait sur le développement d'une "*science expérimentale*", seule capable d'obliger la nature à se "*montrer*", pour conduire à l'innovation technologique et réaliser, par exemple, les véhicules automobiles terrestres, marins, sous-marins et aériens qu'il prophétisa en 1267 dans son *Opus Majus*. La liaison systématique entre la science et la technique fut cependant empêchée par la tendance théologique de la curiosité scientifique, qui fixait aux recherches pour seul but de découvrir le dessein auquel correspondait un objet donné. Dans cette conception, la science ne suscita pas l'organisation institutionnelle et la reconnaissance sociale qu'elle eût méritées : isolés dans leur quête de la connaissance, les "maîtres" médiévaux ont même inspiré la caricature du chercheur enfermé dans sa tour d'ivoire. Ils furent relayés par les "savants" de la Renaissance, époque dont la pensée scientifique porta, à son tour, la marque d'un individualisme à toute épreuve : aucun des plus illustres savants des XV et XVI^{èmes} siècles —tels Nicolas Copernic ou Giordano Bruno— n'a été soutenu par les pouvoirs publics, ni porté par des institutions scientifiques, ni même entouré par une communauté de chercheurs ou par un groupe de travail. Selon Jacques Roger, "*l'aventure de la connaissance est, alors plus que jamais, une aventure solitaire*"²⁶ : les chercheurs étaient seuls responsables du développement de la science, qui se défendait de toute fonction sociale et n'existant que pour elle-même, n'intéressait pas encore les pouvoirs publics.

Pourtant, dans toutes ses contradictions, la science de la Renaissance manifestait déjà le souci de l'utile et le goût du concret : en cela, elle préparait l'avènement, symbolisé par Galilée, de la "science moderne", basée sur l'expérimentation et vouée aux progrès de l'humanité.

²⁵ cité par *Histoire du développement culturel et scientifique de l'humanité*, vol. III (Moyen Âge), Unesco – Robert Laffont, Paris, 1969, chapitre 8 ("Le développement de la pensée scientifique"), p. 535

²⁶ Jacques ROGER, "Science de la Renaissance", in René TATON, *Histoire générale des sciences*, tome II (*La science moderne : de 1450 à 1800*), Quadrige/PUF, Paris, 1995, p. 7

En effet, si l'expérimentation n'était pas absente de la science antique et médiévale²⁷, ce fut la Renaissance qui l'éleva au rang de principe même de la recherche ; mais ce qui distingue le plus nettement la science moderne de la science antique et médiévale est sans doute son ambition de lier de façon systématique la connaissance à la technique, pour devenir un véritable moyen d'action (alors que les savants grecs méprisaient, au nom du renoncement stoïcien, tout ce qui s'appliquait à la vie matérielle et au développement de la technique). Ainsi, dans les pas déjà lointains mais véritablement précurseurs de Roger Bacon, la "révolution galiléenne", relayée par René Descartes et Isaac Newton, scellait en réconciliant la théorie et la pratique les prémices d'une alliance entre la science et la société.

Dès le début du XVII^{ème} siècle, Francis Bacon avait mis en évidence les rapports mutuels qui doivent lier la recherche scientifique et la société : pour lui, la science doit être regardée comme un élément clé du progrès social, et par conséquent il incombe à la Nation de créer les conditions nécessaires à son développement, c'est-à-dire lui offrir des institutions spécialisées, les doter des instruments adéquats, et salarier les chercheurs. Selon le philosophe anglais, ces liens entre la science et la société doivent être noués par un effort conscient de la communauté nationale envers les scientifiques, et un effort de long terme : pour lui, la science renouvelée et véritablement "utile" ne peut être qu'œuvre collective, impliquant une vaste réforme sociale et institutionnelle. Francis Bacon développa en effet l'idée, qu'avait déjà exprimée Sénèque²⁸, que les sciences ne pouvaient progresser qu'au prix de travaux longs nécessitant un soutien permanent, au travers des époques. Ainsi, *La Nouvelle Atlantide*²⁹ fut sans doute l'un des tout premiers ouvrages à évoquer ce qu'il est convenu d'appeler aujourd'hui la "politique de la recherche", et son auteur peut être regardé comme le théoricien de la première étape de la socialisation de la science.

Le débat est donc ancien qui oppose les défenseurs de la "science pure" et de son développement spontané, strictement interne, aux tenants de la responsabilité sociale de la

²⁷ Max WEBER évoque notamment les expériences mathématiques de l'antiquité hellénique à des fins de technique militaire, et celles du Moyen Âge au service de l'exploitation des mines (*Le savant et le politique*, *op. cit.* p. 73).

²⁸ Le stoïcien Sénèque avait en effet défendu l'idée selon laquelle tous les âges contribuent à l'avancement du savoir ("*c'est pour moi qu'on amasse, c'est pour moi qu'on travaille (...), mais il restera beaucoup à faire*").

²⁹ Francis BACON, *La Nouvelle Atlantide*, Payot, Paris, 1983 ; l'ouvrage de Francis Bacon, dont la rédaction date probablement de 1623, est certes un roman, mais il se veut une fiction sérieuse, et témoigne déjà d'une forme d'utopie scientifique. Son auteur pose le problème d'une société —l'île de Bensalem— qui n'évolue que par et pour la science, et dont l'institution majeure est un "Collège", consacré au développement de la recherche scientifique et technique. Outre les questions profondes qu'il pose sur le rôle de la science dans la société, l'ouvrage met surtout en avant, pour la première fois, une nouvelle conception de la recherche, totalement institutionnalisée.

science, qui souhaitent la voir non seulement soutenue, mais encore orientée voire programmée par les pouvoirs publics ; il rejoint en réalité celui qui oppose les partisans d'une science sans entrave, ne devant de comptes qu'à la vérité, aux adeptes de son encadrement par les normes qui régissent toute activité ayant des conséquences humaines et sociales. Les uns voient dans la liberté absolue de la science, c'est-à-dire dans la maîtrise de sa propre impulsion, de ses orientations, de sa régulation, la condition essentielle de son épanouissement ; tandis que les autres la regardent comme une activité qui tant en raison des espoirs qu'elle suscite que des dérives qu'elle est capable de générer, doit demeurer sous l'autorité du corps social.

La question de la "politique de la recherche", c'est-à-dire précisément celle des rapports mutuels entre la science et la société, fut reprise par les philosophes matérialistes et en particulier par l'idéologie marxiste : elle débouche directement sur la question de l'interventionnisme étatique en matière scientifique. En France, Ernest Renan soulignait, à la fin du XIX^{ème} siècle, le rôle prééminent et la responsabilité de l'État dans le développement scientifique³⁰. C'est également à partir de ce thème que s'engagea dans les années 1930, outre-Manche, un débat idéologique intense entre les partisans d'une prise en charge des enjeux scientifiques par les pouvoirs publics, et les défenseurs de la plus totale liberté de la communauté scientifique, y compris sur les choix d'études : les arguments du physicien John D. Bernal, développés dans *La fonction sociale de la science*³¹, et ceux du chimiste Michael Polanyi qui publia sous forme de réplique *La logique de la liberté*³², constituent la formulation classique des termes de cette controverse, qui n'est autre qu'une version moderne, appliquée à la science, du débat entre les "matérialistes" et les "idéalistes".

Si les idées libérales de Michael Polanyi, qui prône la confiance accordée aux mécanismes informels de la recherche scientifique et stigmatise le "*marteau de la passion sociale*"³³, sont encore largement acceptées dans la recherche philosophique et sociologique sur le développement des sciences, c'est incontestablement la position marxiste défendue par John D. Bernal, favorable à une planification centrale et nationale de la science, qui est devenue —en tout cas dans les pays industrialisés— l'orthodoxie en matière de politique scientifique. En effet, les débats théoriques ont fait long feu face aux réalités de la seconde guerre mon-

³⁰ Ernest RENAN, *L'avenir de la science*, Flammarion, Paris, 1995 (1^{ère} éd., 1890)

³¹ John Desmond BERNAL, *The Social Function of Science*, 2^{ème} éd., The M.I.T. Press, Londres, 1973 (1^{ère} éd., Routledge & Kegan Paul Ltd., Londres, 1939)

³² Michael POLANYI, *La logique de la liberté*, coll. *Libre échange*, PUF, Paris, 1989 (traduction de l'anglais par Philippe NEMO ; 1^{ère} éd., *The Logic of Liberty*, The University of Chicago Press, 1951)

³³ *ibid.* p. 33

diale, puis de la guerre froide : celles-ci ont chacune révélé l'importance de l'orientation de certaines recherches, et le succès de cette démarche. La science, en fournissant à nos sociétés les moyens d'accomplir les mutations auxquelles elles ne pouvaient échapper, est alors devenue, non pas pour la première fois mais plus que jamais, un outil au service des politiques des États ; son rôle politique, économique et social apparaissait au grand jour, avec par là même la légitimité de l'État à en régir l'organisation. De fait, on ne pourra véritablement parler en France de "politique nationale de la recherche", complètement intégrée aux réflexions parlementaires et gouvernementales, qu'à partir de l'après seconde guerre mondiale.

La nécessité de planifier l'effort scientifique, dans la mesure où celui-ci se situe dans une problématique économique et sociale, est apparue à partir de cette époque comme une évidence ; en outre, selon les termes de Jacques Sevin, "*la planification est également nécessaire pour que la recherche trouve dans la continuité de ses orientations et de son soutien les conditions de son épanouissement*"³⁴. Pourtant, s'il était acquis que la science pouvait être soutenue et même dirigée par les pouvoirs publics, le débat théorique sur l'intervention de l'État dans les questions scientifiques n'avait pas pour autant disparu : il avait simplement changé de nature. Le débat portait en effet désormais sur les modalités d'une telle intervention, extérieure aux cercles de la communauté scientifique.

Comme le notait déjà en 1977 Joseph Ben David, "*on ne peut rien tirer de bon de l'idée que la politique de la science n'a qu'une alternative : la planification centrale par le gouvernement, ou le laisser-faire*"³⁵. La question est en réalité de savoir comment doivent intervenir les pouvoirs publics, pour à la fois assurer une promotion efficace et si besoin ciblée des recherches scientifiques, au nom de la liberté collective que représente la science, et garantir une certaine autonomie à la communauté scientifique, qui ne peut être créative que dans un climat de liberté. L'enjeu est que la science, même soutenue et organisée au nom de fins politiques, ne soit pas aliénée par l'horizon de l'utilité, ce qui compromettrait le sens même de sa démarche vers une vérité pure et désintéressée ; pour la préserver de ce risque majeur, il faut rappeler avec force que conformément à ce qu'enseigne l'histoire de la science, qui est celle de son combat contre l'esprit d'autorité —dogme des Églises ou doctrine officielle d'État—, le discours scientifique ne peut se voir dicter ni ses méthodes, ni ses conclusions. Comme l'explique Jean-Jacques Salomon, "*les limites que Galilée fixait aux domaines*

³⁴ Jacques SEVIN, "La gestion de la "fonction-recherche" au niveau national", *RFAP*, oct.-déc. 1980, n° 16, p. 740

³⁵ Joseph BEN DAVID, *Éléments d'une sociologie historique des sciences*, textes réunis et introduits par Gad FREUDENTHAL, PUF, Paris, 1997, p. 207

de compétence de la science et du pouvoir n'ont pas été abolies par le rapprochement de leurs intérêts"³⁶. Mais il apparaît essentiel de rappeler également que, parce que la science entretient des liens étroits avec les intérêts diplomatiques, avec le système industriel, avec le développement économique, avec la transformation sociale, l'autorité politique qui la soutient est légitime non seulement à lui imposer des priorités d'études, mais aussi à contrôler son efficacité. En effet, selon les termes de Luc Rouban, "*si elle doit être libre de ses opérations, [la recherche] doit aussi déboucher sur des résultats auxquels on puisse la mesurer*"³⁷ ; le conflit potentiel entre la science et la politique s'est alors déplacé, du terrain de la vérité à celui de la productivité. C'est en effet son rendement, dirigé vers les besoins de la société, permettant de renouveler constamment les connaissances de l'homme c'est-à-dire d'accroître sa maîtrise des événements, qui peut lui offrir les moyens de son action, et les choix qui fondent sa liberté.

Sans doute ce constat d'un interventionnisme croissant dans la recherche, dont la première mission de formation des savoirs s'est souvent trouvée ralentie par l'intrusion de pouvoirs extérieurs, participe-t-il à la tendance du droit moderne à protéger la liberté de la recherche comme "droit fondamental".

2) La liberté de la recherche comme "droit fondamental"

La proclamation de "droits fondamentaux" est une manifestation caractéristique d'une évolution juridique majeure qui, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, organise à un niveau supralégislatif la protection des droits et libertés, envisagés à la fois comme des garanties objectives, et comme des droits subjectifs³⁸ opposables tant dans les rapports "verticaux" (entre les individus et l'ensemble des pouvoirs) que dans les rapports "horizontaux" (entre les particuliers eux-mêmes). Issue du droit allemand³⁹, consacrée par le droit international⁴⁰, la

³⁶ Jean-Jacques SALOMON, Science et politique, Economica, Paris, 1989, pp. 130-131

³⁷ Luc ROUBAN, L'État et la science. La politique publique de la science et de la technologie, éd. du CNRS, Paris, 1988, p. 86

³⁸ Tous les droits fondamentaux, cependant, ne sont pas des "droits subjectifs" : certains droits sociaux dits "droits créances", les objectifs constitutionnels ou des principes directeurs comme la sécurité juridique sont des "droits objectifs", qui constituent certes des obligations pour les pouvoirs publics (le juge de la norme doit s'assurer que celle-ci n'entre pas en conflit avec eux), mais dont l'inexécution ne peut être directement invoquée par les justiciables si aucune norme législative ou réglementaire ne les met en œuvre.

Sur cette question, voir Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, in Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, coll. *Manuels*, LGDJ, Paris, 2002, pp. 434 et suiv.

³⁹ La Loi fondamentale allemande de 1949 intégra pour la première fois dans un ensemble normatif la notion de "droits fondamentaux", en lui consacrant son titre I ; voir Michel FROMONT, "Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de la République fédérale d'Allemagne", in Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, éd. Cujas, Paris, 1975, p. 49

⁴⁰ cf. la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des *libertés fondamentales*

théorie des droits fondamentaux fit son apparition en France tardivement : le Conseil constitutionnel évoqua pour la première fois le "*caractère fondamental*" d'un droit en 1982⁴¹, puis utilisa l'expression de "*liberté fondamentale*" en 1984⁴², et de "*libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle*" en 1990⁴³.

La notion de droit fondamental fait l'objet depuis une dizaine d'années d'analyses doctrinales particulièrement riches, et relance d'une certaine manière la querelle entre jusnaturalistes et positivistes : l'adjectif "fondamental" en appelle inévitablement à un système de valeurs susceptible de transcender le droit positif.

On a ainsi pu évoquer la "*fondamentalité substantielle*" d'un droit, indépendante de son support textuel et qui justifie dans certains cas le dépassement de la hiérarchie des normes formelles : selon Étienne Picard, "*les droits fondamentaux ne se fondent, juridiquement, que sur eux-mêmes*"⁴⁴. La qualification de "fondamental" peut alors apparaître comme un procédé essentiellement justificatif, ou argumentatif, et non pas proprement juridique : dans cette conception, c'est le caractère fondamental d'un droit qui justifie son régime, et non l'inverse ; le rôle du juge —qui apprécie le caractère fondamental d'un droit pour le faire prévaloir sur une autre prétention— est non pas seulement de faire respecter les textes qui lui servent de fondement, mais plus généralement de "dire le droit" qui ne saurait s'épuiser dans des normes générales et abstraites dès lors qu'il est appelé à trancher des situations de fait. Le contenu de la catégorie juridique des droits fondamentaux en devient nécessairement arbitraire, en tout cas insaisissable : dans cette conception, "*chacun est libre d'établir sa propre liste des droits fondamentaux en relation avec sa propre conception des valeurs fondamentales*"⁴⁵. Dès lors que les droits fondamentaux constituent effectivement la traduction juridique de certaines conceptions morales et philosophiques, et qu'en vertu de la séparation des pouvoirs —principe "fondamental" s'il en est— le juge n'est pas habilité à dresser *ex nihilo* la liste des droits et libertés, il paraît essentiel d'en donner une définition objective.

⁴¹ Il s'agissait du droit de propriété ; décision n° 81-132 DC du 16 janv. 1982, *Loi de nationalisation*, rec. p. 18, RJC I p. 104, GDCC n° 31 (§ 16)

⁴² Au sujet de la liberté de communication ; décision n° 84-181 DC des 10-11 oct. 1984, *Entreprises de presse*, rec. p. 73, RJC I p. 199, GDCC n° 36 (§ 37)

⁴³ Décision n° 89-269 DC du 22 janv. 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, rec. p. 33, RJC I p. 392

⁴⁴ Étienne PICARD, "L'émergence des droits fondamentaux en France", *AJDA*, numéro spécial Les droits fondamentaux. Une nouvelle catégorie juridique ?, juillet-août 1998, p. 34

⁴⁵ Louis FAVOREU *et alii*, Droit constitutionnel, 7^{ème} éd., *Précis, Droit public – science politique*, Dalloz, Paris, 2004, p. 760

Ainsi selon les auteurs d'un ouvrage collectif coordonné par Louis Favoreu, "*les droits et libertés fondamentaux désignent simplement les droits et libertés protégés par des normes constitutionnelles ou (et) européennes et internationales. Ni plus ni moins*"⁴⁶. Cette conception formelle des droits fondamentaux, qui tend à les assimiler de façon systématique aux droits et libertés reconnus par le droit constitutionnel ou par le droit international, a pour principal intérêt de fonder la protection juridictionnelle due à toute norme de valeur constitutionnelle ou internationale sur l'existence d'une source juridique identifiable ; elle rappelle que le juge a pour obligation, dans l'exercice de sa mission qui consiste à "dire le droit" et à garantir le respect des droits et libertés, de s'appuyer sur les textes issus des principes de la démocratie majoritaire, et sur leur place dans la hiérarchie des normes.

Au-delà des controverses autour de la définition du "droit fondamental", chacun s'accorde à reconnaître les effets de prévalence attachés à cette qualification. Cette prévalence ne règle pas tous les problèmes, car il n'y a aucune hiérarchie formalisée entre les droits fondamentaux eux-mêmes : le juge conserve l'autonomie nécessaire à leur conciliation, et apprécie au cas par cas. Malgré tout, les droits fondamentaux font l'objet d'un ordonnancement, assez complexe, au sein duquel certains d'entre eux font figure selon l'expression de Bertrand Mathieu de "*principes matriciels*"⁴⁷ : ces principes impliquent la reconnaissance d'autres principes, "dérivés", qui peuvent être des "droits fondamentaux" à part entière, mais aussi de simples "objectifs à valeur constitutionnelle", des principes de rang législatif, voire des principes qui n'apparaissent littéralement dans aucun texte ; l'ensemble de ces normes "dérivées" sont dignes d'une protection particulière dès lors qu'elles sont garantes du respect d'un droit fondamental. Cette construction souple du système des droits fondamentaux est illustrée en particulier par les principes de la dignité de la personne humaine et de la liberté individuelle, dont la portée est développée par d'autres principes essentiels, mais de moindre envergure.

Dans cet ensemble, la liberté de la recherche —qui découle du principe général de liberté, et qui à son tour pourrait constituer la "matrice" d'autres droits— apparaît aujourd'hui comme un droit fondamental, en ce qu'elle est reconnue non seulement par des textes constitutionnels étrangers et par plusieurs conventions internationales (a), mais également, indirectement, par le Conseil constitutionnel français (b).

⁴⁶ *ibid.* p. 758

⁴⁷ voir Bertrand MATHIEU, "Pour une reconnaissance de "principes matriciels" en matière de protection constitutionnelle des droits de l'homme", *Recueil Dalloz*, 1995, 27^{ème} cahier, chron., p. 211 ; pour une analyse plus détaillée, voir Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, *op. cit.* pp. 421 et suiv.

a) La consécration textuelle de la liberté de la recherche

Sous diverses formes, la liberté de la recherche apparaît en premier lieu dans d'assez nombreuses constitutions étrangères.

En Europe⁴⁸, la Constitution italienne du 27 décembre 1947, la Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949, ainsi que la Constitution grecque du 9 juin 1975, proclament par des formules similaires la liberté de la science⁴⁹, tandis que l'article 20 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978 affirme le droit à la production et à la création scientifiques ; en outre, les constitutions italienne et grecque présentent la promotion des sciences comme un devoir de l'État⁵⁰. Par ailleurs, certains des membres les plus récents de l'Union européenne, qui en tant que nouveaux États indépendants —à la suite de l'éclatement de l'empire soviétique— avaient renouvelé leurs références constitutionnelles au début des années 1990, ont également montré leur attachement à la liberté de la recherche : l'article 38 de la Constitution de l'Estonie déclare la science libre, et les universités et autres établissements de recherche scientifique autonomes ; la République de Hongrie soutient, selon l'article 70 g de sa Constitution, "*la liberté de la vie scientifique*", et proclame qu'il "*appartient exclusivement aux scientifiques de décider en matière de vérités scientifiques, de déterminer la valeur des recherches scientifiques*" ; la Constitution de Lituanie voit son article 42 déclarer la science, la recherche et l'enseignement libres ; la Constitution de la République slovaque garantit par son article 43 la "*liberté de recherche scientifique*", tandis que celle de la Slovénie assure à l'article 59 "*la liberté de création scientifique*". Hors de l'Union européenne, d'autres États issus de l'empire soviétique ont également consacré le principe de la liberté scientifique : ainsi la Constitution de la Bulgarie évoque-t-elle, dans son article 23, le "*libre développement de la science*" ; celle de la Croatie à l'article 68, et celle de l'ex-République yougoslave de Macédoine à l'article 47, assurent "*la liberté de création scientifique*".

Ailleurs dans le monde, les enjeux de la liberté de la recherche ont parfois directement inspiré les constituants. L'article 47 de la Constitution de la République populaire de Chine du 4 décembre 1982 prévoit que "*les citoyens de la République populaire de Chine ont la liberté*

⁴⁸ voir Constance GREWE et Henri OBERDOFF, Les Constitutions des États de l'Union européenne, coll. *Retour aux textes*, La documentation française, Paris, 1999 ; Michel LESAGE, Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte, coll. *Retour aux textes*, La documentation française, Paris, 1995

⁴⁹ L'art. 5 al. 3 de la Loi fondamentale allemande et l'art. 16 de la Constitution de la République hellénique prévoient précisément que "*la science, la recherche et l'enseignement sont libres*" ; l'art. 33 de la Constitution de la République italienne indique plus sommairement que "*l'art et la science sont libres*".

⁵⁰ Selon l'art. 9 de la Constitution italienne, "*la République favorise le développement de la culture et la recherche scientifique et technique*" ; la Constitution grecque indique par son art. 16, au sujet des sciences, que "*leur développement et leur promotion sont un devoir de l'État*".

de se consacrer à la recherche scientifique (...). L'État encourage et soutient le travail créateur des citoyens qui se consacrent, dans l'intérêt du peuple, à l'éducation, à la science, à la technique (...)". Un certain nombre de constitutions d'Afrique proclament elles aussi la liberté de la recherche scientifique⁵¹ : l'article 38 de la Constitution de l'Algérie, l'article 10 de la Constitution de la République islamique de Mauritanie, et l'article 36 de la Constitution du Congo, garantissent au citoyen "*la liberté de création intellectuelle, artistique et scientifique*" ; la Constitution de la République arabe d'Égypte promeut la "*liberté de la recherche scientifique*" par son article 49.

Enfin, il est remarquable que le droit canonique lui-même s'intéresse aux exigences de la vie scientifique⁵² : en dépit d'importantes précautions, la liberté de la recherche est affirmée dans la Loi fondamentale de l'Église comme "droit fondamental des fidèles". Le canon 218 prévoit en effet que "*ceux qui s'adonnent aux disciplines sacrées jouissent d'une juste liberté de recherche comme aussi d'expression prudente de leur opinion dans les matières où ils sont compétents, en gardant le respect dû au magistère de l'Église*". Cette liberté de recherche s'exerce certes dans un ordre précis, et en particulier dans le respect du magistère ecclésiastique ; son évocation par le droit canon n'en est pas moins le témoin d'une préoccupation politique universelle.

Mais c'est surtout par le droit international que la liberté de la recherche trouve une consécration universelle⁵³.

Dès 1966, le pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté le 16 décembre 1966 et entré en vigueur le 3 janvier 1976, prévoyait dans son article 15 que "*les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices*".

Plus récemment, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne adoptée en décembre 2000⁵⁴, et intégrée au projet de Constitution de l'Union européenne, consacra pleinement et explicitement le principe de la liberté de la recherche : son article 13 prévoit que "*l'art et la recherche scientifique sont libres. La liberté académique est respectée*".

⁵¹ voir Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, Gérard CONAC et Christine DESOUCHES, Les Constitutions africaines publiées en langue française, 2 tomes, coll. *Retour aux textes*, La documentation française, Paris, 1997

⁵² voir Jean-Pierre SCHOUPE, "Le droit d'opinion et la liberté de recherche dans les disciplines ecclésiastiques (cc. 212 et 218) : nature et portée", *Année canonique*, 1995, n° 37, p. 155

⁵³ voir Pierre-Marie DUPUY, Les grands textes de droit international public, 4^{ème} éd., coll. *Grands textes*, Dalloz, Paris, 2004

⁵⁴ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée à Nice le 7 déc. 2000, JOCE n° C 364, 18 déc. 2000, p. 1

Certaines conventions, dont la portée est plus limitée, reconnaissent également la liberté de la recherche ; la Convention d'Oviedo du 4 avril 1997 pose par exemple une "règle générale" selon laquelle "la recherche scientifique dans le domaine de la biologie et de la médecine s'exerce librement sous réserve des dispositions de la présente Convention et des autres dispositions juridiques qui assurent la protection de l'être humain"⁵⁵.

b) La position du Conseil constitutionnel français

L'affirmation de la liberté de la recherche dans des textes de droit positif est donc assez courante, ce qui n'est pas sans contraster avec le droit français : l'absence totale de référence à la recherche, et plus généralement à la science, dans les textes ayant en France force constitutionnelle, apparaît presque comme une anomalie. Ainsi, alors que certaines cours constitutionnelles étrangères ont pu développer une véritable jurisprudence relative à la liberté de la recherche⁵⁶, le Conseil constitutionnel français est confronté sur ce sujet au défaut de disposition constitutionnelle explicite.

Pourtant, le Conseil constitutionnel a dégagé un principe qui peut être interprété comme intimement lié à la liberté de la recherche : par le biais de la liberté de communication de l'article 11 de la Déclaration de 1789, il décida en 1994 que l'octroi par une personne publique d'une aide à des travaux d'enseignement et de recherche ne pouvait pas être subordonné à l'engagement par ses bénéficiaires d'en assurer la publication ou la diffusion en langue française, au nom de "la liberté d'expression et de communication dans l'enseignement et la recherche"⁵⁷. Cette décision peut être considérée comme formalisant les prémices d'une recon-

⁵⁵ Art. 15 de la Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine, dite convention sur les droits de l'homme et la biomédecine, adoptée le 4 avril 1997 à Oviedo

⁵⁶ La Cour constitutionnelle allemande a par exemple considéré que la liberté de la science devait tendre à dégager la recherche des perspectives utilitaristes et politiques, et que c'est ainsi qu'elle servait le mieux la société ; comme le note Bertrand Mathieu, "selon cette analyse, les considérations liées à l'intérêt collectif rejoignent les impératifs de la liberté individuelle, renforçant ainsi le caractère essentiel de cette liberté". La Cour allemande a également estimé que le législateur d'un Land pouvait organiser librement les universités, dès lors qu'était assuré le libre exercice des activités scientifiques. Le Tribunal fédéral suisse, la Cour constitutionnelle hongroise, ou encore la Cour constitutionnelle italienne, ont également eu l'occasion de se prononcer sur des textes mettant en cause la liberté de la recherche. Sur ces décisions, voir Bertrand MATHIEU, "La liberté de la recherche, droit fondamental constitutionnel et international. Variations sur le thème dans le champ de la bioéthique", in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, sous la dir. de Marie-Angèle HERMITTE, coll. *Droit et Technologies*, Romillat, Paris, 2001, spéc. pp. 60-61 et 63-64

⁵⁷ Décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, *Loi relative à l'emploi de la langue française*, rec. p. 106, RJC I p. 595 ; note Patrick WACHSMANN, *AJDA*, oct. 1994, p. 731 ; Jean-Pierre CAMBY, "Le Conseil constitutionnel et la langue française", *RDP*, 1994, p. 1663 ; Michel VERPEAUX, *RFDC*, 1994, p. 813, *RFDC*, 1995, p. 576, et *LPA*, 18 oct. 1995, n° 125, p. 7 ; Roland DEBBASCH, *JCP - La Semaine Juridique (édition générale)*, 4 janv. 1995, n° 1, p. 6

naissance constitutionnelle expresse de la liberté de la recherche, et ce pour deux raisons : en affirmant la liberté d'expression dans la recherche, elle concerne non pas seulement le stade ultime du processus de recherche —celui de la divulgation des résultats—, mais en réalité l'ensemble du processus d'acquisition des connaissances ; par ailleurs, elle utilise un fondement qui permet d'étendre la protection constitutionnelle non pas seulement aux enseignants-chercheurs visés par la loi, mais à tous les individus susceptibles de recevoir des subventions publiques pour mener leurs travaux scientifiques, c'est-à-dire à l'ensemble des chercheurs.

➤ La liberté d'expression dans la recherche.
support nécessaire de la liberté de la recherche

La formulation retenue par le Conseil constitutionnel, celle de la "*la liberté d'expression et de communication dans l'enseignement et la recherche*", induit nécessairement la liberté de rechercher les connaissances qu'il s'agit d'exprimer librement. Les spécialistes de la liberté d'expression s'accordent en effet à lui conférer une portée qui dépasse celle de la simple communication⁵⁸, et les textes mêmes qui proclament la liberté d'expression énoncent souvent ses nécessaires prolongements : l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, qui reconnaît à tout individu un droit à la liberté d'opinion et d'expression, précise qu'il implique notamment celui de chercher les informations et les idées⁵⁹ ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 stipule que "*la liberté d'expression [...] comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix*"⁶⁰ ; quant à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elle ne tire pas expressément de la liberté d'expression de telles conséquences, mais Roger Pinto estime avec raison que "*le silence de l'article 10 ne peut cependant exclure du champ de la liberté d'expression, la recherche de l'information*"⁶¹.

Aux États-Unis, où la réflexion juridique sur la liberté scientifique est sans doute plus aboutie, en tout cas plus ancienne qu'en Europe, la liberté de la recherche a précisément été

⁵⁸ Pour Patrick DE FONTBRESSIN par exemple, "*son contenu se charge de la liberté d'opinion, de communication et d'information sans frontière, voire de celle de rechercher l'information*" ; "La liberté d'expression et la protection de la santé ou de la morale", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1993, n° 13, numéro spécial La liberté d'expression, son étendue et ses limites, p. 130

⁵⁹ Art. 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 déc. 1948

⁶⁰ Art. 19 § 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté à New York le 16 déc. 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976

⁶¹ Roger PINTO, La liberté d'information et d'opinion en droit international, Economica, Paris, 1984, p. 96

déduite de la liberté d'expression : la doctrine majoritaire donne à la liberté de la recherche pour fondement le premier amendement de la Constitution, qui proclame la liberté d'expression⁶². C'est en effet du lien logique entre l'expression et l'acquisition préalable d'un contenu que les juristes américains tirent un principe général de liberté scientifique : ils considèrent qu'en l'absence d'exclusion explicite, la libre expression comprend la libre expression scientifique, et que dès lors que l'investigation scientifique est l'instrument nécessaire de l'expression scientifique, la liberté d'expression constitue à elle seule un support suffisant pour couvrir l'ensemble du processus de recherche. Les auteurs américains adoptent ainsi une démarche téléologique implacable : sans recherche scientifique, il n'y a pas, faute de matière, d'expression scientifique possible, et donc pas de liberté dans cette expression ; la liberté accordée à la liberté d'expression doit par conséquent s'étendre au processus de recherche lui-même, faute de quoi elle serait sans objet.

Ainsi, la liberté de communiquer un savoir induit la liberté qui doit prévaloir dans la quête même de ce savoir, qui est l'activité foncière de la recherche scientifique. La recherche doit d'ailleurs être elle-même regardée comme ayant des incidences nécessaires sur la possibilité de s'exprimer, car elle est une opération unique et globale, qui n'est pas tant l'acquisition de connaissances que leur manifestation. En effet, l'intérêt de la recherche ne réside pas seulement dans la démarche de découverte, c'est-à-dire dans le processus d'investigation : elle trouve son accomplissement dans la possibilité de voir ses résultats divulgués, mis à la disposition de la communauté scientifique et du grand public. Olivier Cayla le rappelle : *"le propre de la science est en effet, comme dirait Kelsen, de faire connaître au moins autant que de connaître et suppose, pour acquérir la qualité scientifique même à laquelle elle prétend, une reconnaissance qui ne peut se concevoir que dans un contexte communicationnel. Pour cette raison, la question de la liberté de la recherche ne se distingue pas vraiment de celle de la liberté d'expression, ou plus globalement de la liberté de communication, dont elle n'est peut-être qu'une configuration particulière"*⁶³. Les deux aspects de l'investigation scientifique et de la possibilité d'en exprimer les résultats, ne sont donc séparables qu'intellectuellement : dans la réalité, ils sont intimement liés. Par conséquent, de la même façon que la liberté d'opinion trouve sa nécessaire concrétisation dans la liberté d'expression⁶⁴, la recherche scientifique

⁶² sur cette question, voir Christine NOIVILLE, "La liberté de la recherche en droit américain", in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, *op. cit.* p. 93

⁶³ Olivier CAYLA, "La mère, l'enfant et la plaque chauffante", in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, *op. cit.* p. 159

⁶⁴ En effet, la liberté d'opinion, et la liberté de conscience, ne trouvent de concrétisation que par la liberté d'expression. François Luchaire qualifie même de *"fait"* la liberté de conscience, la loi ne pouvant *"ni l'accorder,*

(suite de la note : page suivante)

implique l'expression de ses résultats. C'est seulement débarrassée de toute contrainte pesant sur la manifestation des savoirs nouveaux, que l'activité de recherche prend tout son sens : elle trouve sa substance dans la liberté qui lui est assurée au stade ultime de la divulgation, et qui est expressément reconnue par le Conseil constitutionnel.

Il faut d'ailleurs noter que si les restrictions censurées par la Haute Juridiction concernaient en l'occurrence le mode de communication des recherches qu'il s'agissait de financer, ce furent en réalité, au-delà des exigences propres de la liberté d'expression, les conséquences sur la recherche elle-même d'une privation de subvention qui ont pu déterminer la position du Conseil constitutionnel : les aides auxquelles le législateur faisait référence ne concernaient pas la publication, mais la réalisation même des travaux de recherche. La liberté consacrée par le Haut Conseil dépasse donc bien le cadre strict de l'expression scientifique, pour concerner l'ensemble du travail d'investigation dont la liberté varie en effet très sensiblement en fonction de l'octroi ou non d'un financement. Comme l'explique Patrick Wachsmann, "*la décision du Conseil constitutionnel vient donc assurer de manière utile l'indépendance de la recherche par rapport à des exigences certes louables, mais extérieures à elle*"⁶⁵. La liberté d'expression, expressément reconnue par le Conseil constitutionnel dans le domaine de la recherche, peut donc être considérée comme le support fondamental de la liberté de la recherche.

➤ *Une liberté reconnue à l'ensemble des individus susceptibles de s'adonner à la recherche*

Le fondement de la censure opérée par le Conseil constitutionnel, relative aux conditions restrictives d'obtention d'aides publiques à la recherche, est l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui proclame que "*la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme*" : son champ d'application s'étend à l'ensemble des individus, et des activités auxquelles ils peuvent s'adonner⁶⁶. Alors que le législateur visait les enseignants-chercheurs, le Conseil constitutionnel ne s'est pas contenté de réaffirmer la liberté d'expression qu'il leur avait reconnue en 1984 en tant qu'acteurs du service public de l'enseignement supérieur⁶⁷ : en se fondant sur l'article 11 de la Déclaration de 1789 et en le déclinant dans le domaine de la recherche, il a signifié que la liberté d'expression

ni la supprimer, ni la limiter" ; il en tire néanmoins des conséquences juridiques, parmi lesquelles la reconnaissance de la "*liberté de l'exprimer, de la manifester et de la communiquer*" (voir François LUCHAIRE, La protection constitutionnelle des droits et des libertés, Economica, Paris, 1987, p. 111).

⁶⁵ Patrick WACHSMANN, note précitée, p. 736

⁶⁶ La liberté de communication fut qualifiée de "liberté fondamentale" par le Conseil constitutionnel dès 1984 ; décision n° 84-181 DC des 10-11 oct. 1984, précitée (§ 37).

⁶⁷ *cf. infra* pp. 376 et suiv.

devait s'entendre comme protégeant l'ensemble des individus susceptibles de s'en prévaloir. En effet comme le rappelle Jean-Pierre Camby, "*la disposition en cause était susceptible de toucher non seulement des personnes bénéficiant d'un statut d'enseignant ou de chercheur, mais toute personne se livrant à de telles activités*"⁶⁸.

En 1994, le Conseil constitutionnel ne fut sans doute pas suffisamment explicite pour que l'on puisse tirer de sa décision la reconnaissance constitutionnelle expresse d'un "droit fondamental" à la liberté de la recherche ; mais son raisonnement montre qu'au-delà de l'espèce (un texte législatif visant les travaux de recherche des enseignants-chercheurs) et de la formulation retenue (qui met l'accent sur la libre communication scientifique), c'est la recherche dans sa globalité qui est en cause.

On peut donc désormais regarder la liberté de la recherche comme un principe d'application générale, susceptible de régir l'ensemble du processus scientifique, du choix des domaines et des méthodes d'investigation à la diffusion des résultats et à la création elle-même⁶⁹. En tant que "droit fondamental", la liberté de la recherche pourrait faire l'objet d'une étude prospective globale qui transcende les clivages disciplinaires, notamment entre droit public et droit privé : il s'agirait d'en préciser les fondements, d'en définir les divers titulaires et les débiteurs institutionnels ou particuliers, d'en analyser la portée, d'en indiquer les garanties, d'en apprécier les limites⁷⁰.

Il n'en reste pas moins qu'en France, que l'on se place dans une perspective historique ou que l'on se penche sur le droit positif, l'exercice de la recherche s'inscrit dans une logique institutionnelle, laquelle est à l'œuvre aussi bien en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du système de recherche qu'en ce qui concerne les conditions d'exercice du travail scientifique.

⁶⁸ Jean-Pierre CAMBY, "Le Conseil constitutionnel et la langue française", *op. cit.* p. 1669

⁶⁹ Le principe de la liberté de la recherche fut d'ailleurs récemment invoqué devant le Conseil constitutionnel, sur la base de l'article 11 de la Déclaration de 1789, au sujet de la brevetabilité d'éléments du corps humain : les auteurs de chacune des deux saisines invoquèrent une atteinte à l'exigence de pluralisme que fonde l'article 11, et qui selon eux ne se cantonne pas au domaine politique mais "*vaut également pour la connaissance scientifique*". Le Conseil constitutionnel ne répondit pas directement sur le fond, mais en rappelant la compétence exclusive du juge communautaire pour contrôler le respect par une directive communautaire des droits fondamentaux, et en affirmant que "*cette liberté [celle de l'article 11 de la Déclaration de 1789] est également protégée en tant que principe général du droit communautaire sur le fondement de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*", il admit —implicitement mais nécessairement— que l'article 11 invoqué comprenait effectivement la liberté de la recherche entendue dans son sens général ; voir la décision n° 2004-498 DC du 29 juillet 2004, *Loi relative à la bioéthique*, J.O. 7 août 2004, p. 14077.

⁷⁰ voir sur ces questions Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, *op. cit.* pp. 568 à 575

3) L'institutionnalisation de la recherche en France : cadrage historique

Les universités témoignent de l'ancrage institutionnel très ancien de la recherche : souvent présentées comme les institutions les plus originales de la civilisation occidentale de l'époque médiévale, elles sont apparues en Europe dès le début du XIII^{ème} siècle, et ont joué un rôle capital dans l'élaboration de notre culture savante (a). Mais si, dès leur émergence, leur vocation a été celle de la production des savoirs à l'amont de leur transmission par l'enseignement, les universités furent progressivement détournées de leur mission de recherche, confiée à d'autres institutions à partir du XVII^{ème} siècle (b). Il fallut attendre la III^{ème} République pour voir se renouveler la réflexion sur l'organisation de la recherche scientifique (c).

a) La genèse universitaire de la recherche

L'une des plus anciennes universités, dont la formation servit de modèle aux autres universités européennes, fut celle de Paris ; sa naissance est représentative à la fois du processus général d'indépendance impulsé par les maîtres des "écoles" du haut Moyen Âge, et de la prise en charge par l'Église de ces nouvelles institutions. À Paris, l'université naquit en effet d'une véritable organisation corporative des maîtres et des écoliers : la bulle du pape Célestin III de 1174, destinée à les soustraire à la justice des tribunaux ordinaires du roi et à les soumettre à celle des tribunaux ecclésiastiques, puis la charte que leur a octroyée dans le même but Philippe Auguste en 1200, témoignaient déjà de l'existence d'une communauté, même si celle-ci ne s'était pas encore dotée d'institutions particulières. L'onction papale n'avait cependant pas suffi à résoudre le conflit qui opposait le pontificat aux autorités locales, fussent-elles ecclésiastiques ; latent depuis plusieurs décennies, celui-ci entra dans une phase aiguë dans les années 1200-1210, pour se terminer par la victoire quasi-totale de ce qu'on a pu appeler, depuis lors, l' *universitas magistrorum et scholarium parisiensium*. Le terme *universitas* signifie, en latin médiéval, "communauté", "association", et évoquait déjà le besoin d'une gestion autonome qui puisse échapper au droit commun. En effet, les maîtres et étudiants parisiens obtinrent progressivement à peu près tous les privilèges qui définissaient une corporation : l'université se dota de ses propres institutions, sanctionnées en 1215 par le légat du pape à Paris, Robert de Courçon ; sa résistance glorieuse, face aux ultimes assauts de l'évêque de Paris et de son chancelier, aboutit en 1231 à la bulle pontificale *Parens scientiarum* de Grégoire IX, qui constitua la "grande charte de l'Université"⁷¹, et que vinrent compléter jusque vers 1250 d'au-

⁷¹ Cette bulle du 13 avril 1231 est considérée comme l'acte fondateur de l'université de Paris, mais aussi de l'institution universitaire dans son ensemble, car elle fournit le modèle type de l'université, toujours repris par la suite lors des créations successives d'universités, et ce jusqu'à la Révolution.

tres privilèges. Les revendications de la corporation universitaire de l'époque, ainsi satisfaites dans leurs grandes lignes, étaient comparables dans leur signification à celles que l'on connaît au XXI^{ème} siècle : au-delà des simples sûretés personnelles et des franchises diverses, elle avait obtenu le droit de se donner des statuts réglementant son fonctionnement interne et le libre exercice de ses activités, des représentants élus pour assurer l'application de ces statuts et représenter la corporation face aux autorités extérieures, la maîtrise de son recrutement, et un sceau, symbole de son autonomie, pour authentifier ses actes.

C'est par ce cadre, accordé par la papauté, que s'est affirmée l'université de Paris ; il servit de modèle à la création, contemporaine, des universités d'Oxford, de Montpellier, de Toulouse, ou encore de Cambridge et de Padoue⁷². L'appartenance des universités au clergé les plaçait certes dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'Église, ce qui ne manqua pas de produire des effets sur leur autonomie et leur liberté intellectuelle⁷³ ; mais elle leur permettait surtout d'échapper à la police et à la justice du roi, à une époque où les conflits entre les bourgeois et les écoliers —souvent "étrangers", à la ville d'accueil— étaient fréquents, et où la monarchie capétienne protégeait plus volontiers les premiers que les seconds.

C'est donc en relation avec un pouvoir politique, et par réaction —d'abord envers l'autorité ecclésiastique locale qui avait la mainmise sur l'ensemble du système d'enseignement, puis envers le pouvoir temporel pour qui le contrôle des corporations enseignantes était devenu un enjeu politique—, que sont nées puis se sont affirmées les universités médiévales. Une fois organisées, elles furent cependant reconnues par le pape, puis par le roi, car ni l'un ni l'autre ne voulait se couper d'une telle source d'influence.

Les États du XIII^{ème} siècle laissèrent de bonne grâce aux autorités religieuses la charge de fonder les universités, d'en déterminer l'organisation, et surtout d'en assurer la discipline. Ainsi, celles-ci devinrent, aux XIV et XV^{èmes} siècles, de véritables institutions d'Église : la papauté, qui faisant le pari de la modernité intellectuelle avait toujours soutenu l'autonomie des universités, avait parallèlement réussi à maintenir le monopole de l'Église en matière d'enseignement et de recherche. Mais peu à peu, certains des privilèges ecclésiastiques sur les universités furent réduits par les pouvoirs publics, parfois sans l'accord de la papauté, et ce

⁷² Les universités de Cambridge et de Padoue ont été créées en quelque sorte par "essaimage", car elles se sont formées à la suite des sécessions respectives des universités d'Oxford et de Bologne. Elles n'en ont pas moins été entérinées par une bulle pontificale, qui leur a donné à chacune leurs statuts officiels.

⁷³ En effet, la papauté intervenait souvent dans les affaires de l'université : sa bienveillance générale et les faveurs qu'elle accordait à leurs membres lui permettaient en réalité de surveiller l'orthodoxie des enseignements, comme des travaux de recherche.

dès le XIV^{ème} siècle ; les princes d'Europe multiplièrent les universités⁷⁴, attendant d'elles qu'elles leur fournissent les serviteurs instruits que réclamait le développement de leurs administrations. Les légistes notamment, formés dans les premières facultés de droit, contribuèrent à l'affirmation de la toute-puissance de l'État, face aux féodaux mais aussi face au clergé, en élaborant la théorie du roi "empereur en son royaume" pour combattre la doctrine augustinienne *omnis potestas a Deo*, selon laquelle tout pouvoir vient de Dieu. C'est ainsi que les rapports entre les universités et l'État naissant se transformèrent progressivement au cours du XV^{ème} siècle : le contrôle du pouvoir temporel s'appesantit sur les universités, les lettres royales suffisant désormais à décider de leur création. Une ordonnance de Charles VII, qui soumit en 1446 les universités au contrôle du Parlement, les déposant par là même des privilèges par l'obtention desquels elles s'étaient soustraites à l'autorité de l'État pour se constituer en institutions ecclésiastiques, symbolisa la laïcisation des universités, et fixa un nouveau cap, fondamental, à leur destin. L'État, mais aussi les villes, s'immiscèrent de plus en plus dans leur gestion, et l'exercice des libertés et privilèges universitaires se trouva parfois entamé sous diverses pressions et interventions politiques dans la nomination des professeurs et le recrutement des étudiants. Les universités contribuèrent alors, comme le souhaitaient les gouvernants, à l'élaboration et à la diffusion de l'idéologie nationale et monarchique qui accompagnait l'émergence de l'État moderne. À la fin du XV^{ème} siècle, elles étaient devenues bien différentes de ce qu'elles avaient été au XIII^{ème} siècle : "*aux corporations autonomes, foyers de recherche et d'enseignement, souvent déchirées de conflits violents mais riches de leur dynamisme et de leur vie propre, avaient succédé selon Jacques Verger qui cite Jacques Le Goff, des "centres de formation professionnelle au service des États" et étroitement contrôlés par eux*"⁷⁵. À l'universalisme des premières universités, temples de la connaissance, s'était substitué un nationalisme d'écoles politiques, qui rompait la *peregrinatio academica*, réseau d'universités où les maîtres et les étudiants pouvaient passer librement de l'une à l'autre.

Cette évolution s'amplifia à partir du XVI^{ème} siècle : la monarchie française de droit divin ralentit l'œuvre de multiplication des universités engagée à la fin du Moyen Âge⁷⁶, mais renforça son emprise sur elles, consciente de la nécessité d'encadrer l'influence des universi-

⁷⁴ Le XIV^{ème} siècle, malgré les crises qu'il a affrontées (fin de l'expansion économique, crise monétaire, débuts de la guerre de cent ans, famines), vit naître des universités à Avignon, Orléans, Cahors, Grenoble, Perpignan, Angers et Orange. Au XV^{ème} siècle, c'est à Aix, Dole, Poitiers, Caen, Bordeaux, Valence, Nantes et Bourges qu'ont fleuri les universités.

⁷⁵ Jacques VERGER, *Les universités au Moyen Âge*, Quadrige/PUF, Paris, 1999 (1^{ère} éd., 1973), p. 170

⁷⁶ Au XVI^{ème} siècle, seules deux universités furent créées sur le territoire du Royaume, l'une à Reims, l'autre à Douai ; aucune nouvelle université ne vit le jour au XVII^{ème} siècle ; enfin, au XVIII^{ème} siècle, les parlements de Dijon, Pau et Rennes obtinrent la création d'une université auprès d'eux.

tés, et ce pour deux types de raisons : d'une part, elles constituaient des repaires d'intellectuels et des foyers d'opposition, voire d'agitation sociale, qu'il s'agissait de contrôler ; d'autre part et surtout, elles représentaient pour le pouvoir une pépinière d'administrateurs, de juristes, de scientifiques, qu'il fallait former et convertir aux bienfaits du régime. C'est pourquoi, en même temps que celle de l'Église, l'autonomie des universités fut très largement diminuée : le contrôle toujours plus étroit exercé par le pouvoir politique sur les universités, créées par le roi en fonction des besoins politiques, est l'un des traits majeurs de leur évolution institutionnelle pendant l'Ancien Régime. Deux vagues principales de réformes marquèrent cette période : la première fut initiée par l'ordonnance de 1679, par laquelle Louis XIV, dans le contexte de la montée générale de l'absolutisme, réforma d'autorité les universités sans organiser leur consultation, et mit en place une réglementation administrative de plus en plus pointilleuse qui tendait à priver les universitaires de leurs libertés ; la seconde vague de réformes intervint au XVIII^{ème} siècle, reflétant un véritable désir de modernisation, conforme à l'esprit des Lumières mais qui passait par une adéquation plus étroite des activités universitaires aux besoins de l'État et des professions. Ainsi soumises à des réglementations extérieures et asservies à la raison d'État, en outre concurrencées non seulement par le Collège —type d'établissement nouveau mis au point par les Jésuites⁷⁷—, mais aussi par les Académies, établissements aristocratiques modernes, les universités tombèrent à la fin de l'Ancien Régime dans une "*lamentable décadence*"⁷⁸. Elles avaient en effet renoncé à la formation des connaissances, se contentant de transmettre un savoir ancien : elles avaient abandonné à des institutions extérieures —académies ou sociétés savantes— leur mission de recherche.

b) L'organisation autonome de la recherche

La Renaissance avait en effet marqué un tournant dans l'histoire de l'encadrement institutionnel de la recherche : les activités scientifiques, ne trouvant plus au sein des universités les conditions d'autonomie nécessaires à leur épanouissement, furent progressivement prises en charge par des établissements spécialisés. La création de l'Académie des sciences en 1666 fut l'aboutissement logique d'une évolution qui voyait la recherche gagner des établissements

⁷⁷ Ces "collèges", ouverts en France par la Compagnie de Jésus à partir de 1564, ne doivent précisément pas être confondus avec les collèges universitaires, apparus dès le XIII^{ème} siècle et dont l'un des plus célèbres fut celui fondé à Paris en 1257 par Robert de Sorbon, qui donna son nom à l'université de Paris, la Sorbonne.

⁷⁸ Paul-Marie GAUDEMET, "L'autonomie des universités françaises", *RDP*, 1961-1, p. 22
Le phénomène est d'ailleurs européen : selon Jacques MINOT, "*L'Europe cultivée et d'esprit libre se développe en dehors des universités, poursuit ses réflexions philosophiques et ses expérimentations scientifiques sans faire appel à elles*" ; Histoire des universités françaises, coll. *Que sais-je ?*, n° 2600, PUF, Paris, 1991, p. 28

créés spécialement pour elle, comme le Jardin du Roi institué dès 1635 pour réaliser les travaux d'histoire naturelle, de botanique et de médecine⁷⁹. L'Académie des sciences marqua surtout les débuts de l'organisation nationale de la science : investie de la tutelle de l'activité scientifique du pays, elle supervisa et coordonna celle-ci pendant plus d'un siècle⁸⁰ ; la construction d'équipements lourds au service de la science suivit d'ailleurs presque immédiatement la fondation de l'Académie des Sciences⁸¹.

Le dessein politique de Colbert de renforcer le potentiel économique de la France répondait d'ailleurs aux revendications des scientifiques, qui attendaient de la Monarchie qu'elle leur accordât un soutien financier et matériel. L'Académie devint "royale" en 1713, symbolisant alors la prise en charge par l'État de l'activité scientifique : le pouvoir royal, par son intermédiaire, apportait aux scientifiques un support financier, et exprimait la reconnaissance officielle de leur activité intellectuelle. C'est à partir de cette époque que se précisa le partage institutionnel entre les véritables "savants", et les scientifiques amateurs : la Monarchie, en acceptant de "pensionner" un corps de savants de métier, contribua à la formation d'une communauté scientifique. Au XVIII^{ème} siècle, furent fondées nombre d'institutions civiles et militaires vouées à la transmission du savoir et à la formation d'un personnel scientifique et technique, telles que l'École des Ponts et Chaussées en 1747, ou l'École du Génie militaire de Mézières en 1748 ; ces établissements contribuèrent à leur tour au déclin des universités, qui coupées de toute activité créatrice, s'éteignaient peu à peu en attendant que la Convention leur porte le coup fatal.

En effet la Révolution française, hostile aux corps intermédiaires et aux privilèges, supprima les universités, en deux étapes : tout d'abord, la loi *Le Chapelier* abolit le 14 juin 1791 les corporations, en interdisant aux citoyens d'une même profession de se grouper et de prendre des décisions "*sur leurs prétendus intérêts communs*" ; dans un second temps, la Convention, par un décret du 15 septembre 1793, abolit officiellement les universités "*sur toute la surface de la République*", faisant de l'enseignement dans son ensemble un service public. Alors même que les universités avaient depuis longtemps perdu leur autonomie, elles

⁷⁹ Cet établissement scientifique avait été créé en mai 1635 sous le nom de "Jardin royal des plantes médicinales", par Louis XIII, sur la proposition du Cardinal de Richelieu ; il deviendra le "Muséum d'histoire naturelle" en 1793, par un décret de la Convention du 10 juin.

⁸⁰ sur cette institution qui a beaucoup inspiré les auteurs anglo-saxons, voir notamment Roger HAHN, *The Anatomy of a Scientific Institution : the Paris Academy of Sciences, 1666-1803*, University of California Press, Berkeley - Los Angeles - Londres, 1971 ; John Milton HIRSCHFELD, *The Académie Royale des Sciences, 1666-1683*, coll. *The Development of Science*, Arno Press, New York, 1981 (1^{ère} éd., 1938).

⁸¹ Ainsi virent le jour, notamment, l'Observatoire de Paris dont la construction fut décidée en 1667 et achevée en 1672, et un grand laboratoire de chimie.

représentaient pour les révolutionnaires, par leur conception même, des corps intermédiaires susceptibles de poursuivre des objectifs différents de ceux de la Nation, épice de la philosophie politique des Lumières et pilier du nouveau régime.

Parallèlement, la Révolution française tenta de remettre à plat un système scientifique jugé trop centralisé⁸² : si dans un premier temps l'Académie Royale des Sciences continua à fonctionner, elle fut dissoute par le décret du 8 août 1793. Les révolutionnaires voulurent substituer au "modèle académique", qui concentrait les fonctions de recherche, d'innovation et d'enseignement dans une seule institution, une organisation de l'activité scientifique décentralisée, et spécialisée par fonctions : cette nouvelle organisation devait s'ordonner autour de trois types d'institutions spécifiques, confiant aux unes les missions de recherche à proprement parler, aux autres la charge de la diffusion et de l'enseignement de la science, aux troisièmes les fonctions d'expertise et de conseil⁸³. Ce modèle révolutionnaire se révéla impraticable faute d'une cohérence suffisante entre les organismes, et l'on en revint aux institutions contrôlées par l'État : notamment, le réseau des "grands établissements" fut reconstitué dans les années 1794-1795⁸⁴. Or, ce système exerça une forte influence sur le développement scientifique, exigeant des chercheurs un effort de rationalisation de la science en formation, dans la perspective de son enseignement. Surtout, dès 1795, on assista en quelque sorte à la renaissance de l'Académie royale des sciences, sous la forme d'une section du nouvel Institut national des Sciences et des Arts⁸⁵ : la première "classe" de ce nouvel Institut, celle des sciences physiques et mathématiques, fut en effet composée en majorité de membres de l'ancienne Académie royale, et se vit confier des attributions comparables pour finalement jouer un rôle similaire dans le système scientifique français. Ainsi, la Révolution française n'a pas eu pour

⁸² sur l'apport de la Révolution au système scientifique de la France, voir Joseph FAYET, La Révolution française et la science, 1789-1795, Librairie Marcel Rivière & C^{ie}, Paris, 1960 ; voir aussi Charles Coulston GILLISPIE, "Science in the French Revolution", in Bernard BARBER et Walter HIRSCH, The Sociology of Science, The Free Press of Glencoe, New York, 1962, p. 89

⁸³ Les institutions chargées de l'avancement de la science devaient être des "sociétés libres", indépendantes de l'administration étatique et relevant donc de l'initiative privée ; pour les missions de diffusion et d'enseignement des connaissances scientifiques, les révolutionnaires avaient pensé à des institutions publiques comme privées ; enfin, la fonction d'expertise et de conseil devait être confiée à un organisme unique d'État, doté de fonctionnaires.

⁸⁴ Les années 1794-1795 furent en effet celles de la création d'importantes écoles, souvent spécialisées, telles que l'École polytechnique (sous le nom d'École centrale des travaux publics), l'École normale supérieure, le Conservatoire national des arts et métiers, les Écoles de santé, ou encore le Bureau des longitudes.

⁸⁵ Le principe de la création d'un tel Institut apparaît à l'article 298 de la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795). L'Institut est réellement créé et organisé le 25 octobre 1795, par le titre IV du décret du 3 brumaire an IV sur l'organisation de l'instruction publique (*Le Moniteur Universel*, 11 brumaire an IV, n° 41, p. 162), et tient sa première séance publique le 4 avril 1796, 15 germinal an IV (voir *Le Moniteur Universel*, 23 germinal an IV, n° 203, p. 809, et les deux numéros suivants, pp. 813 et 817).

conséquence de bouleverser le modèle scientifique français tel qu'il se construisait depuis plus d'un siècle : par l'échec du modèle alternatif qu'elle proposait, elle a tout au contraire été le vecteur de sa continuité.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, l'Empire opéra une synthèse de l'Ancien Régime et de l'apport révolutionnaire, en restaurant les facultés, mais en se gardant de ressusciter les universités, dont la tradition d'autonomie n'était guère compatible avec les conceptions dirigistes de Napoléon. Celui-ci réutilisa pourtant le terme, en créant en 1806 l'Université impériale⁸⁶, mais sa réalité n'avait rien de comparable avec l'*universitas magistrorum* de l'Ancien Régime : il s'agissait d'un système d'enseignement public unitaire, regroupant tous les niveaux de formation, et par ailleurs monopolistique, ne tolérant aucune autre initiative d'enseignement⁸⁷. L' "Université" était donc devenue une énorme institution d'État, soumise à un régime autoritaire centralisé ; pesait sur elle une véritable discipline militaire⁸⁸. L'Université impériale était placée sous la seule autorité d'un "Grand Maître", nommé et révocable par l'Empereur, et dont les pouvoirs étaient très étendus ; elle fut dotée de l'autonomie administrative, doublée d'une autonomie financière qui annonçait la personnalité morale (elle avait son budget et ses ressources propres), regroupant ainsi les caractéristiques essentielles de nos établissements publics modernes⁸⁹. L'Université impériale fut divisée en académies, dans le cadre desquelles furent restaurées les facultés⁹⁰, correspondant aux cinq ordres traditionnels : droit, lettres, médecine, sciences mathématiques et physiques, et théologie. Mais en réalité, la

⁸⁶ Loi du 10 mai 1806, *Lois annotées, 1789-1830*, p. 718. L'article 1^{er} de cette loi énonce : "*il sera formé, sous le nom d'Université impériale, un corps chargé exclusivement de l'enseignement et de l'éducation publics dans tout l'empire*"; l'article 2 ajoute que "*les membres du corps enseignant contracteront des obligations civiles, spéciales et temporaires*".

⁸⁷ Le décret du 17 mars 1808 est explicite, et même redondant sur ce point : son article 1^{er} dispose que "*l'enseignement public, dans tout l'Empire, est confié exclusivement à l'université*"; l'article 2 précise qu' "*aucune école, aucun établissement quelconque d'instruction ne peut être formé hors de l'université impériale, et sans l'autorisation de son chef*"; enfin, l'article 3 en conclut que "*nul ne peut ouvrir d'école, ni enseigner publiquement, sans être membre de l'université impériale, et gradué par l'une de ses facultés*"; décret du 17 mars 1808 portant organisation de l'Université, *Lois annotées, 1789-1830*, p. 773

⁸⁸ Le décret du 17 mars 1808 précité énumérait en son titre VI les obligations, nombreuses et contraignantes, faites aux membres de l'université ; l'Empereur leur imposait un véritable engagement civil, destiné à obtenir de leur part un comportement uniforme au service permanent de sa politique.

Sur l'évolution générale de l'Université impériale, voir notamment Antoine Augustin COURNOT, "Des principales vicissitudes de l'institution universitaire, dans le demi-siècle écoulé depuis la chute du premier Empire", in *Des institutions d'instruction publique en France*, Œuvres complètes, tome VII, *Bibliothèque des textes philosophiques*, Librairie philosophique J. Vrin, Paris, 1977 (1^{ère} éd., 1864), p. 170

⁸⁹ Le décret du 15 novembre 1811 organisait même l'immunité de juridiction de l'Université impériale, qui comportait notamment l'interdiction faite aux officiers de police et de justice de s'introduire dans ses locaux ; décret du 15 nov. 1811, *Le Moniteur Universel*, 17 nov. 1811, n° 321, p. 1223 (voir en particulier le chapitre II, "De la discipline et juridiction de l'Université")

⁹⁰ Décret du 17 mars 1808 précité, titre II

mission dévolue à l'Université par l'Empereur était de former des hommes aptes à occuper les emplois civils et militaires qui contribueraient à la bonne marche de l'Empire, et non pas d'en faire des gens de savoir : la science était moins à l'honneur que les intérêts d'État. Napoléon aurait lui-même déclaré : "*dans l'établissement d'un corps enseignant, mon but principal est d'avoir un moyen de diriger les opinions politiques et morales*"⁹¹. Les facultés étaient avant tout des jurys d'examen, ne se consacrant à l'enseignement que dans l'optique de l'évaluation.

Le développement scientifique devait par conséquent être assuré par des organismes spécialisés : la recherche fondamentale était menée au sein de centres intellectuels de référence destinés à abriter les activités scientifiques du plus haut niveau —le Collège de France, le Muséum national d'histoire naturelle, l'Institut de France, l'Observatoire de Paris, et même l'École polytechnique⁹². En dépit de la disparition des universités, le système institutionnel français de la recherche scientifique était au début du XIX^{ème} siècle le plus vaste en Europe ; l'environnement social et les cadres institutionnels mis à la disposition des chercheurs n'étaient à l'évidence pas étrangers à la domination internationale de la science française pendant le dernier quart du XVIII^{ème} siècle et le premier tiers du XIX^{ème} siècle⁹³.

Cette place prépondérante des pouvoirs publics dans le système scientifique français comportait pourtant des risques : celui, en particulier, d'entraîner la science dans une politique strictement utilitariste qui aurait pour effet de compromettre les travaux jugés périphériques ou hétérodoxes. René Taton relève qu' "*il ne semble pas, au XIX^{ème} siècle du moins, que les conditions nouvelles de leur activité aient véritablement entravé le libre-arbitre des savants*"⁹⁴ ; mais l'organisation officielle de la recherche scientifique dota certains administra-

⁹¹ Paroles de Napoléon au Conseil d'État, le 11 mars 1806, rapportées par Hippolyte TAINÉ, Les origines de la France contemporaine, tome 2, Robert Laffont, Paris, 1986, p. 693

⁹² L'École polytechnique, censée former des ingénieurs, était pourvue de laboratoires, et des mieux équipés ; elle était reconnue comme un vrai centre de recherches, et s'est avérée être une réelle pépinière de savants.

⁹³ Alexander VON HUMBOLDT, naturaliste allemand (et frère de Wilhelm von Humboldt, ministre de l'instruction de Prusse et fondateur de l'université de Berlin), décrivait Paris comme "*la véritable métropole de la science où de tous les coins d'Europe les savants accouraient pour rejoindre de grands génies scientifiques comme Cuvier, Lavoisier et Laplace*" (cité par Robert GILPIN, La science et l'État en France, Gallimard, Paris, 1970, p. 76).

Charles Coulston GILLISPIE, auteur américain, affirma quant à lui que "*pendant le demi-siècle qui s'écoule entre le ministère de Turgot et la révolution de juillet 1830, ou (pour indiquer l'intervalle selon des dates plus significatives d'un point de vue scientifique) entre les derniers jours de d'Alembert et la mort de Laplace en 1827, la communauté scientifique française fut prépondérante dans le monde à un degré tel qu'aucune autre communauté nationale ne l'a depuis fait ou ne l'avait jamais fait*" (Science and Polity in France at the end of the Old Regime, Princeton University Press, Princeton, 1980, p. 74).

Voir aussi, pour des exemples précis de la productivité scientifique française dans les années 1770-1780, Albert MATHIEZ, "La mobilisation des savants en l'an II", *Revue de Paris*, nov.-déc. 1917, pp. 543 à 546.

⁹⁴ René TATON, "Les conditions du progrès scientifique en Europe occidentale", in René TATON, Histoire générale des sciences, tome III-1 (La science contemporaine ; le XIX^{ème} siècle), *op. cit.* p. 617

teurs d'un pouvoir qui pouvait leur permettre d'orienter les travaux de façon rigide. Ce furent précisément cet excès de dirigisme, et le manque d'autonomie subséquent de la communauté scientifique naissante, qui contribuèrent au déclin de la science française au cours du XIX^{ème} siècle⁹⁵ : en riposte au contrôle et à la centralisation parisienne des institutions scientifiques, les savants français se réfugièrent souvent dans une attitude très individualiste, ce qui peut expliquer leur difficulté à constituer une communauté solidaire et autonome de professionnels de la recherche, face au pouvoir de l'État⁹⁶. C'est alors dans l'opinion publique que les scientifiques cherchèrent un soutien, pour appuyer leur demande d'une politique officielle d'aide à la science, mais respectueuse de leur liberté : en concédant un réel effort de vulgarisation des progrès scientifiques pour éclairer l'opinion sur l'intérêt de leurs travaux, et en créant de nombreuses "sociétés scientifiques" qui réunissaient des professionnels et des amateurs⁹⁷, les chercheurs de toutes les disciplines contribuèrent à mettre en lumière l'importance sociale des progrès scientifiques et techniques dont ils étaient porteurs, et que la République se chargera de promouvoir.

c) Les ébauches du système contemporain

La défaite de Sedan face à l'Allemagne, et la capitulation de Napoléon III le 1^{er} septembre 1870, incitèrent les autorités françaises à rechercher les causes d'un tel désastre, et permirent de renouveler la réflexion sur les enjeux de l'organisation de la recherche : si les forces militaires pouvaient être en cause, on s'attarda aussi sur les institutions civiles des deux pays, et plus particulièrement sur les organismes qui formaient leurs cadres supérieurs. Les conséquences sur l'organisation scientifique du pays en furent déterminantes : les universités furent rapidement reconstituées, tandis qu'un service autonome de la recherche devait progressivement prendre corps.

⁹⁵ sur ce déclin, voir notamment Joseph BEN DAVID, "The Rise and Decline of France as a Scientific Center", *Minerva*, 1969, vol. 6, n° 2, p. 160

⁹⁶ sur la difficile professionnalisation de la recherche, qui devait permettre la constitution d'une véritable communauté scientifique, c'est-à-dire l'organisation des "savants" comme groupe social à part entière susceptible de défendre ses intérêts propres au sein de la société, voir Robert FOX et George WEISZ, The Organization of Science and Technology in France 1808-1914, Cambridge University Press - Maison des Sciences de l'Homme, Cambridge - Paris, 1980, spéc. pp. 15 et suiv. ; Robert FOX, "La professionnalisation : un concept pour l'historien de la science française au XIX^{ème} siècle", in Science, Industry, and the Social Order in Post-Revolutionary France, *Collected Studies Series*, Variorum, 1995, article n° XVI, p. 413

⁹⁷ La plus célèbre des sociétés scientifiques fut sans aucun doute la société d'Arcueil, formée en 1807 sur l'initiative de Berthollet et de Laplace ; véritable laboratoire de recherche au sens moderne du terme, elle rassemblait un nombre restreint de savants, mais les plus grands hommes de science de l'époque (comme Chaptal, Arago, Gay-Lussac, ou encore le savant allemand Alexander von Humboldt).

➤ La loi de 1896 sur les universités

La comparaison des systèmes universitaires français et allemand n'était pas inédite : plusieurs missions en Allemagne avaient déjà débouché sur des rapports très critiques envers le système français, comme le rapport discret de Georges Cuvier en 1811, ou celui retentissant de Victor Cousin en 1833, qui avaient tous deux souligné le rôle des universités allemandes, orientées en partie vers les techniques, dans le développement de la puissance économique et militaire. Dans le même temps en France, François Guizot, ministre de l'instruction publique de 1832 à 1837, déclarait que les facultés devaient se contenter de dispenser l'enseignement, la recherche scientifique appartenant au Collège de France et au Muséum⁹⁸. Au cours de la décennie 1870, Edmond Dreyfus-Brisach, à son tour et avec d'autres, étudia le fonctionnement des universités allemandes⁹⁹. Fondamentalement, il ressort des études menées sur le système universitaire allemand qu'outre-Rhin, les universités jouissaient d'une forme d'autonomie particulièrement poussée, tout en étant des établissements de l'État ; leurs auteurs insistaient également sur la part considérable qu'accordaient les universités allemandes au développement de la recherche, qui leur apparaissait comme le facteur essentiel de leur réussite¹⁰⁰. En effet, la réforme universitaire menée dès le début du XIX^{ème} siècle par Wilhelm von Hum-

⁹⁸ La Restauration avait en effet maintenu dans ses structures l'Université napoléonienne —devenue, entre l'Empire et les Cent jours, l' "Université de France"—, tout en expulsant des postes importants la plupart des responsables installés par le pouvoir précédent, pour les remplacer par des gens d'Église ; elle avait eu, par ailleurs, le souci de renforcer la dépendance de l'Université vis-à-vis du gouvernement. C'est ainsi que le Grand Maître avait perdu en 1824 son titre pour prendre celui de ministre, devenant le directeur d'un service administratif comparable à tous les autres ; le nom d' "Université" disparut d'ailleurs des documents officiels pendant toute la période de la Restauration. Ainsi Marcel Bouchard a-t-il pu affirmer que *"l'Empire, le gouvernement de la Restauration et celui de la monarchie de Juillet accordèrent peu d'intérêt, peu de considération et moins encore de crédits aux facultés parce qu'ils leur demandaient peu et réduisaient leur mission à transmettre le savoir acquis sans entreprendre de l'enrichir"* (Marcel BOUCHARD, "Les universités françaises", *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 41).

⁹⁹ Edmond DREYFUS-BRISACH, L'Université de Bonn et l'enseignement supérieur en Allemagne, Hachette, Paris, 1879

¹⁰⁰ sur la "référence allemande", voir notamment Alain RENAULT, Les révolutions de l'Université. Essai sur la modernisation de la culture, Calmann-Lévy, Paris, 1995, pp. 93 à 152
L'auteur écrit par exemple, p. 99 : *"Cousin en 1833, Dreyfus-Brisach quarante ans plus tard, en même temps que bien d'autres, ont donc éprouvé, par confrontation avec leur propre expérience de l'enseignement supérieur, l'altérité profonde de l'Université allemande. Ils l'ont située au premier chef, chacun à sa manière, dans une certaine relation à l'exigence d'autonomie. Tantôt, l'Université allemande est perçue comme incarnant l'idéal d'une autonomie du savoir à l'égard de ses instrumentalisation possibles ; c'est alors le thème de la recherche désintéressée, contre la perspective de la "professionnalisation", qui vient au premier plan. Tantôt, l'autonomie repérée (et convoitée) s'identifie comme celle de l'institution universitaire elle-même vis-à-vis de l'État ; dans cette optique, c'est le thème de la décentralisation administrative qui est privilégié, contre le modèle français. Au reste, à travers les défenses et illustrations successives de l'Université allemande, ces deux versants de l'idéal d'autonomie seront-ils appréhendés, à tort ou à raison, comme étroitement liés l'un à l'autre : une dépendance plus forte à l'endroit de l'État ne cessera de susciter visiblement la crainte que cet État ne réduise la mission de l'Université à la formation des "fonctionnaires" dont il a besoin"*.

boldt, ministre de l'instruction de Prusse et fondateur de l'université de Berlin, avait privilégié la liberté de l'enseignement, assuré l'autonomie des établissements, et donné une place centrale à la production du savoir : grâce à l'action du réformateur von Humboldt, les établissements universitaires allemands bénéficiaient d'une très large autonomie, tandis que la recherche avait été placée au cœur des missions universitaires. Les établissements d'enseignement supérieur français, au contraire, étaient restés depuis Napoléon dans une dépendance étroite à l'égard du gouvernement, et avaient abandonné la recherche depuis longtemps, ne faisant plus d'investissement scientifique sérieux en matière de bibliothèques, de locaux, de laboratoires, ou de personnel d'aide scientifique. Cette centralisation, cet asservissement de l'Université aux intérêts d'État, cette uniformisation, et cette "secondarisation" de l'enseignement supérieur¹⁰¹ au détriment de toute activité créatrice, furent présentées comme les causes les plus profondes du désastre de 1870.

Les rapports antérieurs à cette défaite n'avaient jamais suscité de réaction politique ; mais le traumatisme de Sedan permit à des personnalités jouissant d'une grande notoriété, comme Paul Bert, Marcellin Berthelot, Louis Pasteur, Ernest Lavisse, Ernest Renan ou encore Hippolyte Taine, de fonder la Société de l'enseignement supérieur, et de reprendre ce thème afin de faciliter l'action de profonde rénovation menée par Louis Liard, directeur de l'enseignement supérieur de 1884 à 1902. L'enseignement supérieur était en effet au début de la III^{ème} République dans un état de délabrement dramatique, et ne pouvait laisser indifférents les "républicains"¹⁰² qui considéraient l'instruction publique comme l'un des piliers, sinon comme le pilier fondamental, du nouveau régime. À partir de cette époque, selon le modèle allemand fondé sur l'autonomie institutionnelle des universités et sur la recherche comme activité première des établissements, l'enseignement supérieur français devint l'enjeu central d'une politique nationale solidarissant progrès scientifique et développement économique et social.

¹⁰¹ Dès 1807, le baccalauréat fut reconnu comme le premier grade universitaire, ce qui retentit considérablement sur l'organisation des facultés : non seulement la charge de travail des universitaires s'en trouva très alourdie, puisqu'ils étaient responsables de la collation de ce grade et donc notamment astreints à la participation au jury, mais encore, celle de l'administration des facultés, chargées d'organiser elles-mêmes le baccalauréat, en fut tout autant affectée.

¹⁰² "Républicains" par opposition à la droite monarchiste, dont le dernier représentant au pouvoir fut le maréchal de Mac Mahon, président de la République démissionnaire en janvier 1879. Ce clivage politique entre les républicains et les monarchistes, s'il n'était pas le seul, était au début de la III^{ème} République le plus significatif.

C'est aux réformes impulsées par Jules Ferry que l'on doit non seulement la remise en état du système d'enseignement supérieur¹⁰³, mais aussi le schéma général qui inspire le régime actuel de nos universités : au nom de la séparation du spirituel et du temporel, et des droits de l'État sur le système éducatif, la République s'empara des universités¹⁰⁴, puis promut leurs libertés. Tout d'abord, l'État prépara leur renaissance en faisant du chef-lieu de chaque circonscription académique une ville dite "de facultés", soit en y conservant les facultés existantes, soit en en établissant de nouvelles, et surtout en instituant dans chacune de ces villes un "conseil général des facultés", par un décret du 25 juillet 1885¹⁰⁵. Puis la loi de finances du 28 avril 1893, par son article 71, accorda la personnalité civile au "*corps formé par la réunion de plusieurs facultés d'État dans un même ressort académique*"¹⁰⁶ ; défendue par Raymond Poincaré, la loi du 10 juillet 1896, après plusieurs années de travaux et de débats parlementaires, et par quatre articles fort brefs, donna enfin à ce corps l'appellation et le statut d'université¹⁰⁷. Les universités recouvrèrent alors leurs pouvoirs administratifs, financiers et juridictionnels ; elles disposaient de conseils élus, élaboraient une partie de leur budget, et pouvaient créer des chaires ou en supprimer. Bernard Toulemonde note ainsi que si l'octroi de la personnalité juridique aux établissements universitaires avait eu pour but d'assurer leur autonomie, et témoignait, au moment où ils devenaient des organes de l'État, du souci de leur accorder une marge de liberté plus importante que s'ils étaient de simples rouages du système administratif étatique, "*ce n'est qu'à la fin du XIX^{ème} siècle que la personnalité morale correspond à la volonté d'accorder à chaque établissement les moyens de se gérer librement*"¹⁰⁸. Mais surtout, les républicains s'efforcèrent de rétablir un enseignement supérieur conforme à ses véritables missions, "*en l'invitant à se rafraîchir aux sources fécondes du savoir, dans la recherche scientifique si longtemps interdite à sa curiosité et à son inquiétude*"¹⁰⁹ : une circulaire de

¹⁰³ Avec le concours des villes, la plupart des facultés furent reconstruites ; l'État dépensa 100 millions de francs pour les seules constructions, et accorda en outre aux facultés une dotation annuelle de 6 millions ; plus de 220 chaires de professeurs furent créées en quelques années.

¹⁰⁴ Dans le prolongement de la loi Falloux de 1850, une loi du 26 juillet 1875 (J.O. 27 juillet 1875, p. 5921) avait proclamé la liberté de l'enseignement supérieur, et ouvert la voie à la création d'universités privées ; mais une loi du 18 mars 1880 (J.O. 19 mars 1880, p. 3193), en redonnant aux facultés de l'État le monopole de la collation des grades, et en retirant à tout établissement privé le droit de se nommer "université", entrava toute possibilité de voir se développer hors du secteur public des établissements d'enseignement supérieur.

¹⁰⁵ Art. 4 du décret du 25 juillet 1885, J.O. 26 juillet 1885, p. 3851

¹⁰⁶ Art. 71 de la loi du 28 avril 1893, J.O. 29 avril 1893, p. 2141

¹⁰⁷ Loi du 10 juillet 1896 relative à la constitution des universités, J.O. 11 juillet 1896, p. 3957 ; on constate ainsi que les universités de la France moderne ont été formées par la réunion des facultés, créées 90 ans auparavant, alors qu'au Moyen Âge les facultés étaient nées des universités.

¹⁰⁸ Bernard TOULEMONDE, Les libertés et franchises universitaires en France, thèse de doctorat, 2 tomes, Université de Lille II, 1971, tome 1, p. 127

¹⁰⁹ Marcel BOUCHARD, "Les universités françaises", *op. cit.* p. 46

1883 présentait le progrès de la science comme "*un des devoirs les plus élevés de l'enseignement supérieur*", et les exceptionnels efforts financiers engagés entre 1880 et 1914 furent notamment voués à doter les universités de laboratoires de recherche modernes.

On peut ainsi dire que les universités du XX^{ème} siècle furent mises en place par la loi de 1896. Pourtant, si l'université impériale était abolie dans ses institutions, elle persista dans les esprits : l'État conserva la maîtrise de l'ensemble du système éducatif, y compris de l'enseignement supérieur. La part d'autonomie concédée aux universités par la loi de 1896 était en effet introduite dans un système fortement centralisé, que la loi n'avait en aucune façon atténué. La présidence du conseil de l'université fut confiée au recteur, nommé par le gouvernement ; quant aux attributions du conseil de l'université, elles étaient consultatives. Les intentions des réformateurs du système universitaire français, qui s'étaient inspirés de l'autonomie des universités allemandes dont le modèle était précisément censé décliner "l'indépendance et la liberté" comme "principes", ne trouvèrent donc pas, en réalité, de traduction institutionnelle durable. Évoquant au contraire l'omniprésence et le contrôle permanent de l'autorité de tutelle, Hippolyte Taine dénonça une "*conception napoléonienne et jacobine de l'État enseignant*", tout juste susceptible selon lui d'accorder aux universités "*sinon la chose, du moins le nom et le simulacre de la chose ; mais rien au-delà*"¹¹⁰. Ainsi, les universités ne retrouvèrent ni en droit ni en fait leurs prérogatives et leur autonomie d'antan. Elles perdirent même progressivement leur autonomie financière, car la part de leurs ressources propres, majoritaire au début du siècle, s'amenuisa au point de devenir symbolique¹¹¹, ce qui les plaça dans une situation de dépendance croissante vis-à-vis de l'État.

La persistance du schéma napoléonien dans lequel s'inscrivaient en réalité les nouvelles universités ne manqua pas de produire des effets sur la recherche universitaire elle-même :

- d'une part, le système universitaire restait entaché d'une trop rigide division des disciplines, liée au maintien de l'organisation facultaire des établissements. Les facultés, qui étaient des établissements publics¹¹² sur lesquels l'ensemble de l'organisation universitaire

¹¹⁰ Hippolyte TAINE, *Les origines de la France contemporaine, op. cit.* p. 763

¹¹¹ Cette perte est liée à la diminution des dons et legs, de plus en plus rares du fait de la prise en charge par l'État de l'enseignement public, et au faible montant des droits universitaires payés par les étudiants.

¹¹² Les facultés s'étaient vu officiellement octroyer la personnalité civile dès 1885 (décret du 25 juillet 1885, J.O. 26 juillet 1885, p. 3850), même si avant cette date, elles pouvaient déjà recevoir des donations (voir à ce sujet le rapport au président de la République de René GOBLET, ministre de l'Instruction publique, J.O. 26 juillet 1885, p. 3849). Cette même année, avait été instaurée au sein des facultés, pour les diriger, la fonction de doyen, formellement nommé par le ministre mais déjà élu par l'assemblée de la faculté (titre IV du décret du 28 déc. 1885, J.O. 31 déc. 1885, p. 6994 ; voir le rapport au président de la République de René GOBLET, ministre de l'Instruction publique, p. 6993).

reposait dans les faits, restaient souvent cloisonnées, ce qui priva les universités de la souplesse nécessaire et entrava en particulier l'essor de nouvelles formes de recherche, pluridisciplinaire notamment : les universités, loin de gagner en épaisseur institutionnelle comme les initiateurs de la réforme l'avaient espéré, ont peiné à imposer aux facultés un principe fédérateur permettant des actions collectives ;

- d'autre part, le rôle assigné à la recherche redevint secondaire à l'issue de la première guerre mondiale : la recherche ne put prendre durablement, dans les universités françaises, la place qu'elle avait acquise dans les universités allemandes, en raison notamment de la priorité maintenue à la mission de collation des grades. Le décret du 31 juillet 1920, qui autorisa la création d' "instituts" au sein des facultés ou des universités, n'y fit rien alors même que ces instituts étaient précisément définis comme des organismes "*destinés aux recherches scientifiques ou aux applications pratiques*"¹¹³. L'enseignement lui-même, par conséquent, était celui de connaissances acquises, ordonnées dans la perspective du cours magistral, et non pas celui d'un savoir en construction, alimenté par la recherche. De ce fait, contrairement aux universités américaines qui prenant clairement exemple sur le modèle allemand donnaient une importance croissante à la recherche¹¹⁴, les universités françaises ne surent pas s'adapter aux évolutions économiques et sociales qui se dessinaient depuis le début du XX^{ème} siècle.

Ainsi, la rigidité des institutions, couplée à la faiblesse de la recherche et à l'augmentation massive du nombre des étudiants¹¹⁵, ne permirent pas aux universités d'assumer pleinement leurs missions. Cette situation perdura, sans réforme, jusqu'à la crise de mai 1968, à l'issue de laquelle fut votée une loi d'orientation qui entendait rompre avec une organisation jugée sclérosée, et trop marquée par la centralisation : c'est la loi du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur¹¹⁶ qui jeta les fondements de l'université moderne¹¹⁷.

¹¹³ Art. 3 du décret du 31 juillet 1920, J.O. 6 août 1920, p. 11292

¹¹⁴ Les grandes universités américaines, telles que Princeton, Yale, Harvard, Stanford, Berkeley, sont d'ailleurs aujourd'hui appelées "*research universities*".

Sur le système universitaire américain tel qu'il fonctionne actuellement, voir notamment Cécile BRISSET-SILLION, Universités publiques aux États-Unis. Une autonomie sous tutelle, L'Harmattan, Paris, 1997 ; Laurent BUISSON, "Analyse comparative de l'enseignement supérieur et de la recherche en France et aux États-Unis – L'exemple de deux campus : Madison et Strasbourg", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 747.

¹¹⁵ 30 000 en 1900, ils étaient plus de 220 000 au début des années 1960 ; une telle augmentation nécessitait une remise en cause du système d'enseignement supérieur, à la fois dans ses finalités et dans son organisation.

¹¹⁶ Loi n° 68-978 du 12 nov. 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur, J.O. 13 nov. 1968, p. 10579

¹¹⁷ Cependant, la loi de 1968 ne remplit pas toutes ses promesses, loin s'en faut ; cf. *infra* p. 161

Dans le domaine de la recherche, l'édification d'un système distinct des établissements d'enseignement supérieur, dont les premiers signes étaient apparus dès le début du XX^{ème} siècle, a contribué à compenser les insuffisances des universités.

➤ Les prémices du service public de la recherche

L'influence de l'œuvre d'Ernest Renan sur la construction du projet politique d'un service public de la recherche mérite d'être soulignée : en réaction au manque de moyens accordés à la recherche, dont les conditions de travail de Louis Pasteur n'avaient été qu'une triste et patente illustration, Ernest Renan proposa, en publiant en 1890 *L'avenir de la science*¹¹⁸, un vibrant plaidoyer en faveur du soutien public à la recherche scientifique. L'originalité de sa pensée est de s'extraire de la question des utilisations potentielles de la science, pour affirmer la valeur autonome et fondamentale de la démarche scientifique, à laquelle la société doit s'attacher en tant que telle. De cette valeur intrinsèque de la science et de la connaissance, il tira et posa en principes essentiels deux types de devoirs de l'État, qui sont d'une part de créer des établissements voués à la recherche, d'autre part de soutenir les entreprises individuelles en accordant des financements aux chercheurs : "*l'État doit donc à la science des observatoires, des bibliothèques, des établissements scientifiques. Les individus ne pourraient seuls entreprendre et publier certains travaux. L'État leur doit des subventions. Certaines branches de la science (et ce sont les plus importantes) ne sauraient procurer à ceux qui les cultivent le nécessaire de sa vie : l'État doit sous une forme ou sous une autre, offrir aux travailleurs méritants les moyens nécessaires pour continuer paisiblement leurs travaux à l'abri du besoin importun*"¹¹⁹. L'interventionnisme prôné par Ernest Renan ne pouvait que s'accorder avec la conception républicaine de l' "État providence", qui gouvernait la vie publique dans tous les domaines de la vie sociale, sanitaire, éducative, culturelle, économique ; Victor Duruy, ministre de l'instruction publique de Napoléon III, avait en quelque sorte ouvert la voie en créant, dès 1868, l'École pratique des hautes études¹²⁰, premier grand centre moderne de recherche scientifique en France.

Mais ce ne fut qu'au début du XX^{ème} siècle, après bien des réticences pour prendre à leur compte l'organisation scientifique, que les pouvoirs publics s'engagèrent dans un processus qui les conduisit à instituer plusieurs organismes de financement et d'administration de la

¹¹⁸ Ernest RENAN, *L'avenir de la science*, précité ; on note que si l'ouvrage ne fut publié pour la première fois qu'en 1890, les idées qu'il contient avaient été formulées dès 1848.

¹¹⁹ *ibid.* pp. 287 et 288

¹²⁰ Décret du 31 juillet 1868, *Le Moniteur Universel*, 6 août 1868, n° 219, p. 1169

recherche, ainsi que des institutions scientifiques à proprement parler¹²¹. En 1901, fut créée la Caisse des recherches scientifiques¹²², destinée à financer les travaux de recherche entrepris dans les laboratoires publics et privés : selon les termes du sénateur Jean Audiffred, auteur de la proposition de loi ayant abouti à sa création, sa vocation était d' "*aider les savants capables de réaliser les découvertes appelées à délivrer l'humanité des fléaux qui la déciment*"¹²³. Pour la première fois en France, l'accent fut mis sur le financement de la recherche "à se faire", et non plus sur la récompense *a posteriori* de la découverte. Cet organisme public fut le premier témoin de l'évolution en cours, qui progressivement mena à une réelle prise en charge publique de la recherche scientifique.

Pourtant, les actions de la Caisse des recherches scientifiques restèrent timides ; le système qu'elle adopta fut celui de subventions personnelles aux chercheurs, indépendamment de tout groupe de travail, et de toute politique scientifique cohérente. Furent ainsi glanées, en faveur de la science, de maigres et éparses libéralités : pour Jean Rivero, cette nouvelle caisse "*ne cherche qu'à amplifier et à aménager*" le mécénat en faveur des savants¹²⁴. Henry Le Châtelier, chimiste de renom, critiqua très tôt cette conception du financement de la recherche. Dans un premier rapport de 1914¹²⁵, il préconisa pour la première fois l'instauration d'un véritable "service public" de la recherche : tout en rappelant l'importance de la liberté de pensée du chercheur —présentée comme un instrument d'efficacité et non pas comme une fin en soi—, il affirma la possibilité d'organiser la recherche, et la nécessité de l'assujettir à un encadrement administratif spécifique. En réfutant la référence absolue à la distinction entre la "science pure" et la "science appliquée", Henry Le Châtelier défendit l'orientation de la recherche par les pouvoirs publics, et prôna le "*rendement scientifique*". En 1916, dans un deuxième rapport¹²⁶, il formula le projet d'un grand "*laboratoire national*", destiné à combler

¹²¹ sur ce processus, voir Frédéric BLANCPAIN, "La création du CNRS : histoire d'une décision, 1901-1939", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, oct.-déc. 1974, n° 32, p. 93 ; Jean-François PICARD et Élisabeth PRADOURA, "La longue marche vers le CNRS (1901-1945)", *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989*, 1988-1, p. 7 ; Jean-François PICARD, *La République des savants*, Flammarion, Paris, 1990, chapitre II, "En marche vers le CNRS", pp. 33 et suiv.

¹²² Loi du 14 juillet 1901, J.O. 23 juillet 1901, p. 4625 ; voir aussi le rapport GUILLAIN, Journal Officiel – Documents parlementaires, Chambre des députés, Annexes, 1901-I, n° 2178, p. 194

¹²³ cité par Jean-François PICARD et Élisabeth PRADOURA, "La longue marche vers le CNRS (1901-1945)", *op. cit.* pp. 10-11

¹²⁴ Jean RIVERO, "Aspects juridiques de l'organisation de la recherche scientifique et technique en France", Sixièmes journées juridiques franco-polonaises (Varsovie–Wroclaw, 16-22 mai 1966), archives de la Société de législation comparée, p. 4

¹²⁵ Henry LE CHÂTELIER, *Les encouragements à la recherche scientifique*, rapport à la section des études économiques du Musée social, *Annales du Musée social*, supplément de juillet 1914, p. 61

¹²⁶ Henry LE CHÂTELIER, *Rapport de la commission d'action extérieure de l'Académie sur les laboratoires nationaux de recherches scientifiques*, *Comptes rendus de l'Académie des sciences*, CLIII, p. 581

le retard français en matière de recherche appliquée ; pour lui, "*la fonction essentielle des laboratoires nationaux est de se livrer à des recherches scientifiques d'intérêt général pour l'industrie, mais ne pouvant pas rapporter un bénéfice immédiat, ou encore à des recherches intéressant un grand nombre d'établissements industriels distincts*"¹²⁷. Ainsi, le chimiste français mettait l'accent sur les lacunes institutionnelles de la recherche française, comme l'avait fait Louis Pasteur dès 1871¹²⁸.

Les idées d'Henry Le Châtelier étaient particulièrement novatrices ; reprises par Jean Perrin et Frédéric Joliot-Curie vingt ans plus tard, elles finirent par triompher après la seconde guerre mondiale. À plus court terme, son premier rapport contribua à l'éclosion d'organismes d'administration de la recherche, institués dans des domaines ciblés pour des besoins ponctuels. En 1915, sur le modèle de la mobilisation organisée par la Convention nationale pendant la Révolution, fut créée la Direction des inventions intéressant la défense nationale¹²⁹, dont la mission était de coordonner les travaux scientifiques dans le domaine militaire, mais également de mener elle-même certaines recherches sur la demande des ministères intéressés¹³⁰. Le second rapport Le Châtelier servit de document de travail pour la création en 1922 de l'Office national des recherches scientifiques et industrielles et des inventions¹³¹ ; plus largement, sa philosophie inspira son remplacement en 1938 par le Centre national de la recherche scientifique appliquée¹³², puis la création du CNRS en 1939¹³³.

La première guerre mondiale a ainsi rapproché les scientifiques des politiques¹³⁴, comme avant elle l'avaient fait la Révolution française puis la guerre de 1870 ; elle n'a pourtant pas modifié en profondeur les rapports entre la société et la science comme activité intellectuelle autonome et globale, car l'engagement de l'État n'est pas allé au-delà de la promotion de recherches immédiatement utiles à l'industrie militaire. En revanche, furent mis sur pied dans les années 1920 des organismes scientifiques proprement dits : ainsi, fut institué en

¹²⁷ *ibid.* pp. 583-584

¹²⁸ voir Louis PASTEUR, *Quelques réflexions sur la science en France*, précité

¹²⁹ Décret du 13 nov. 1915, J.O. 14 nov. 1915, p. 8200

¹³⁰ La "commission supérieure des inventions intéressant la défense nationale", qui avait vu le jour l'année précédente (décret du 11 août 1914, J.O. 13 août 1914, p. 7404), fut rattachée à cette nouvelle direction.

¹³¹ Loi du 29 déc. 1922, J.O. 30 déc. 1922, p. 12462

¹³² Décret du 24 mai 1938, J.O. 25 mai 1938, p. 5899 (rectificatif p. 6250)

¹³³ Décret-loi du 19 oct. 1939, J.O. 24 oct. 1939, p. 12594

¹³⁴ Les nombreux postes ministériels confiés à d'éminents scientifiques témoignent de ce rapprochement ; citons, parmi les plus célèbres chercheurs devenus ministres, les mathématiciens Paul Painlevé et Émile Borel, le chimiste Marcellin Berthelot, puis dans les années 1930 les physiciens Irène Joliot-Curie et Jean Perrin.

1921, au ministère de l'agriculture, l'Institut des recherches agronomiques¹³⁵ ; l'année suivante, était créé l'Office national des recherches scientifiques et industrielles et des inventions, chargé d'encourager et de coordonner les recherches scientifiques de tous ordres, tout en développant lui-même celles vouées aux progrès de l'industrie nationale. En outre, virent le jour dans les années 1920 un Institut de biologie physico-chimique¹³⁶, et au sein de la faculté des sciences de Paris l'Institut Henri Poincaré pour les mathématiques pures et appliquées¹³⁷. Ces créations répondaient partiellement aux attentes de la communauté scientifique, qui dénonçait régulièrement à la fois la faiblesse de l'organisation de la recherche, et la "misère des laboratoires".

Ainsi, le système scientifique français, qui depuis la Révolution reposait essentiellement sur quelques institutions de prestige, académies ou instituts, puis à partir de la III^{ème} République à nouveau sur les universités, s'est vu profondément remodelé par la mise en place de ces structures, qui parfois étaient chargées non seulement de superviser l'activité scientifique, mais encore d'effectuer elles-mêmes les recherches. Ces nouvelles institutions, conçues comme des outils au service de l'État qui formule et finance les politiques scientifiques, ont toutes pris la forme d'établissements publics. Les associations et les fondations, qui n'occupaient déjà qu'une place secondaire dans la recherche française, ont donc été relayées à un rôle marginal par le secteur public, qui depuis 1901 n'a cessé d'étendre son emprise sur les questions scientifiques.

Mais il fallut attendre les années 1930 pour voir pensé et systématisé le "service public national de la recherche scientifique", au nom d'une idéologie dite de la "science émancipatrice", envisagée non plus seulement comme un moyen au service d'impératifs à court terme, mais aussi comme une fin, susceptible d'améliorer de façon plus globale les rapports à la société.

À l'adossement historique de la recherche à l'enseignement supérieur, s'est ainsi adjointe au fil des siècles une autre forme d'organisation du travail scientifique : les efforts de construction d'un service autonome de la recherche nationale ont débouché sur la création d'institutions spécifiques, au premier rang desquelles se trouve le CNRS, créé en 1939. Après la seconde guerre mondiale, la recherche s'affirma définitivement comme une activité d'intérêt

¹³⁵ Art. 79 de la loi de finances du 30 avril 1921, J.O. 1^{er} mai 1921, p. 5219

¹³⁶ Créé à Paris en 1926, grâce à un don de 50 millions de francs d'Edmond de Rothschild.

¹³⁷ Délibération du conseil de l'université de Paris du 9 juillet 1928 ; décret du 8 déc. 1928 portant création d'emplois à la faculté des sciences de l'université de Paris (institut Henri Poincaré), J.O. 13 déc. 1928, p. 12952

national, suscitant d'importantes innovations institutionnelles, et présentant les caractères essentiels d'une véritable "fonction publique".

4) **Problématique générale, délimitation du sujet et annonce de plan**

Se dégagent de l'histoire de l'institutionnalisation de la recherche en France deux tendances contradictoires, dont la force respective a varié selon les époques : celle de larges libertés individuelles et collectives, revendiquées dès l'origine des universités comme l'essence même de leur mission, et celle d'un fort interventionnisme des pouvoirs publics, marqué au sceau de la centralisation de l'administration française.

Or, on distingue nettement que le dynamisme et l'efficacité scientifiques ont toujours correspondu aux périodes d'affirmation et de respect de l'autonomie des chercheurs. Les institutions spécialement investies de missions de recherche ont été gravement freinées par les excès de la centralisation ; l'expérience de l'Ancien Régime, et davantage encore celle de l'Empire et des régimes qui ont hérité de ses principes, montrent que la privation de liberté a toujours lourdement pénalisé les établissements scientifiques, notamment les universités qui ont même été conduites à abandonner la recherche, leur seul véritable moteur : elles ne peuvent remplir leur rôle —y compris leur mission de formation— que sur le terreau des activités de recherche. Les circonstances de l'histoire illustrent ainsi la nécessité de préserver aux établissements de recherche et à leurs acteurs une autonomie par rapport au pouvoir établi, qui semble conditionner leur vitalité scientifique : fondamentalement, c'est la nature même de leurs missions qui a justifié l'affranchissement des universités de l'influence des autorités religieuses puis étatiques, la recherche scientifique exigeant intrinsèquement cette indépendance intellectuelle revendiquée depuis huit siècles.

L'histoire des modèles de développement scientifique de la France permet par ailleurs de comprendre comment la recherche scientifique, qui était jusqu'alors une activité d'essence philosophique et de pratique individuelle, est progressivement devenue une mission quasiment régaliennne, une "*fonction sui generis de l'État*"¹³⁸, en tout cas une activité d'intérêt général dont l'organisation lui incombe. C'est en effet dans la continuité d'un mouvement historique toujours accentué que la recherche scientifique a été confiée à des établissements publics nationaux —grands organismes de recherche et universités—, qui forment aujourd'hui un service public dont la vocation est d'inscrire la production des connaissances au service de

¹³⁸ Luc ROUBAN, L'État et la science. La politique publique de la science et de la technologie, *op. cit.* p. 27

l'homme et de la société : en France, l'organisation de la recherche est essentiellement publique.

Cette place prépondérante réservée au secteur public dans le domaine de la recherche ne signifie sans doute pas que la liberté qui doit prévaloir dans les activités scientifiques, liberté consacrée par le Conseil constitutionnel comme droit fondamental, ne joue pas dans le secteur privé : le caractère horizontal des droits fondamentaux —qui n'est pas contesté pour les droits dérivés du principe de liberté— permet d'envisager que la liberté de la recherche soit invoquée y compris dans des relations de droit privé.

Ainsi par exemple, alors même que Pierre-Henri Prélôt rappelle que "*les grands principes d'indépendance et de libre expression des professeurs de l'enseignement supérieur ne valent que pour l'enseignement public*"¹³⁹, on peut penser que le principe constitutionnel de la liberté de la recherche pourrait aujourd'hui être invoqué par les enseignants-chercheurs des établissements privés d'enseignement supérieur (lesquels établissements, par hypothèse, procèdent d'ailleurs d'un principe de liberté¹⁴⁰).

De même, les chercheurs privés exerçant dans le monde industriel, dont les travaux sont inscrits dans les objectifs de leur entreprise et qui sont soumis à l'aléa contractuel, pourraient sans doute se prévaloir dans une certaine mesure des garanties offertes par le statut constitutionnel de la liberté de la recherche si, par exemple, leur employeur les conduisait à soutenir des logiques scientifiques ou à promouvoir des démarches expérimentales qu'ils réfutent.

Cependant, les perspectives par lesquelles les chercheurs privés pourraient bénéficier des garanties attachées à la consécration de la liberté de la recherche comme droit fondamental ne trouvent pas encore de concrétisation significative dans les normes législatives et réglementaires —en dehors du champ de l'éthique. Il est d'ailleurs symptomatique que la recherche réalisée dans le secteur privé soit pratiquement absente du code de la recherche, dont la vocation est pourtant de régir l'ensemble des activités scientifiques nationales : les seules références à la liberté de la recherche qui visent les rapports de droit privé, et plus précisément les conventions collectives, ont pour finalité de créer les conditions d'une égalité de situation

¹³⁹ Pierre-Henri PRÉLOT, Les établissements privés d'enseignement supérieur, *Bibliothèque de droit public*, tome 154, LGDJ, Paris, 1989, p. 145

¹⁴⁰ La loi Falloux (loi du 15 mars 1850 sur l'enseignement, *Lois annotées*, Sirey, 1845-1850, pp. 70 à 97), faisant application du nouveau principe constitutionnel selon lequel l'enseignement était libre (art. 9 de la Constitution du 4 nov. 1848), avait autorisé la création d'écoles, de collèges et de lycées "libres", mais n'avait pas supprimé le monopole de l'État dans le domaine de l'enseignement supérieur. C'est la loi précitée du 26 juillet 1875, dont l'art. 1^{er} proclame que "*l'enseignement supérieur est libre*", qui reste aujourd'hui le fondement le plus solide du principe de la liberté de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire en particulier de l'existence d'établissements privés d'enseignement supérieur.

avec les autres salariés ; elles ne mettent pas l'accent sur la spécificité de l'activité scientifique¹⁴¹. L'étude de la mise en œuvre du principe de la liberté de la recherche dans le secteur privé relèverait alors essentiellement du droit du travail, et d'une démarche largement prospective.

Si l'on observe le droit positif, on constate que le souci de garantir la liberté de la recherche s'exprime concrètement, en France, à travers l'arsenal juridique qui régit l'organisation et le fonctionnement publics de la recherche, lesquels restent inspirés des enseignements de l'histoire. Ceux-ci ont en effet établi que la création de conditions durables de développement d'une recherche porteuse d'applications suppose de s'appuyer sur une base constamment renouvelée de connaissances ; et qu'une recherche active, seule capable d'assurer cette mise à jour permanente du savoir, exige par elle-même un climat de liberté et de sérénité. C'est pourquoi la recherche publique française mêle au volontarisme des pouvoirs publics de profondes exigences de liberté : la loi affirme que *"pour l'accomplissement des missions de la recherche publique, les statuts des personnels de recherche ou les règles régissant leur emploi doivent garantir l'autonomie de leur démarche scientifique"*¹⁴², et que *"les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et de leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions du présent code, les principes de tolérance et d'objectivité"*¹⁴³ ; elle impose notamment à l'ensemble des établissements publics d'enseignement supérieur, eux-mêmes déclarés *"autonomes"*¹⁴⁴, de leur *"assurer les moyens d'exercer leur activité d'enseignement et de recherche dans les conditions d'indépendance et de sérénité indispensables à la réflexion et à la création intellectuelle"*¹⁴⁵. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs élevé au rang de principes

¹⁴¹ L'article L. 411-4 du code prévoit en effet simplement que *"les orientations définies aux articles L. 411-1, L. 411-3 et L. 421-3 servent de référence aux dispositions des conventions collectives fixant les conditions d'emploi des travailleurs scientifiques des entreprises, afin de :*

- a) Assurer aux intéressés des conditions d'emploi et de déroulement de carrière comparables à celle des autres travailleurs de l'entreprise ;*
- b) Reconnaître les qualifications professionnelles acquises grâce à la formation par la recherche et à la pratique de ses métiers ;*
- c) Garantir aux intéressés de larges possibilités de mobilité à l'intérieur de l'entreprise ou hors de l'entreprise, notamment dans les laboratoires publics."*

¹⁴² Art. L. 411-3 du code de la recherche

¹⁴³ Art. L. 952-2 du code de l'éducation

¹⁴⁴ Art. L. 711-1 al. 4 du code de l'éducation

¹⁴⁵ Art. L. 123-9 du code de l'éducation

constitutionnels "*la libre expression et l'indépendance*" des enseignants-chercheurs du service public¹⁴⁶.

Si par elle-même l'apparition récente d'un code de la recherche témoigne de la spécificité des activités de recherche, les dispositions qu'il contient soulignent la particularité de la mission de la recherche publique à travers une double exigence de "distanciation", à la fois vis-à-vis du pouvoir politique (la créativité ne se commande en aucun cas) et vis-à-vis des activités marchandes (la connaissance est un bien public par excellence). Le cadre juridique d'exercice de la liberté de la recherche est donc aujourd'hui, en France, celui de la recherche publique, régie par des règles de droit public qui constitueront le champ d'investigation de ce travail ; l'ouverture sur la recherche privée sera elle-même opérée dans un cadre et une logique qui relèvent pour l'essentiel du droit public.

Les questions les plus fondamentales soulevées par l'interventionnisme des pouvoirs publics en matière de recherche sont relatives à l'équilibre subtil qu'il convient de trouver entre l'aspiration de la société à bénéficier des fruits de la recherche, et le besoin d'autonomie interne de la communauté scientifique, sans laquelle il n'est point de créativité. Selon Harvey Brooks, "*ce sont là des exigences contradictoires à un certain niveau, mais qui pourraient fort bien se compléter à un niveau supérieur et à plus longue échéance ; en fait, toute la question est précisément d'apprécier dans quelle mesure elles sont incompatibles ou complémentaires*"¹⁴⁷. C'est au travers de cet équilibre incertain entre d'une part la légitimité des autorités politiques à solliciter pour remplir leurs missions un appareil de recherche qu'elles financent, et d'autre part l'autonomie de la recherche et des chercheurs —sur le plan de la démarche comme sur celui des résultats—, que nous nous intéresserons à la prise en charge publique de la recherche scientifique et à sa profonde imprégnation par le droit public.

En effet, l'engagement des pouvoirs publics dans le domaine scientifique a considérablement modifié la conception même de la recherche, désormais soumise aux exigences de l'intérêt général. Cette relation renouvelée entre la science et la société est censée conférer à la liberté de la recherche la portée collective qui est l'une de ses justifications les plus profondes ; mais elle porte en elle le risque d'une perte d'autonomie qui a toujours nui à l'avancement du savoir. Elle est donc directement liée aux enjeux de l'exercice même des activités scientifiques, au sein d'une organisation publique dont les rigidités sont parfois dénoncées comme

¹⁴⁶ Décision n° 83-165 DC du 20 janv. 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur*, rec. p. 30, RJC I p. 171

¹⁴⁷ Harvey BROOKS, "La science peut-elle être planifiée ?", in Problèmes de politique scientifique, Séminaire de Jouy-en-Josas, 19-25 fév. 1967, Publications de l'OCDE, Paris, 1968, p. 105

contraires aux exigences de la recherche mais qui fournit aux chercheurs de solides garanties d'indépendance. Le principe de liberté, dont chacun s'accorde à dire qu'il est le ferment de la production des connaissances, doit par conséquent être apprécié à l'aune des conditions publiques d'exercice des activités scientifiques.

L'analyse de la mise en œuvre, dans le système français de recherche, de ces deux logiques à la fois contradictoires et convergentes, permettra de montrer comment l'organisation publique de la recherche vise, au nom de l'intérêt général, à stimuler et à canaliser l'activité scientifique (1^{ère} partie), tout en garantissant la liberté dans ses conditions d'exercice, dans le souci même d'assurer la qualité et l'efficacité de la recherche (2^{ème} partie).

**1^{ÈRE} PARTIE – L'EMPRISE DES POUVOIRS PUBLICS SUR L'ACTIVITÉ SCIENTIFIQUE :
L'ENCADREMENT DE LA LIBERTÉ DE LA RECHERCHE**

**2^{ÈME} PARTIE – LES CONDITIONS D'EXERCICE DE L'ACTIVITÉ SCIENTIFIQUE :
LES GARANTIES PUBLIQUES DE LA LIBERTÉ DE LA RECHERCHE**

1^{ÈRE} PARTIE

**L'EMPRISE DES POUVOIRS PUBLICS SUR L'ACTIVITÉ SCIENTIFIQUE :
L'ENCADREMENT DE LA LIBERTÉ DE LA RECHERCHE**

Les origines d'une politique scientifique en France, celles du processus d'institutionnalisation de la science comme préalable d'une politique publique, remontent au XVII^{ème} siècle : l'institution la plus ancienne et la plus symptomatique de l'intérêt qu'a porté l'État au développement scientifique, est l'Académie des Sciences. Sa naissance doit beaucoup à l'action d'un philosophe et religieux français, Marin Mersenne, qui bien que n'étant pas lui-même un homme de science, lui consacra sa vie, et reste l'une des figures les plus influentes de la révolution scientifique du XVII^{ème} siècle¹⁴⁸. Son ambition était de rompre avec l'individualisme et les cloisons scientifiques caractéristiques de la Renaissance, en instaurant des liens entre les savants du monde entier, ce à quoi il parvint grâce à l'organisation d'une correspondance remarquable ; c'est ainsi qu'il put tirer nombre de scientifiques provinciaux de leur solitude. Il contribua en 1635 à la formation de l'*Academia parisiensis*, qui regroupait des savants de toutes les disciplines ; la création par Colbert de l'Académie des Sciences, en 1666, fut en quelque sorte l'officialisation, et la consécration de cette entreprise privée¹⁴⁹.

Il est symptomatique que le système institutionnel de la science française trouve ses fondements dans les impulsions colbertistes, et qu'il ait été édifié sur des bases essentiellement mercantilistes : c'était déjà là le signe d'une certaine forme d'instrumentalisation de la recherche, au service de l'expansion économique et industrielle du pays. Pour Colbert en effet, l'activité du "savant" devait être tournée non seulement vers l'approfondissement des connaissances, mais aussi vers leurs applications pratiques.

La philosophie des Lumières exerça une influence importante sur l'organisation à venir de la science, et sur sa conception même : parce qu'elle se voulait pratique et non spéculative, et conformément à l'importance qu'elle accordait à l' "utile", elle contribua sans doute à ancrer l'idée selon laquelle le progrès des connaissances scientifiques et techniques était un facteur déterminant de transformation des sociétés. Selon Charles Morazé, "*c'est le progrès social*

¹⁴⁸ voir Armand BEAULIEU, *Mersenne – Le grand minime*, Fondation Nicolas-Claude Fabri de Peiresc, Bruxelles, 1995 ; Jean-Pierre MAURY, *À l'origine de la recherche scientifique : Mersenne*, Vuibert, Paris, 2003

¹⁴⁹ C'est l'Italie, d'où venaient la science comme l'art, qui avait institué dès 1603 la toute première académie de savants, l'*Accademia dei Lincei* installée à Rome ; elle fut secondée en 1657 par l'*Accademia del Cimento* de Florence. La Royal Society anglaise, créée sous forme privée en 1645, fut quant à elle officialisée par Charles II en 1662.

tout entier qui se meut dans le sens de la science. Y avait-il eu dans les siècles antérieurs un si étroit rapport entre science et société ? C'est bien peu probable. Les lentes et hasardeuses acquisitions de la science s'accumulaient lentement et en désordre (...). C'est à partir du XVIII^{ème} siècle que la science est liée au bonheur des peuples, que le destin des civilisations se décide dans les laboratoires"¹⁵⁰. L'utopie du "progrès" devenait ainsi un véritable projet politique, consistant à organiser l'application systématique des connaissances nouvelles à l'ensemble des activités humaines ; le réseau institutionnel s'est d'ailleurs considérablement élargi pendant le XVIII^{ème} siècle, pour intégrer des instruments de développement des techniques¹⁵¹. Alors que Turgot, dans les années 1774-1776, tentait de moderniser les structures existantes avec l'aide de grands scientifiques français, tels le chimiste Lavoisier ou le mathématicien et économiste Condorcet, Frédéric II menait dans le même temps, pour développer l'industrie de la Prusse, une politique semblable pour laquelle il avait su dès 1746 s'attacher les services d'un grand mathématicien, le Français Maupertuis, qui dirigea depuis Berlin l'Académie royale prussienne des sciences en proposant un programme d'investigations dont le principal argument était le degré d' "utilité"¹⁵². Le siècle des Lumières vit donc les politiques et les scientifiques s'associer pour répondre à la demande sociale d'une science utile, comme en témoignent l'ensemble des travaux de cette époque, qui ont permis par exemple la rationalisation des méthodes et techniques de production¹⁵³. On constate ainsi que le transfert des résultats de la science à la sphère industrielle était bien davantage lié aux efforts de l'État qu'à ceux du secteur privé : l'État avait pris en charge la promotion du développement industriel qui passait par le recours aux scientifiques, artisans de l'innovation notamment dans le secteur des manufactures. Ces derniers ont ainsi eux-mêmes contribué à forger un secteur public puissant, et le système économique composite qui est le nôtre depuis.

Pour autant, se posaient déjà au sujet de cette relation nouvelle instaurée entre la science et la politique, certaines questions essentielles touchant à la liberté de la recherche : Condorcet soulignait à la fin de sa vie les nécessaires limites du soutien étatique, qui selon lui ne devait en aucun cas se transformer en ingérence dans les questions scientifiques. L'État ne doit intervenir que comme garant financier du développement des recherches, ses représentants devant être "*assez éclairés pour sentir qu'ils ne doivent pas diriger les travaux, mais les*

¹⁵⁰ Charles MORAZÉ, "Le siècle de la curiosité", in René TATON, Histoire générale des sciences, *op. cit.* p. 444

¹⁵¹ *cf. supra* p. 35

¹⁵² voir Jean-Jacques SALOMON, Science et politique, *op. cit.* pp.45-46

¹⁵³ Cette nouvelle intimité entre le pouvoir, le savoir et l'industrie est illustrée de façon symptomatique par la collaboration de Turgot, Condorcet et Dupont de Nemours à partir de 1774 ; voir Luc ROUBAN, L'État et la science. La politique publique de la science et de la technologie, *op. cit.* p. 18

*seconder ; qu'ils ne doivent pas ordonner les découvertes, mais en profiter*¹⁵⁴. Dans la philosophie de Condorcet, le développement scientifique est certes un élément du progrès social, mais la science doit conserver son autonomie, pour ne pas se trouver aliénée aux finalités à court terme de l'État : celui-ci, qui la soutient pourtant, ne saurait donc peser sur ses orientations. C'est sans aucun doute, déjà, le souci de la liberté de la recherche et de l'autonomie de la communauté scientifique qu'il faut voir là.

La Révolution française fut précisément marquée par une implication renforcée des savants dans le destin de l'État : pour la première fois, les scientifiques offrirent massivement leur concours aux autorités politiques¹⁵⁵. Le Comité de Salut public fut en effet le premier gouvernement de l'histoire à s'entourer de savants et à institutionnaliser les réunions d'hommes de science : un véritable "congrès des savants" était associé à la définition et à la mise en œuvre de sa politique. La guerre menaçant, les préoccupations furent essentiellement d'ordre militaire : de grands noms tels que Lavoisier, Carnot, Monge, Berthollet ou Chaptal, travaillèrent en faveur de la défense nationale. Cette expérience révolutionnaire imposa la science comme une force sociale à part entière, capable de sauver la République ; même ciblée, elle augurait surtout d'une ère où la science pourrait être regardée comme un véritable instrument politique. Le crédit de la communauté scientifique en sortit par ailleurs considérablement grandi, lui permettant notamment d'envisager avec optimisme d'éventuelles négociations avec les politiques sur la réorganisation scientifique du pays : c'est au prix de son engagement que la relation entre science et pouvoir cessa d'être univoque.

En même temps, la mobilisation des savants introduisit un clivage lourd de sens dans la communauté scientifique : Jean-Jacques Salomon note en effet que *"les savants ne sont pas bons pour le service de l'État par cela seul qu'ils sont savants : il y faut encore des preuves d'allégeance, ils doivent montrer que non seulement ils pensent, mais aussi qu'ils pensent bien"*¹⁵⁶. C'est ainsi que le Comité de Salut public refusa le concours de nombreux autres grands noms, comme Coulomb, Parmentier, Legendre, Lalande ou Laplace ; et que le 8 mai 1794 il guillotina Lavoisier —ancien fermier général, et partisan d'une monarchie constitutionnelle—, en vertu d'une formule inattendue mais restée célèbre, selon laquelle "la République n'a pas besoin de savants". En réalité, la République avait besoin de scientifiques : cette formule, dont la brutalité est à mettre en rapport avec la Terreur, exprime le rejet d'une aristo-

¹⁵⁴ CONDORCET, Fragment sur l'Atlantide ou efforts combinés de l'espèce humaine pour le progrès des sciences, Flammarion, Paris, 1988, p. 345

¹⁵⁵ voir Albert MATHIEZ, "La mobilisation des savants en l'an II", *op. cit.* p. 542

¹⁵⁶ Jean-Jacques SALOMON, Science et politique, *op. cit.* p. 52

cratie savante privilégiée par le système académique et productrice d'un savoir spéculatif, alors que la République entendait orienter la science vers des tâches concrètes et utiles. Toujours est-il que la société des savants se politisait, au détriment de la prétendue neutralité de la science et au plus grand péril de la liberté de la recherche.

Au XIX^{ème} siècle pourtant, les scientifiques ne bénéficièrent pas du soutien politique qu'avait laissé espérer l'expérience révolutionnaire. Au début des années 1870, de nombreux rapports ont d'ailleurs montré que la défaite de Sedan était celle d'une France sous-équipée en laboratoires, face à une Prusse qui avait fait de la recherche un véritable outil au service de l'industrie et de la guerre. Le désastre militaire de Sedan a donc posé à nouveau les questions essentielles de la fonction et de l'organisation de la science ; il marque notamment l'enclenchement d'un glissement de la recherche dite fondamentale vers la recherche dite appliquée, comme conséquence de la demande sociale. Par ailleurs, Xavier Polanco explique que "*dans ces conditions, quelques scientifiques prennent conscience que la recherche fondamentale ne peut être une activité à plein temps que grâce à un soutien à long terme de l'État*" : se développe ainsi l' "*intuition qu'il faut trouver un nouvel équilibre dans l'organisation de la recherche scientifique*"¹⁵⁷.

Imprégnée des écrits d'Ernest Renan sur le rôle social de la science, ainsi que de l'exemple soviétique qui avait reconnu la science comme capital national et l'avait érigée en service public, intégrée comme force productive dans le système social, la classe politique de gauche des années 1930 tenta, lorsqu'elle accéda aux responsabilités, de donner un sens économique et social à la recherche scientifique¹⁵⁸. Pour cela, elle suivit une double démarche, inspirée de l'expérience soviétique :

- elle donna à la recherche d'autres objectifs que ceux de l'enseignement, en la soustrayant au quasi-monopole de l'université : l'accent fut mis, comme en U.R.S.S., sur les liaisons à établir entre la science "fondamentale" et la science "appliquée", avec l'espoir de voir triompher l'analyse marxiste selon laquelle les progrès théoriques sont plus rapides lorsque les travaux scientifiques sont directement voués à résoudre les problèmes pratiques.

¹⁵⁷ Xavier POLANCO, "Les différents modèles français de développement scientifique", *L'année sociologique*, 1989, n° 39, p. 212

¹⁵⁸ Les liens étaient étroits, dans les années 1930, entre la classe politique de gauche et les grands scientifiques qu'étaient Jean Perrin, Paul Langevin, Émile Borel, Henri Laugier, Henri Wallon, et même déjà Frédéric Joliot ; or ceux-ci, dont certains se rendaient régulièrement en U.R.S.S., étaient séduits par le rôle social qu'y remplissait la science, et impressionnés par le prestige dont ses acteurs jouissaient auprès des dirigeants soviétiques. Sans doute cette influence a-t-elle joué un rôle important sur les décisions politiques mêmes.

- par ailleurs, l'effort devait porter sur la construction d'une organisation puissante permettant de diriger, de coordonner et de réaliser les recherches. Dès 1933, Jean Perrin, célèbre physicien et artisan du nouveau modèle de développement scientifique qui se mettait progressivement en place¹⁵⁹, écrivait : *"dès que l'on comprend que la Recherche scientifique est notre seule chance de créer des conditions d'existence vraiment nouvelles où la vie humaine sera pour tous de plus en plus libre et heureuse, on trouve insensé, dans toute la force que peut comporter ce mot, que jusqu'à ces derniers temps les diverses nations n'aient fait aucun effort sérieux pour que les hommes qui sont doués pour cette Recherche ne s'en trouvent pas écartés par des nécessités matérielles"*¹⁶⁰.

Dès 1933, un signe fort avait été adressé aux scientifiques par la création d'un Conseil supérieur de la recherche scientifique¹⁶¹, chargé d'étudier toutes les questions d'ordre général ayant trait à la recherche, et de faciliter la coordination des travaux. Mais c'est Léon Blum qui, incontestablement, fut le premier homme politique à fournir à la recherche le nécessaire soutien de l'État, et il peut être regardé comme ayant jeté les bases d'une véritable politique de la science, qui se développera après la guerre. En 1936, pour la première fois, vit le jour au sein du gouvernement de Front populaire un sous-secrétariat d'État à la recherche, confié à Irène Joliot-Curie puis à Jean Perrin¹⁶²; à la fin de cette même année, fut créé en outre un "service central de la recherche scientifique"¹⁶³, placé sous l'autorité du sous-secrétaire d'État et chargé de *"diriger, provoquer et coordonner toutes les activités qui sont consacrées à la recherche scientifique dans tous les domaines"*¹⁶⁴.

Par ailleurs, le combat politique de Jean Perrin, qui portait sur l'institutionnalisation de la science et la fonctionnarisation de ses acteurs, mais aussi l'action d'autres grands scientifiques français tels que Frédéric Joliot-Curie ou Paul Langevin, aboutirent à la création en 1939 du Centre national de la recherche scientifique (CNRS); cette mesure fut décisive, car c'est sur le modèle du CNRS que fut construit le système scientifique français de l'après-guerre, basé précisément sur de grands organismes scientifiques, établissements publics au service

¹⁵⁹ Jean Perrin reçut le prix Nobel de physique en 1926; il est l'un des réformateurs du système de recherche scientifique français les plus illustres de la période du Front Populaire, avec notamment Paul Langevin et Frédéric Joliot-Curie; il a notamment été à l'initiative de la création du CNRS et du Palais de la Découverte.

¹⁶⁰ Jean PERRIN, *La recherche scientifique*, Hermann & C^{ie}, Paris, 1933, p. 20

¹⁶¹ Décret du 11 avril 1933, J.O. 15 avril 1933, p. 3871

¹⁶² En effet, Irène Joliot-Curie, réticente à accepter ces fonctions, ne les occupa que du 5 juin au 28 septembre 1936; Jean Perrin, lui, resta sous-secrétaire d'État à la recherche jusqu'à la chute du Cabinet Blum, le 23 juin 1937. Il retrouva ce poste dans le second et éphémère Cabinet Blum, du 17 mars au 10 avril 1938.

¹⁶³ Art. 53 de la loi de finances du 31 déc. 1936, J.O. 1^{er} janv. 1937, p. 8

¹⁶⁴ Décret du 28 avril 1937, J.O. 2 mai 1937, p. 4886

des politiques nationales de la recherche. C'est un nouveau mode de conduite de la recherche qui était ainsi introduit, finalement assez proche des théories de Francis Bacon sur la recherche collective et institutionnellement organisée.

La volonté politique de promouvoir une science "utile", incarnée par Colbert dès la seconde moitié du XVII^{ème} siècle, ne pouvait guère s'appuyer sur la seule recherche privée dont le support financier était encore insuffisant et aléatoire, et qui par conséquent ne pouvait garantir un développement scientifique cohérent et de long terme : c'est pourquoi, des modalités de l'interventionnisme étatique retenues par l'Ancien Régime à l'institution dans les années 1930 d'un service national de la recherche, l'organisation de la recherche en "service public" s'est progressivement affirmée, en réponse à la demande sociale que ne pouvait satisfaire seul le secteur privé.

Cet engagement progressif des pouvoirs publics dans l'organisation et le fonctionnement du système scientifique témoigne de l'importance accordée, au plus haut niveau de l'État, à la liberté collective promise par les fruits de la recherche. Dès 1945, l'affirmation d'un pouvoir politique d'orientation de la recherche s'est traduite par la conception de grands programmes scientifiques et par l'édification d'un arsenal institutionnel apte à en assurer la mise en œuvre (titre I) ; les pouvoirs publics peuvent dès lors, par diverses modalités d'intervention, orienter le développement scientifique vers les besoins d'intérêt général, tout en maîtrisant les effets qui, parfois, se révèlent pour le moins ambivalents (titre II).

TITRE I – LA STRUCTURATION PUBLIQUE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

TITRE II – LES MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE SUR LA PRODUCTION SCIENTIFIQUE

Titre I

LA STRUCTURATION PUBLIQUE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

D'une manière générale mais très symptomatique, le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 formalisait, et annonçait un changement fondamental dans les rapports entre l'État et la société : par la proclamation de "droits créances" de nature économique et sociale, le préambule assignait à l'État un rôle nouveau dans la société, qui reposait sur un interventionnisme économique que la reconstruction imposa de fait. La planification, même "indicative" et non impérative comme en U.R.S.S., en fut l'expression ; elle n'épargna pas le domaine de la science.

Dès la Libération, le débat politique français fut en effet traversé par la question du resserrement des liens entre la science et l'État. Comme au lendemain de la débâcle de Sedan en 1870, la réflexion s'est portée sur les causes et les responsabilités de la défaite de 1940 ; le constat fut vite dressé de carences considérables sur le plan scientifique, impliquant des réformes profondes. En 1945, Frédéric Joliot-Curie déclarait : *"je le dis tout net, si le pays ne fait pas l'effort nécessaire pour donner à la science la place qu'elle mérite et à ceux qui la servent le prestige nécessaire à leur influence, il deviendra tôt ou tard une colonie"*¹⁶⁵.

C'est précisément à cette époque que l'État mécène se transforma définitivement en organisateur des activités scientifiques nationales¹⁶⁶ : les politiques français, en concertation avec les plus grands scientifiques du pays, retinrent l'idée d'une planification de l'effort scientifique, sous la forme de "grands programmes". Pour la première fois en France, la recherche devenait un objet d'anticipation politique, qui trouvait place au cœur de l' "ardente obligation" du Plan.

¹⁶⁵ cité par Pierre BIQUARD, Frédéric Joliot-Curie et l'énergie atomique, *op. cit.* p. 83

¹⁶⁶ voir notamment François JACQ, Pratiques scientifiques, formes d'organisation et conceptions de la science dans la France d'après-guerre – La politique de la science comme énoncé collectif, thèse de doctorat, École nationale supérieure des Mines de Paris, 1996

Ces options politiques déterminantes furent rapidement soutenues par l'ensemble du monde de la recherche. À l'appel de Pierre Mendès-France, se constitua au milieu des années 1950 un comité parlementaire, dit "comité pour l'expansion de la recherche scientifique", qui comprenait outre des députés et des sénateurs, quelques chercheurs ; ce comité fut chargé de préparer le premier colloque national sur la recherche et l'enseignement scientifique, qui se tint à Caen du 1^{er} au 3 novembre 1956¹⁶⁷. Le colloque de Caen constitua une étape décisive de l'histoire de la politique nationale de la recherche : pour la première fois, se réunissaient scientifiques¹⁶⁸, industriels et politiques pour réfléchir aux enjeux, aux moyens et aux modalités d'une politique scientifique impulsée par l'État. Cette manifestation, qui en raison de la présence de la presse connut une audience nationale, fut l'occasion d'affirmer la nécessité et la volonté politiques de donner à l'État les moyens d'agir sur et par la science : le principe même d'une politique scientifique nationale, envisageant la recherche comme une activité socio-économique essentielle pour le développement du pays, s'y vit systématisé.

Bientôt, les responsables politiques allaient prendre conscience de l'enjeu d'un développement scientifique maîtrisé à l'échelle européenne. Dès 1965, les Français furent à l'initiative de propositions tendant à une action vigoureuse de la Communauté économique européenne (CEE) en matière de politique scientifique ; la déclaration du ministre français de la recherche, rapportée par Robert Gilpin¹⁶⁹, est à cet égard significative : "*l'Europe se fera avec l'atome, l'espace, la construction aéronautique, les calculatrices ou elle ne se fera pas*". La première conférence des ministres de la recherche scientifique de la Communauté se tint à Luxembourg le 30 octobre 1967 : elle désigna six domaines prioritaires pour l'action européenne vis-à-vis de la recherche¹⁷⁰, et établit le principe d'une vraie "politique scientifique" de la Communauté européenne.

C'est ainsi que la France dès la fin de la seconde guerre mondiale, puis la CEE dans le cadre de la construction européenne, prirent en charge de façon volontariste le développement scientifique, par la définition de politiques publiques de la recherche (chapitre 1^{er}). Les consé-

¹⁶⁷ pour les débats et les conclusions du colloque de Caen, voir *Les cahiers de la République*, numéro spécial, janv.-fév. 1957 ; voir aussi, pour la conjoncture, Vincent DUCLERT, "Le colloque de Caen - 1956. La IV^{ème} République et la mobilisation scientifique", *Historiens et Géographes*, 1998, n° 361, p. 337

¹⁶⁸ Étaient représentés à Caen l'ensemble des grands organismes de recherche, les grands établissements, le Collège de France, l'Institut Pasteur, et les universités ; les syndicats de chercheurs furent associés aux débats.

¹⁶⁹ Robert GILPIN, *La science et l'État en France*, *op. cit.* p. 340

¹⁷⁰ Il s'agissait de l'informatique et des télécommunications, des transports, de l'océanographie, de la métallurgie, de l'environnement, et de la météorologie.

quences en furent d'abord institutionnelles : cette prise en charge publique de la recherche s'est traduite en France par l'édification d'un système dominé par de grands organismes nationaux, et par la modernisation des universités (chapitre 2).

CHAPITRE 1 – LA RECHERCHE COMME POLITIQUE PUBLIQUE

CHAPITRE 2 – LE CHOIX D'ACTEURS PUBLICS DE RECHERCHE

Chapitre 1 - LA RECHERCHE COMME POLITIQUE PUBLIQUE

*"Une politique de la recherche scientifique est indispensable aujourd'hui à l'indépendance d'un pays. (...) Je parle de l'indépendance au sens le plus large : c'est-à-dire de la possibilité pour un pays de conserver ses chances, d'élever le niveau de vie de ses enfants tout en concourant à l'élever partout, d'avoir voix au chapitre dans les affaires d'un monde où la technique prend une importance sans cesse croissante ; de ne pas renoncer, en un mot, à exprimer son génie propre."*¹⁷¹

Gaston PALEWSKI

Si dès 1936, les pouvoirs publics avaient décidé d'assumer la responsabilité de la recherche "fondamentale" comme telle, c'est la seconde guerre mondiale qui marqua véritablement les débuts des "politiques publiques" de la science. Elles furent symbolisées aux États-Unis par le "Manhattan Project" sur les recherches nucléaires, dont le responsable scientifique fut le célèbre physicien Oppenheimer ; les conséquences politiques en furent, comme on le sait, absolument déterminantes. En ce sens, la seconde guerre mondiale fut un révélateur du pouvoir de la science, et selon les termes de François Jacq, elle donna "*la clé d'une mutation essentielle de l'univers scientifique*"¹⁷². Le processus d'élaboration de politiques scientifiques nationales fut d'ailleurs accéléré par le climat d'insécurité régnant après la fin des hostilités entre les États les plus puissants, qui se sont lancés en particulier dans la course à l'armement nucléaire : c'est le contexte de la guerre froide qui inspira, dans de nombreux États, les grandes politiques publiques en matière scientifique. Le compte rendu d'un séminaire organisé en 1968 sous l'égide de l'OCDE plaçait d'ailleurs en tête des motifs qui justifiaient alors l'encouragement à la recherche scientifique dans les États industrialisés, les objectifs d'ordre militaire parmi lesquels on peut sans doute ranger ceux tenant au prestige national, suivis de motivations économiques ; venaient ensuite les objectifs d'ordre social, et enfin l'avancement de la science pour elle-même¹⁷³.

¹⁷¹ Gaston PALEWSKI, ministre de la recherche scientifique et des questions atomiques et spatiales, "Science et indépendance nationale", *Nouvelle Frontière*, oct.-nov. 1964, p. 3

¹⁷² François JACQ, "Quel devenir pour les systèmes de recherche issus de la seconde guerre mondiale et de la guerre froide ?", *Annales des Mines (Réalités industrielles)*, fév. 1998, Organisations de la recherche, p. 10 ; l'auteur développera cette idée dans son article "Aux sources de la politique de la science : mythe ou réalités ? (1945-1970)", *La Revue pour l'histoire du CNRS*, mai 2002, n° 6, p. 48

¹⁷³ voir Problèmes de politique scientifique, Séminaire de Jouy-en-Josas, *op. cit.* p. 10 ; voir aussi, pour plus de détails, pp. 59-60, et p. 142

Ainsi, toute l'ambiguïté de la politique de la recherche, présentée depuis Francis Bacon comme génératrice de bien-être, comme l'instrument privilégié de la volonté politique de créer des meilleures conditions de vie, est d'être née de la guerre : alors même qu'en un siècle et demi, en fournissant à la Révolution industrielle ses inventions techniques, la science venait de transformer la société plus qu'elle ne l'avait été au cours des vingt siècles précédents, c'est immédiatement après la fin de la seconde guerre mondiale et dans son prolongement direct que dans de nombreux États industrialisés et notamment en France, la réflexion déjà ancienne sur l'intégration du système scientifique dans l'appareil politique s'est transformée en réalité institutionnelle. Indépendamment des fins poursuivies, il était désormais clair que la science, institutionnalisée, pouvait changer la vie ; et l'on ne pouvait douter qu'une politique de recherche conduirait, en temps de paix et pour des objectifs d'ordre économique ou social, à des résultats aussi efficaces que ceux obtenus en temps de guerre pour des objectifs militaires. La cause de la science pouvait dès lors ne plus être défendue par la seule nécessité d'augmenter le savoir, pour lui-même, mais s'envisager ouvertement comme un moyen de résoudre les problèmes qu'affronte la société.

De cette conviction, naquit la volonté politique d'exploiter la science dans les secteurs les plus divers, avec pour expression directe la définition de politiques publiques de la recherche, qui furent d'abord exclusivement nationales (section 1), mais qui sont aujourd'hui enrichies par des programmes scientifiques transnationaux, l'Union européenne étant apparue comme un nouveau pôle d'impulsion du développement scientifique (section 2).

Section 1 – L'émergence des "grands programmes" nationaux

Section 2 – L'apparition des programmes communautaires

Section 1. L'ÉMERGENCE DES "GRANDS PROGRAMMES" NATIONAUX

La prise en charge politique de la recherche, et la volonté de l'insérer dans l'économie nationale, se traduisirent par l'institution en 1953¹⁷⁴, au Commissariat général au Plan, d'une Commission de la recherche scientifique et technique qui fut chargée d'établir un programme quadriennal pour le développement scientifique. Robert Gilpin explique que *"tout en louant la liberté de la recherche fondamentale, la commission souligna la nécessité d'orienter la science française dans de nouveaux axes de recherche et d'établir un ordre de priorité fondé sur l'intérêt national"*¹⁷⁵.

C'est finalement le III^{ème} Plan (1958-1961) qui, le premier, fixa des objectifs à la politique scientifique française ; puis avec les IV^{ème} et V^{ème} Plans (1962-1965, 1966-1970), la planification de la recherche connut son heure de gloire, par une programmation systématique des crédits pour la construction, l'équipement et le fonctionnement de nombreux laboratoires, ainsi que pour la réalisation d'objectifs scientifiques relativement précis. Comme l'indique Luc Rouban, *"la mise sur l'agenda national de la politique scientifique a donc duré au moins trente ans en France, impulsée, certes, par des gouvernements de gauche, mais dépassant finalement les crises et les bouleversements politiques pour s'imposer comme une donnée à toute organisation gouvernementale"*¹⁷⁶. Le principe de la planification ne réglait certes pas tous les problèmes ; notamment, restait à concevoir et à systématiser les modes d'élaboration des politiques scientifiques (I). Mais la planification de la recherche présentait en tout cas la recherche comme un investissement collectif et de long terme : l'intégration au Plan de la politique scientifique permit d'assurer, en protégeant la recherche des aléas de la conjoncture budgétaire, une progression continue de l'effort financier en sa faveur, indispensable à la constitution dans le pays d'une infrastructure scientifique solide (II).

I. L'ÉLABORATION DES POLITIQUES SCIENTIFIQUES

Les questions de la politique et du "gouvernement" de la science confrontent leurs responsables non pas seulement au choix des programmes, liés aux besoins nationaux, mais aussi

¹⁷⁴ Arrêté du Président du Conseil des ministres du 6 mai 1953 portant création, au Commissariat général au Plan, d'une Commission de la recherche scientifique et technique en vue de l'établissement du II^{ème} Plan de modernisation et d'équipement, J.O. 7 mai 1953, p. 4154

¹⁷⁵ Robert GILPIN, *La science et l'État en France*, *op. cit.* p. 156

¹⁷⁶ Luc ROUBAN, *L'État et la science. La politique publique de la science et de la technologie*, *op. cit.* p. 97

à la coordination, en leur sein, de l'activité des organismes qui concourent à leur réalisation : il s'agit d'assurer la cohérence d'ensemble des activités de recherche, inhérente à la notion de "politique scientifique" qui ne peut se résumer à la simple addition de politiques sectorielles.

La création en 1933 du Conseil supérieur de la recherche scientifique avait déjà manifesté la préoccupation de coordonner les efforts de l'État en faveur de la recherche ; mais l'expression même de "politique de la recherche scientifique" apparut dans les débats parlementaires, pour la première fois semble-t-il, le 29 décembre 1936¹⁷⁷. En 1953, l'auteur d'un rapport du Conseil économique invoquait à son tour la nécessité et l'urgence de définir une politique cohérente de la recherche scientifique, qu'il présentait comme une condition de l'indépendance du pays, et qui selon lui était essentiellement une question de coordination des efforts en vue d'une plus grande productivité scientifique¹⁷⁸.

Il s'agissait donc, dans un premier temps, d'assurer cette coordination des travaux et la cohérence générale du système scientifique français, mais aussi sa mise en rapport avec les problèmes économiques et sociaux les plus urgents. À cette fin, il apparut indispensable de mettre sur pied des structures politiques aptes à impulser, du niveau national, une politique globale de la recherche, mise en cohérence avec l'ensemble des problèmes relevant de la compétence de l'État (A). Dans le même temps, la consultation des chercheurs s'imposa comme la garantie de la rationalité des choix scientifiques (B).

A. La mise en place des structures politiques

Après l'expérience du service central de la recherche scientifique, l'élaboration de la politique scientifique fut confiée au CNRS en 1939, puis en 1945¹⁷⁹. Pourtant, en tant qu'instance de politique scientifique, le CNRS connut un échec objectif¹⁸⁰, qui peut s'expliquer par au moins deux raisons.

D'une part, dans cette mission précise, sa structure interne desservait le CNRS : l'établissement était organisé par sections, correspondant aux disciplines académiques. Cette structure conduisait à un certain cloisonnement, rédhibitoire dans la perspective de l'élaboration d'une

¹⁷⁷ Intervention de Jean ZAY, ministre de l'éducation nationale, au Sénat ; voir J.O. – Débats parlementaires, Sénat, 30 déc. 1936, p. 1863

¹⁷⁸ voir Les problèmes de la recherche scientifique et technique, rapport présenté par Camille SOULA au nom du Conseil économique, *Études et travaux*, n° 27, PUF, Paris, 1953, pp. 19 et 20

¹⁷⁹ voir l'art. 2 de l'ord. n° 45-2632 du 2 nov. 1945, J.O. 3 nov. 1945, p. 7192

¹⁸⁰ Antoine Prost évoque même "*les insuffisances congénitales du CNRS*" en tant qu'organisme de politique scientifique ; voir Antoine PROST, "Les origines de la politique de la recherche en France (1939-1958)", *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989*, 1988-1, p. 42

politique scientifique globale, qui ne peut faire l'économie de l'étude de problèmes d'intérêt général, nécessairement interdisciplinaires. On peut en outre penser que même si le CNRS était un organisme national, la formule juridique de l'établissement public —techniquement décentralisé— n'était pas la plus adaptée pour lui permettre d'orienter efficacement la politique scientifique de la Nation tout entière.

D'autre part et surtout, c'est en raison de son rattachement au ministère de l'éducation nationale que le CNRS s'est révélé incapable d'assumer les fonctions d'une véritable instance de politique scientifique. En effet, la recherche concernait nombre de départements ministériels, qui assuraient chacun la tutelle d'organismes scientifiques spécialisés : les différents ministères avaient donc vocation à structurer eux-mêmes leurs recherches, et se trouvaient entre eux en situation de concurrence ouverte d'un point de vue budgétaire. Dès octobre 1944, Frédéric Joliot-Curie, directeur du Centre depuis le mois d'août, tenta d'obtenir un statut interministériel pour le CNRS ; sa démarche resta sans lendemain, en raison notamment de la crainte exprimée par certains universitaires de voir la recherche détachée de l'éducation nationale¹⁸¹. Tous les spécialistes de la question s'accordent aujourd'hui à reconnaître qu'un rattachement direct à la Présidence du Conseil eût été plus opportun : la position double qui était celle du CNRS, celle de juge et de partie, ne pouvait lui permettre d'opérer les arbitrages nécessaires à toute politique d'ensemble, car l'intérêt qu'il y trouvait lui-même affectait sa légitimité.

Plusieurs tentatives, dès 1946, furent menées pour apporter des palliatifs à cette situation, mais elles ne changèrent rien à sa fondamentale inefficacité. Selon Pierre Papon, "*ce qui manqua le plus à la recherche pendant toute la période 1946-1954, ce fut un homme politique qui aurait été capable de prendre en compte ses problèmes et d'appliquer ou de faire appliquer une politique à long terme*"¹⁸² ; précisément, beaucoup regardent Pierre Mendès-France comme cet homme déterminant pour la science française¹⁸³. C'est en effet la création d'un

¹⁸¹ Frédéric Joliot-Curie quitta la direction du CNRS en octobre 1945, pour installer le Commissariat à l'énergie atomique, organisme sans doute mieux inscrit dans ses fibres d'ingénieur-chercheur que le trop universitaire CNRS (qui avait été présenté dès novembre 1944, dans une première ordonnance réorganisant les services de la rue de Grenelle, comme l'une des grandes directions du ministère de l'éducation nationale) ; voir Jean-François PICARD, "La création du CNRS", *La revue pour l'histoire du CNRS*, nov. 1999, n° 1, pp. 63 et suiv.

¹⁸² Pierre PAPON, *Le pouvoir et la science en France*, coll. *Faire notre histoire*, éd. du Centurion, Paris, 1978, p. 43

¹⁸³ sur l'action très engagée de Pierre Mendès-France en faveur de la recherche, voir Jean-Louis RIZZO, "Pierre Mendès France et la recherche scientifique et technique", *La Revue pour l'histoire du CNRS*, mai 2002, n° 6, p. 60 ; voir aussi, in *Pierre Mendès France et la modernité* (actes du colloque du 15 juin 2001, Assemblée nationale), *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, juillet-déc. 2001, n° 63-64, les contributions de Vincent DUCLERT, "Pierre Mendès France et la recherche. L'avenir d'une politique", p. 119, et de Jean-Louis CRÉMIEUX-BRILHAC, "Modernité de Pierre Mendès France. Pour une politique de la recherche scientifique", p. 133

secrétariat d'État à la recherche en 1954¹⁸⁴ qui redonna une véritable impulsion à la question de la politique scientifique : très vite, ce secrétariat d'État devait assurer la tutelle, par délégation des ministères concernés, de toutes les institutions de recherche. D'autre part, le Conseil supérieur de la recherche scientifique et du progrès technique, créé cette même année¹⁸⁵, permit malgré son rôle purement consultatif de relancer la réflexion sur la coordination de la recherche, et ce d'autant plus qu'il fut rattaché directement à la Présidence du Conseil dès 1955¹⁸⁶. Notamment, le rapport que le Conseil supérieur publia en 1957 à la demande du Commissaire général au Plan proposait de "*poser en principe que la responsabilité d'ensemble d'une "politique de la recherche" incombe au Président du Conseil des ministres : c'est sous l'égide et sous la tutelle de la Présidence du Conseil que doivent être placés, à l'échelon national, les moyens d'élaboration et d'application de cette politique*"¹⁸⁷.

Restait alors à confier l'élaboration de la politique scientifique du pays à une armature institutionnelle capable d'en assumer les enjeux : la mise sur pied, dès le début de la V^{ème} République, de structures interministérielles spécialement chargées de la politique scientifique symbolisa l'institutionnalisation du "gouvernement de la science" au cœur de l'appareil d'État (1). À partir de 1981, la volonté d'intégrer directement l'élaboration des politiques scientifiques aux missions gouvernementales se traduit par la disparition de ce système, au profit de directions ministérielles vouées à l'élaboration de la politique scientifique et technologique du pays (2).

1) L'expérience interministérielle

C'est notamment sous l'inspiration du colloque de Caen que fut concrétisé le besoin d'une structure nationale chargée de la politique de la recherche, disposant de véritables capacités d'action : avec la V^{ème} République, apparut un système de direction de la politique scientifique constitué d'administrations de mission, rattachées au Premier ministre. Trois organismes furent créés dès 1958¹⁸⁸ : il s'agit de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique (DGRST), du Comité consultatif de la recherche scientifique et technique (CCRST), et du Comité interministériel de la recherche scientifique et technique (CIRST).

¹⁸⁴ Décret du 19 juin 1954, J.O. 20 juin 1954, p. 5843

¹⁸⁵ Décret n° 54-918 du 14 sept. 1954, J.O. 17 sept. 1954, p. 8896

¹⁸⁶ Décret n° 55-530 du 13 mai 1955, J.O. 14 mai 1955, p. 4806

¹⁸⁷ Conseil supérieur de la recherche scientifique et du progrès technique, La recherche scientifique et le progrès technique, rapport au Président du Conseil des ministres et au Commissaire général au Plan en vue de la préparation du III^{ème} plan de modernisation et d'équipement, juin 1957, p. 93

¹⁸⁸ Décret n° 58-1144 du 28 nov. 1958, J.O. 30 nov. 1958, p. 10750

La DGRST était le support permanent de l'ensemble. Sa fonction était organisée autour de missions centrales¹⁸⁹ : globalement, elle définissait la politique scientifique de la France, ce qui lui conférait un rôle de planification, et donc de prospective, à la fois sur les programmes à développer, sur les structures à mettre en place, sur l'emploi scientifique, sur la coopération internationale, et sur la régionalisation de la recherche (en lien avec la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale à partir de 1963). Elle avait ainsi une responsabilité centrale dans la préparation budgétaire, et l'institution dès 1961 de l' "enveloppe recherche" lui permit de disposer d'un instrument essentiel à la poursuite de sa mission : c'est en effet à cette date que les ministres responsables de programmes scientifiques ou assurant la tutelle d'organismes de recherche furent invités à distinguer, en préparant leur projet de budget, les demandes de crédits destinés à la recherche, et à les soumettre à la DGRST. L'ensemble formé par ces demandes constituait l' "enveloppe recherche", véritable projet de budget unique de la science¹⁹⁰ : instruite et répartie au niveau interministériel par la DGRST, l'enveloppe recherche était conçue comme un instrument de régulation globale, et constituait le financement régulier de la recherche française, destiné à assurer le potentiel scientifique du pays.

À côté de cette "direction administrative" assurée par la DGRST, la "direction scientifique" revenait au CCRST, instance de consultation du gouvernement pour tous les problèmes généraux de la politique nationale de la recherche. Comité permanent qui remplaçait le Conseil supérieur de la recherche scientifique et du progrès technique, le CCRST s'exprimait en particulier lors des réunions du CIRST, qu'il préparait. Composé de douze personnalités *"choisies en raison de leurs compétences en matière de recherche scientifique et technique ou*

¹⁸⁹ Le décret du 28 nov. 1958 n'institua qu'implicitement la DGRST, en évoquant un "secrétariat commun" au CIRST et au CCRST, dirigé par un "délégué général" ; il fallut attendre 1960 pour que des crédits budgétaires lui fussent alloués, et le décret du 8 avril 1961 pour que ses fonctions fussent précisées (décret n° 61-362 du 8 avril 1961, J.O. 13 avril 1961, p. 3588).

¹⁹⁰ En réalité, l'enveloppe recherche ne constituait pas un "budget" au sens formel, puisque les crédits affectés à la recherche demeuraient inscrits aux budgets des ministères chargés de les dépenser, et non pas au budget du ministère chargé de les coordonner. Par ailleurs, l'enveloppe recherche ne rassemblait pas, loin s'en faut, l'ensemble des crédits d'État alloués à la recherche : non seulement elle n'englobait pas les crédits affectés à la recherche militaire et nucléaire, qui constituèrent longtemps une part majoritaire des dépenses totales consacrées par l'État à la recherche, mais en outre, certains crédits publics civils de recherche n'étaient pas non plus intégrés à l'enveloppe recherche, parmi lesquels les crédits consacrés aux grands programmes aéronautiques et les crédits voués au financement des activités de recherche et de développement du ministère des Postes et Télécommunications, qui relevaient d'un budget annexe, ainsi que les crédits de fonctionnement accordés aux laboratoires de l'enseignement supérieur. Pourtant, même si cette procédure nouvelle ne concernait finalement qu'une part limitée des dépenses publiques de recherche, elle fournissait sur ces dépenses diverses une vue d'ensemble, tout en permettant de continuer à distinguer les crédits des différents ministères ; et en dépit de cette faiblesse incontestable, elle offrait à l'action publique en faveur de la recherche davantage de lisibilité. Elle est en quelque sorte l'ancêtre du "budget civil de recherche et de développement technologique", dont la dénomination apparaîtra en 1982.

en matière économique"¹⁹¹, il était un élément important du dispositif mis en place, mais son rôle était purement consultatif : le "Comité des sages" contribuait essentiellement à la rationalité scientifique des choix opérés, sans pouvoir de décision.

Enfin, le Comité interministériel de la recherche scientifique et technique avait la responsabilité de la "direction politique" : le CIRST était en effet "*chargé de proposer au gouvernement toutes mesures tendant à développer la recherche scientifique et technique*". Comme son nom l'indique, il visait à une meilleure coordination des différents départements ministériels susceptibles d'être concernés par la recherche scientifique¹⁹² ; son rôle était d'évaluer, et de répartir avant les arbitrages budgétaires définitifs, l'ensemble des ressources et des moyens alloués par l'État aux activités civiles de recherche. Assistaient à ce Comité interministériel, avec voix consultative, les "douze sages" composant le CCRST.

La mise en place d'un système d'élaboration de la politique de la recherche a ainsi suscité d'intéressantes innovations institutionnelles, à deux points de vue :

- d'une part, parce qu'elle chevauche les attributions des différents ministères, la recherche scientifique imposa la création d'organismes d'un type nouveau, chargés non plus de gérer un service, mais de préparer et de suivre l'exécution d'une politique globale qui implique à la fois l'orientation et la coordination d'activités relevant en propre de plusieurs ministères ; cette nouvelle organisation accusait donc le déclin du cloisonnement ministériel, qui devait déboucher, du moins l'espérait-on, sur celui du cloisonnement des disciplines scientifiques elles-mêmes.
- d'autre part, en raison des exigences propres de la recherche scientifique, les organismes institués pour en orienter l'action étaient légers et souples ; en privilégiant les groupes de travail, ils utilisaient des procédés de liaison avec les milieux intéressés moins formels que ceux de l'administration consultative traditionnelle, et leurs modes d'action firent preuve d'une efficacité appréciée des scientifiques eux-mêmes.

Dès la mise en place de cet ensemble institutionnel, la DGRST occupa une place centrale dans la préparation, mais aussi dans la mise en œuvre de la politique scientifique du gouvernement¹⁹³ : dans le respect des décisions du CIRST dont la réunion permettait surtout

¹⁹¹ Art. 2 du décret n° 58-1144 du 28 nov. 1958 précité

¹⁹² En 1958, étaient représentés au CIRST les ministères de l'éducation nationale, des armées, des finances et des affaires économiques, de l'industrie et du commerce, de l'agriculture, de la santé publique et de la population. D'autres ministères s'y sont adjoints, au fil des remaniements gouvernementaux.

¹⁹³ sur l'histoire de la DGRST, voir notamment Vincent DUCLERT, "La naissance de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique – La construction d'un modèle partagé de gouvernement dans les années soixante", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 647

d'associer les ministres concernés et d'aboutir à un document unique regroupant l'ensemble des propositions émises¹⁹⁴, elle coordonnait les actions menées dans le domaine de la recherche. En l'absence d'un ministère de la recherche, cet ensemble constituait en quelque sorte l'exécutif de la science.

Cette mécanique institutionnelle, cependant, se dégrada peu à peu à partir de 1969, date de création dans le gouvernement Chaban-Delmas d'un grand ministère du développement industriel et scientifique : son titulaire assurait désormais, par délégation du Premier ministre, la présidence du CIRST¹⁹⁵, et la DGRST se vit intégrée à l'administration centrale du nouveau ministère¹⁹⁶. Le rattachement de la DGRST à un ministère s'accordait mal avec la mission de coordination qui était la sienne : alors même qu'un décret du 5 août 1970 réaffirma sa vocation interministérielle¹⁹⁷, et qu'aucune des réformes qui suivirent¹⁹⁸ ne remit en cause sa structure ou ses missions, le dispositif mis en place en 1958 connut un déclin continu à partir des années 1970, qui coïncidait d'ailleurs avec un certain désengagement de l'État par rapport à la recherche. Certains ministères assurant la tutelle d'importants organismes de recherche, les cabinets ministériels se firent de plus en plus réticents à entériner une politique commune. La conséquence directe en fut la perte de vigueur d'une politique interministérielle, qui retentit sur les missions de la DGRST comme sur celles du CIRST. Ce dernier ne se réunissait plus qu'à l'occasion de la préparation du budget, c'est-à-dire une fois par an, et pour tenir des réunions symboliques ; le CCRST vit par conséquent lui aussi son influence s'amointrer considérablement. Enfin, la DGRST était concurrencée par la multiplication de structures relais, qui établissaient directement la communication entre les ministères de tutelle et les organismes de recherche. Administration de mission, elle devint peu à peu une administration de gestion ; Pierre Papon en conclut que pendant les années 1970, *"la science est restée sans gouvernement et la politique de la recherche, faute d'un grand dessein, est devenue une affaire d'administration"*¹⁹⁹. Les années 1980 réintégreront les problèmes de la science dans un projet politique.

¹⁹⁴ pour une analyse détaillée de ces instances et de leur rôle, voir Gérard DRUESNE, L'organisation administrative de la recherche scientifique en France, *Notes et études documentaires*, n° 3863, La documentation française, 28 fév. 1972, pp. 18 à 35

¹⁹⁵ Décret n° 69-724 du 18 juillet 1969, J.O. 19 juillet 1969, p. 7323

¹⁹⁶ Décret n° 70-394 du 12 mai 1970, J.O. 13 mai 1970, p. 4503

¹⁹⁷ Décret n° 70-728 du 5 août 1970, J.O. 11 août 1970, p. 7616 ; ce décret reprécisa le cheminement de l'élaboration de la politique de la recherche, confirmant que celle-ci, coordonnée par le ministre du développement industriel et scientifique, était préparée par la DGRST, soumise à l'avis du CCRST, et délibérée en CIRST.

¹⁹⁸ voir par ex. le décret n° 75-1002 du 29 oct. 1975, J.O. 31 oct. 1975, p. 11245 ; l'arrêté du 29 sept. 1978, J.O. 30 sept. 1978, p. NC 7615 ; ainsi que l'arrêté du 23 avril 1981, J.O. 19 mai 1981, p. NC 4745.

¹⁹⁹ Pierre PAPON, Le pouvoir et la science en France, *op. cit.* p. 227

2) L'intégration gouvernementale de la politique scientifique

L'arrivée aux responsabilités d'une nouvelle majorité politique fournissait l'occasion d'une réorganisation totale du système de direction de la politique scientifique. Un grand ministère de la recherche et de la technologie fut créé dès 1981²⁰⁰, marquant la pleine intégration de la recherche au niveau gouvernemental ; son titulaire, ministre d'État, devint le seul interlocuteur du ministre du budget pour l'ensemble des organismes publics de recherche. Vit par ailleurs le jour une "direction de la politique générale", spécialement vouée à l'élaboration de la politique nationale²⁰¹. L'idée-force de la loi de programmation de 1982²⁰² fut d'inscrire la politique nationale de la recherche dans le cadre très général du développement économique et industriel ; furent alors conçus des programmes mobilisateurs pluriannuels qui concentraient, autour de grands objectifs nationaux, une grande partie des moyens alloués à la recherche²⁰³.

Cette approche institutionnelle, confiant à une direction ministérielle l'élaboration de la politique scientifique, a survécu aux remaniements et aux changements gouvernementaux, c'est-à-dire non seulement aux alternances politiques, mais aussi aux redécoupages ministériels associant la recherche tantôt à l'industrie, tantôt à l'enseignement supérieur. La "direction de la politique générale" fut transformée dès 1982 en "direction générale de la recherche et de la technologie"²⁰⁴, dont la mission était d'élaborer la politique scientifique en instruisant les propositions relatives au budget civil de recherche, puis de la mettre en œuvre, en assurant en particulier la coordination interministérielle de la recherche ; elle fut maintenue dans ce rôle jusqu'en 1997²⁰⁵. À cette date, la recherche et la technologie furent réintégrées pour quatre ans au sein du ministère de l'éducation nationale ; fut alors créée une "direction de la recherche"²⁰⁶, maintenue en 2001 lors du redéploiement de ce grand ministère en deux, dont l'un fut

²⁰⁰ Décret n° 81-723 du 28 juillet 1981, J.O. 30 juillet 1981, p. 2090

²⁰¹ voir le décret n° 81-1056 du 1^{er} déc. 1981, J.O. 2 déc. 1981, p. 3279 ; officiellement, c'est ce décret qui supprima la DGRST, puisqu'il organisa sans faire référence à elle le nouveau ministère de la recherche et de la technologie, et abrogea toutes les dispositions antérieures contraires.

²⁰² Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, J.O. 16 juillet 1982, p. 2270

²⁰³ sur la programmation des moyens de la recherche, voir notamment Jean-François THÉRY, "Les spécificités juridiques de l'administration et du pilotage de la recherche – Les lois d'orientation et de programmation de la recherche du 15 juillet 1982 et du 28 décembre 1985", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 659

²⁰⁴ Décret n° 82-768 du 9 sept. 1982, J.O. 10 sept. 1982, p. 2754

²⁰⁵ Ainsi en 1993, alors même que la recherche perdit son ministère pour être réintégrée à l'enseignement supérieur, la direction générale de la recherche et de la technologie fut maintenue et conserva ses attributions ; voir le décret n° 93-898 du 12 juillet 1993, J.O. 13 juillet 1993, p. 9902

²⁰⁶ Décret n° 97-1149 du 15 déc. 1997, J.O. 16 déc. 1997, p. 18134

entièrement consacré à la recherche²⁰⁷ ; elle subsista également à l'alternance politique de 2002 à la suite de laquelle fut recréé un grand ministère de l'éducation nationale et de la recherche²⁰⁸ secondé pour la recherche par un ministre délégué²⁰⁹, puis au remaniement gouvernemental de 2004 et au changement de gouvernement de 2005²¹⁰. La direction de la recherche est aujourd'hui chargée de l'élaboration de la politique de la recherche, et prépare le budget civil de recherche et de développement technologique²¹¹.

Depuis 1958, la France mène ainsi une action qui au niveau le plus en amont —celui de l'élaboration de la politique scientifique—, tend à insérer la recherche dans une cohérence tenant compte de l'ensemble des problèmes nationaux : en se dotant de structures capables d'embrasser dans sa totalité la situation scientifique du pays et de fixer des objectifs politiques, les pouvoirs publics ont installé la recherche au cœur des missions de l'État.

B. La mise en œuvre du principe de participation

Dans le contexte d'une politique scientifique nationale orientée vers la satisfaction des besoins collectifs, la communauté scientifique ne pouvait jouer pour sa définition qu'un rôle d'accompagnement, qu'exprime le nécessaire compromis de la participation (1) ; il n'en est pas moins essentiel, et trouve sa réalité dans la discipline de dialogue que s'imposent depuis fort longtemps les pouvoirs publics (2).

1) Le compromis de la participation

Le thème de la contribution des scientifiques à la définition des grands axes de la politique de recherche confronte deux conceptions traditionnelles.

L'une, défendue par Michael Polanyi, est celle d'une "*République de la science*" dont l'exclusivité de la direction et de la gestion par les chercheurs eux-mêmes déterminerait le développement et le succès²¹² : le chimiste anglais se place du point de vue de la rationalité

²⁰⁷ Décret n° 2001-852 du 18 sept. 2001, J.O. 19 sept. 2001, p. 14862

²⁰⁸ voir les décrets n° 2002-892 du 15 mai 2002, J.O. 16 mai 2002, p. 9250, et n° 2002-959 du 4 juillet 2002, J.O. 5 juillet 2002, p. 11580

²⁰⁹ Décret n° 2002-981 du 12 juillet 2002, J.O. 13 juillet 2002, p. 12030

²¹⁰ voir le décret n° 2004-317 du 8 avril 2004, J.O. 9 avril 2004, p. 6729

²¹¹ Décret n° 2003-317 du 7 avril 2003, J.O. 8 avril 2003, p. 6206

²¹² voir Michael POLANYI, "The Republic of Science. Its Political and Economic Theory", in Criteria for Scientific Development : Public Policy and National Goals. A Selection of Articles from *Minerva*, édit. par Edward SHILS, The M.I.T. Press, Cambridge-London, 1968, p. 1 ; pour l'auteur, "*aussi longtemps que chaque scientifique continue de fournir le meilleur apport dont il est capable, et que nul ne peut parfaire (...), nous*

(suite de la note : page suivante)

scientifique des choix, considérant que celle-ci sort toujours plus forte de l'action des chercheurs, même spontanée, que d'un effort extérieur pour orienter la science, quand bien même il serait construit et cohérent.

L'autre met en avant la responsabilité sociale de la recherche, qui justifie par elle-même le rôle de l'État dans son développement. Ainsi l'économiste Charles Frederick Carter écarte-t-il toute possibilité pour les scientifiques d'orienter eux-mêmes ce qu'il considère être un outil de société : les intérêts propres de la science ne sauraient guider son développement, lequel dépend avant tout des besoins de la communauté²¹³ ; or ceux-ci, dans un régime de démocratie représentative, sont confiés aux autorités politiques.

Dès lors que la recherche est envisagée comme un moyen d'émancipation collective, par conséquent regardée comme une mission incombant à l'État, et qu'elle est en tout état de cause financée sur son budget, on a considéré que c'était aux autorités politiques de lui fixer des objectifs. Certes, sous l'angle de la vérité, la science peut apparaître comme un bien culturel²¹⁴ ; mais elle est aussi, sous l'angle de l'utilité, une force de production. Or, si les scientifiques s'appuient parfois sur la spécificité de leur activité, qui est celle de l'esprit, pour tenter de se soustraire au nom de la liberté à la définition de leurs tâches par l'État, voire à toute intervention des pouvoirs publics pour orienter leur activité, il reste que leur relation avec le pouvoir politique n'est en aucune manière d'ordre contractuel, et que l'orientation comme l'ampleur des efforts de recherche d'un pays dépendent non pas de la logique et des valeurs des discours scientifiques, mais d'une conjoncture globale faite de tensions contradictoires résultant de demandes sociales diverses, qui nécessite la hiérarchisation des besoins et la détermination d'un équilibre propre au processus politique : la définition de l'utile, l'appréciation de l'intérêt général, ne sont pas du ressort des scientifiques²¹⁵.

pouvons affirmer que l'exploration scientifique sous la forme d'initiatives indépendantes et autonomes est le moyen le plus efficace de faire progresser la science. Et l'on peut ajouter que toute autorité qui tenterait de centraliser la direction des travaux des scientifiques mènerait pratiquement au point mort le progrès de la science" (p. 3).

²¹³ voir Charles Frederick CARTER, "The Distribution of Scientific Effort", in Criteria for Scientific Development : Public Policy and National Goals. A Selection of Articles from *Minerva*, op. cit. p. 34

²¹⁴ C'est la raison pour laquelle il est bien sûr loisible à un pays d'investir dans la recherche en réponse à la seule demande des chercheurs ; cependant, dans la conception de ceux qui assimilent la science à un simple outil de production, la recherche dite "fondamentale" est purement et simplement un produit de luxe, dépourvu de toute fonction sociale et par conséquent indigne de subventions publiques en dehors d'un contexte d'abondance ; voir, à ce sujet, HARRY G. JOHNSON, "Federal support of basic research : some economic issues", in Basic Research and National Goals : a report to the Committee on Science and Astronautics, House Committee on Science and Astronautics, 1965, p. 127

²¹⁵ voir, dans ce sens, Alvin Martin WEINBERG, "Criteria for Scientific Choice", in Criteria for Scientific Development : Public Policy and National Goals. A Selection of Articles from *Minerva*, op. cit. p. 21, spéc. IV à (suite de la note : page suivante)

Cette stricte séparation des fonctions du scientifique et du politique a prévalu dès le début de la V^{ème} République, car elle était l'un des principes d'action du Général de Gaulle : selon Pierre Lelong, *"un principe du Général a toujours été, vis-à-vis de la recherche, de séparer ce qui doit l'être et que les pratiques administratives tendent à confondre : le scientifique et le politique. Tant est demeurée chez nous l'image d'un pouvoir unique, linéaire dans sa hiérarchie, tant nous est encore étrangère (sauf peut-être en matière juridique) la notion de "conseil nécessairement consulté mais non nécessairement suivi conformément" par l'autorité politique. C'est évidemment ce principe qui a été mis en œuvre par le Général dans la création du CIRST, scientifiques et politiques ayant deux responsabilités différentes qu'ils doivent confronter, le politique ayant la décision finale"*²¹⁶. Si les structures interministérielles instituées en 1958 étaient notamment destinées à organiser la consultation du milieu scientifique, en aucune manière cette consultation n'était censée obliger les pouvoirs publics : l'espoir d'un "parlement de la science" fut déçu par les rouages du système décisionnel, les chercheurs restant le plus souvent à l'écart des responsabilités politiques à proprement parler²¹⁷.

On peut sans doute estimer que la liberté des scientifiques se trouve diminuée par une compétence extérieure à eux pour trancher les grands choix relatifs à la recherche : l'aspect de la liberté scientifique qui se situe le plus en amont, qui touche à la détermination des objectifs de recherche, en est incontestablement atteint si l'on se place du seul point de vue de la communauté des chercheurs. Mais on doit admettre le caractère logique, dans un système de démocratie représentative, de la compétence de l'autorité politique pour orienter un outil de société, la recherche scientifique, en fonction des besoins de la Nation : la consultation de la communauté scientifique est avant tout destinée à éclairer les pouvoirs publics sur la rationalité des choix, et permet au moins aux chercheurs d'intégrer à l'élaboration de la politique nationale leurs réflexions sur la science en tant que moyen —sans mettre en cause les fins dont

VII, pp. 25 à 29 ; et du même auteur, "Science, Choice, and Human Values", *Bulletin of the Atomic Scientists*, avril 1966, n° 4, p. 8

²¹⁶ Pierre LELONG, "Le Général de Gaulle et la recherche en France", actes du colloque De Gaulle en son siècle, coll. *Espoir*, Plon – La documentation française, Paris, 1992, tome 3 ("Moderniser la France"), p. 649

²¹⁷ En effet, si l'État a incontestablement créé les conditions d'expression de la communauté scientifique, il n'en reste pas moins que les chercheurs n'ont jamais pu peser de façon décisive sur les politiques de recherche. D'une part en effet, ils étaient en réalité fort peu représentés dans les structures de décision, et notamment dans les cabinets ministériels (sur ce point, voir Taoufik BOURGOU, L'État et la science sous la V^{ème} République, thèse pour le doctorat en science politique, dactylographiée, Université Lyon 3, 1997, pp. 164 et suiv.) ; d'autre part, le développement d'une politique de la science, au service de l'intérêt général, a eu pour effet de déposséder les scientifiques de profession de la légitimité exclusive qu'ils faisaient traditionnellement valoir, au profit d'autres interlocuteurs, industriels notamment (voir Luc ROUBAN, L'État et la science. La politique publique de la science et de la technologie, *op. cit.* p. 123).

elle est l'instrument²¹⁸. Cette consultation peut donc être appréhendée de façon positive comme l'application à la science du principe de participation, qui n'a aucune vocation à altérer celui de la démocratie représentative. De la sorte, les politiques conservent la charge des intérêts de la collectivité, tandis que les scientifiques, dans le champ qui leur est imparti, assurent la promotion des intérêts de la science ; et bien que l'appareil d'État soit devenu souvent tributaire des scientifiques, il faut rappeler que les objectifs de l'État ne s'identifient nullement à ceux des scientifiques du seul fait qu'ils contribuent à les définir, puis à les réaliser.

Il reste que si la définition des objectifs du système de recherche appartient bien aux politiques, cette compétence ne doit pas les priver d'associer, en vue de la détermination des choix, les techniciens à la discussion. C'est ce que signifiait Pierre Mendès-France aux scientifiques, en leur déclarant le 1^{er} novembre 1956, en conclusion de son allocution d'ouverture du colloque de Caen : *"Éclairez-nous. Des problèmes qui vous sont familiers, nous n'avons qu'une connaissance intuitive mais peut-être un peu extérieure et insuffisante ; nous apercevons bien où doit conduire le chemin, nous voyons mal par où le faire passer. Informez-nous des causes et proposez-nous les remèdes (...). Puissiez-vous seulement, au cours de ces trois jours dans la confrontation des idées et grâce à la diversité de vos expériences, nous aider à dégager les lignes directrices et, s'il se peut, les modalités concrètes de l'action à mener dans les années à venir. Et maintenant, Messieurs, parlez. Nous vous écoutons"*²¹⁹.

2) L'institutionnalisation de la consultation

À défaut de la faire prévaloir, la communauté scientifique doit être mise en situation de faire reconnaître la logique propre et intrinsèque de la recherche : la consultation des scientifiques est non seulement un facteur d'efficacité, parce qu'elle introduit dans les choix politiques les exigences de la rationalité scientifique, mais elle exprime également une part de la liberté des chercheurs qui acceptent d'autant plus facilement ces choix et leur légitimité qu'ils procèdent d'un dialogue entre leurs représentants et les autorités politiques. C'est pourquoi les gouvernements successifs ont mis en place des instances de consultation et de concertation, associées au processus de décision : la consultation des milieux scientifiques dans le cadre de

²¹⁸ Cette formulation est empruntée à Jean-Jacques SALOMON, qui explique que les scientifiques, *"déplaçant le problème du théâtre politique sur le terrain du discours scientifique, vont tenter de formaliser les termes de la relation qui lie inévitablement la science au pouvoir, c'est-à-dire raisonner sur la science en tant que moyen sans mettre en question les fins dont elle est l'instrument"* ; *Science et politique, op. cit.* p. 192

²¹⁹ Pierre MENDÈS-FRANCE, "Pour une politique nationale de la recherche", *Les Cahiers de la République*, numéro consacré au colloque de Caen, janv.-fév. 1957, p. 35

l'élaboration de la politique nationale de la recherche fait l'objet en France, depuis longtemps, d'une véritable organisation institutionnelle.

Dès 1901, la Caisse des recherches scientifiques fut, selon les termes de Frédéric Blancpain, *"la première rencontre institutionnalisée du monde politico-administratif et de la communauté scientifique ayant pour but de définir des priorités dans la recherche"*²²⁰. La Caisse nationale des sciences, en 1930, confia elle aussi la préparation de ses délibérations et la répartition des subventions à un "comité technique", composé exclusivement de savants²²¹. Mais c'est en 1933 que fut créé le premier organisme consultatif d'envergure en matière de recherche, le Conseil supérieur de la recherche scientifique²²², à propos duquel le directeur de l'enseignement supérieur Jacques Cavalier déclara que *"quel que soit son effort (financier), l'État ne croit pas devoir intervenir pour imposer un programme ou des directives précises. L'orientation de la recherche, c'est aux savants qu'il appartient de la faire. Ce principe de liberté est à la base de l'organisation de la recherche scientifique en France"*²²³. Sans doute faut-il préciser que cet organisme s'était vu confier une mission qui privilégiait la réflexion sur la "science pure", c'est-à-dire sur la recherche "pour elle-même" ; en tout cas, le Conseil supérieur constitua un véritable "contre-pouvoir" face à l'État organisateur. En 1945, créé au sein du CNRS, ce fut le Comité national de la recherche scientifique²²⁴, censé être l'émanation de l'ensemble de la communauté des chercheurs et par conséquent en constituer la représentation, qui devint un partenaire incontournable en matière de politique scientifique. Enfin en 1954, le Conseil supérieur de la recherche scientifique et du progrès technique fut chargé d'émettre un avis sur toutes les questions qui lui étaient soumises, relatives à la recherche.

La V^{ème} République marqua, sur le plan institutionnel, une rupture importante en matière de consultation. En effet, le président du CIRST —le Premier ministre— devait appeler à faire partie du comité interministériel, avec voix consultative, jusqu'à douze personnalités *"choisies en raison de leurs compétences en matière de recherche scientifique et technique ou en matière économique"*²²⁵, composant le CCRST. Toutes les questions examinées par le CIRST devaient être préalablement soumises, pour avis, au CCRST, *"instance de consultation du Gouvernement pour tous les problèmes généraux de la politique nationale de la recher-*

²²⁰ Frédéric BLANCPAIN, "La création du CNRS : histoire d'une décision, 1901-1939", *op. cit.* p. 99

²²¹ *ibid.* p. 113

²²² Décret du 11 avril 1933 précité, J.O. 15 avril 1933, p. 3871 ; voir, annexé au texte, le remarquable rapport d'Anatole DE MONZIE, ministre de l'éducation nationale, au Président de la République.

²²³ cité par Jean-François PICARD, *La République des savants*, *op. cit.* p. 39

²²⁴ Ord. n° 45-2632 du 2 nov. 1945 précitée

²²⁵ Art. 2 du décret n° 58-1144 du 28 nov. 1958 précité

che". Les douze sages du CCRST furent également associés aux travaux de planification, au sein de la Commission de la recherche du Commissariat général au Plan, et ce dès 1960²²⁶. Le CCRST, parfois qualifié de "Parlement de la recherche" ou encore de "Comité des sages", fut la première tentative institutionnelle associant, au niveau gouvernemental, les hommes de science aux décisions politiques sur la recherche ; selon Pierre Lelong, c'est à cette instance que l'on doit les projets de la plupart des réformes des institutions scientifiques mises en œuvre au début de la V^{ème} République²²⁷. Enfin, la "mission scientifique et technique" de la DGRST était elle aussi composée de conseillers, "*choisis pour leur compétence dans les divers secteurs retenus pour la programmation nationale de l'effort de recherche et de développement*", qui devaient organiser la "*consultation systématique des milieux scientifiques et techniques dont ils [suivaient] les activités*", et qui, ainsi, "*[conduisaient] des travaux de réflexion concertée sur les grandes orientations à moyen et long terme du secteur scientifique ou technique dont ils [avaient] la charge*"²²⁸. On perçoit clairement à travers l'ensemble de ces textes, régissant le système de direction de la politique scientifique décrit plus haut, le souci constant de consultation des chercheurs, voire de concertation, pour l'élaboration d'une politique nationale de recherche. Pour Antoine Prost, cet ensemble institutionnel procédait d'une idée neuve, celle "*de faire siéger ensemble les ministres responsables d'organismes de recherche et des scientifiques de haut niveau : c'était réunir autour de la même table, pour prendre les décisions, le pouvoir et la compétence*"²²⁹.

En 1982, une nouvelle instance de consultation vit le jour, dans le cadre de la loi d'orientation du 15 juillet qui, notamment, a systématisé les mécanismes de consultation et de concertation dans la définition des objectifs de recherche : il s'agit du Conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT), "*instance de concertation et de dialogue avec les acteurs et les partenaires de la recherche*" qui se prononce sur "*tous les grands choix de la politique scientifique et technologique du Gouvernement*"²³⁰. Placé auprès du ministre chargé de la recherche, présidé par lui, il se compose de quarante membres nommés, dont vingt repré-

²²⁶ Arrêté du 9 août 1960 relatif à l'intervention du Comité consultatif de la recherche scientifique et technique dans l'établissement du IV^{ème} Plan, J.O. 22-23 août 1960, p. 7838 ; à partir de 1964, leur participation fut même institutionnalisée, puisque les membres du CCRST devinrent membres de droit de ladite Commission, le président du CCRST étant lui-même appelé à la présider (arrêté du 4 avril 1964, J.O. 9 avril 1964, p. 3203 ; arrêté du 3 oct. 1969, J.O. 13-14 oct. 1969, p. 10145).

²²⁷ voir Pierre LELONG, "Le rôle du Comité consultatif de la recherche scientifique et technique auprès du Gouvernement", *Le progrès scientifique*, 15 déc. 1962, p. 1

²²⁸ Art. 3 et 4 de l'arrêté du 25 oct. 1974 précité

²²⁹ Antoine PROST, "Les origines de la politique de la recherche en France (1939-1958)", *op. cit.* p. 61

²³⁰ Art. 10 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 précitée

sentatifs des communautés scientifiques et techniques et des différents secteurs de la recherche²³¹. Cette composition traduit la volonté non seulement de poursuivre l'effort de consultation de la communauté scientifique, mais aussi d'ouvrir la discussion sur l'orientation de la recherche aux autres milieux intéressés, en vue de résoudre les grands problèmes nationaux les plus variés : la concertation se trouve en effet élargie bien au-delà des seuls milieux scientifiques, et si cette ouverture avait été engagée dès les débuts de la V^{ème} République avec la participation de représentants du monde économique, elle fut ici consacrée et encore élargie.

Le CSRT fut secondé, en 1998, par le Conseil national de la science, dont la mission est "*d'éclairer les choix du Gouvernement en matière de politique de recherche et de technologie*"²³² ; il se compose lui aussi de quarante personnalités —dont un tiers sont des scientifiques étrangers— nommées pour une durée de quatre ans renouvelable une fois, et "*choisies en raison de leurs compétences et de leur intérêt pour la recherche scientifique ou technologique*". Par ailleurs, également créé en 1998 et placé auprès du directeur de la technologie, le Comité consultatif du développement technologique contribue à l'élaboration des orientations stratégiques de la politique publique de développement technologique et d'innovation, et à la définition des moyens propres à transformer les résultats de la recherche publique en réalisations industrielles²³³. Enfin, à côté de ces instances pluridisciplinaires, le ministère mit sur pied à partir de 1999 des "comités de coordination" thématiques, dont les membres représentent les scientifiques et les établissements de recherche ; par exemple, le comité de coordination des sciences du vivant, composé de onze personnalités scientifiques, d'un représentant de la Conférence des présidents d'université, et de représentants qualifiés de huit organismes publics de recherche²³⁴ et de l'Institut Pasteur de Paris, a pour rôle de conseiller le gouvernement pour la politique de recherche dans le domaine des sciences du vivant, et notamment de permettre une meilleure coordination des actions des divers organismes travaillant dans ce secteur.

Ainsi, depuis l'origine des politiques publiques de la science telles qu'on les entend aujourd'hui, les pouvoirs publics s'attachent à organiser la consultation de la communauté scientifique. On ne peut alors que regretter la dispersion des instances consultatives, qui nuit au-

²³¹ Les vingt autres sont des personnalités du monde du travail, des secteurs productifs, sociaux et culturels, et des régions ; décret n° 82-1012 du 30 nov. 1982, J.O. 1^{er} déc. 1982, p. 3634.

²³² Décret n° 98-938 du 20 oct. 1998, J.O. 21 oct. 1998, p. 15936

²³³ Arrêté du 15 juillet 1998, J.O. 23 juillet 1998, p. 11258

²³⁴ Il s'agit du CNRS, de l'INRA, de l'INSERM, de l'IRD, du CEMAGREF, du CEA, de l'IFREMER et du CIRAD.

jourd'hui à leur cohérence d'ensemble : comme l'expliquait la Cour des comptes en 2003, "*la création des nouvelles instances de conseil mises en place entre 1998 et 2000 ne s'est pas accompagnée d'une redéfinition du dispositif de conseil du gouvernement en matière de recherche scientifique*"²³⁵. Si cette multiplicité de conseils ne favorise certainement pas la prise de décision, il n'en reste pas moins qu'elle révèle le souci des pouvoirs publics d'associer les scientifiques à la détermination de la politique nationale de la recherche ; reste sans doute aujourd'hui à clarifier et à simplifier le cheminement de cette consultation.

II. L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA RECHERCHE

La prise en charge publique de la recherche s'exprime d'abord sur le plan budgétaire (A). Elle est symbolisée par la mise en œuvre de politiques publiques impliquant directement la recherche : comme le souligne François Jacq, "*au cours de ce processus, la science et la technologie (...) deviennent partie prenante de l'extension des responsabilités de l'État contemporain et pionnières pour le développement de ses politiques sectorielles*"²³⁶ (B).

A. Les traductions budgétaires

En 1868, Louis Pasteur écrivait : "*oserai-je parler des ressources pécuniaires et matérielles des laboratoires français ? Qui voudra me croire quand j'affirmerai qu'il n'y a pas, au budget de l'Instruction publique, un denier affecté aux progrès des sciences physiques par les laboratoires ; que c'est grâce à une fiction et à une tolérance administrative que les savants, envisagés comme professeurs, peuvent prélever sur le trésor public quelques-unes des dépenses de leurs travaux personnels, au détriment des allocations destinées aux frais de leur enseignement. Aussi combien n'en nommerais-je pas parmi eux qui contribuent de leur patrimoine aux dépenses des recherches par lesquelles ils honorent le pays !*"²³⁷.

Victor Duruy, ministre de l'instruction publique du Second Empire, avait émis l'idée d'un grand "budget de la science" ; mais le financement centralisé et institutionnalisé de la recherche ne remonte qu'à la création, en 1901, de la Caisse des recherches scientifiques²³⁸.

²³⁵ Cour des comptes, Le rapport public 2003, Les éd. des Journaux officiels, Paris, 2004, p. 170

²³⁶ François JACQ, "Quel devenir pour les systèmes de recherche issus de la seconde guerre mondiale et de la guerre froide ?", *op. cit.* p. 13

²³⁷ Louis PASTEUR, Quelques réflexions sur la science en France, *op. cit.* p. 10. Le chapitre dont cette citation est tirée, intitulé "Les laboratoires", avait été initialement publié sous forme d'article dès 1868 ("Le budget de la science", *Revue des cours scientifiques*, 1^{er} fév. 1868, p. 137).

²³⁸ *cf. supra* p. 46

Établissement public destiné à rationaliser l'octroi des subventions encore aléatoires accordées par les pouvoirs publics et les mécènes privés aux établissements scientifiques, la Caisse se voyait chaque année attribuer un budget par la loi de finances ; mais ses ressources furent très insuffisantes, et l'action de la Caisse s'avéra limitée, prêtant le flanc à la critique de la communauté scientifique sur le thème de la "misère des laboratoires". C'est pourquoi en 1925, sur l'initiative du député et ministre Émile Borel —qui était mathématicien—, le Cartel des gauches vota une loi permettant de prélever, sur la taxe d'apprentissage à laquelle est assujettie toute entreprise, une contribution obligatoire des industriels, reversée au profit du financement de la recherche publique²³⁹ : apparut au budget de l'instruction publique un nouveau chapitre, spécialement affecté à l'équipement des laboratoires. Les ressources de la "taxe Borel" —appelée aussi "sou du laboratoire"— furent importantes, marginalisant même le rôle de la Caisse des recherches scientifiques²⁴⁰. Affaiblie, celle-ci fut secondée en 1930 par la Caisse nationale des sciences²⁴¹, chargée de recueillir et de gérer les fonds destinés aux travaux d'ordre scientifique²⁴² ; la fusion de ces deux établissements publics en 1935 donna naissance à la Caisse nationale de la recherche scientifique²⁴³, instance unique d'allocation des ressources à la science qui devait désormais gérer, au total, un budget de 17 millions de francs²⁴⁴.

La création en 1936 d'un sous-secrétariat d'État à la recherche scientifique impliquait l'octroi à la recherche d'un budget global et centralisé, comme en témoigne l'expression de "portefeuille" ministériel. Le premier véritable "budget de la recherche" fut préparé par Jean Perrin, qui arracha au ministre des finances Vincent Auriol 32 millions de francs²⁴⁵. Devant le risque de précarité de la situation politique ayant permis la création d'un sous-secrétariat d'État à la recherche, Jean Perrin imposa avec le soutien du ministre de l'éducation nationale Jean Zay la création du service central de la recherche scientifique, organisme permanent de politique scientifique²⁴⁶ : ce service était chargé de préparer le projet de budget de la recherche, qui fut multiplié par trois entre 1936 et 1939²⁴⁷. Le service central et la Caisse nationale

²³⁹ Loi de finances du 13 juillet 1925 (art. 25), J.O. 14 juillet 1925, p. 6566

²⁴⁰ L'allocation annuelle pour l'équipement des laboratoires s'élevait à un peu plus de huit millions de francs, contre seulement un million pour la caisse Audiffred.

²⁴¹ Loi de finances du 16 avril 1930 (art. 158), J.O. 17 avril 1930, p. 4230

²⁴² voir le décret du 28 sept. 1930, J.O. 5 oct. 1930, p. 11396

²⁴³ Décret du 30 oct. 1935, J.O. 31 oct. 1935, p. 11710

²⁴⁴ voir Frédéric BLANCPAIN, "La création du CNRS : histoire d'une décision, 1901-1939", *op. cit.* p. 118

²⁴⁵ voir Aline COUTROT, "La création du Commissariat à l'Énergie Atomique", *Revue française de science politique*, avril 1981, p. 360

²⁴⁶ Art. 53 de la loi de finances du 31 déc. 1936 précitée ; voir aussi le décret du 28 avril 1937 précité

²⁴⁷ Le budget consacré à la recherche passa en effet de presque 33 millions à 99 millions de francs ; voir Pierre PAPON, *Le pouvoir et la science en France*, *op. cit.* p. 34

de la recherche scientifique disparurent en 1939, au profit de la création du CNRS et de l'institution d'un Haut comité des recherches scientifiques²⁴⁸ chargé de suggérer l'orientation générale à donner à la recherche : à cette fin, un crédit spécial lui fut ouvert au budget du ministère de l'éducation nationale.

Pendant la guerre, puis à la Libération et au début de la IV^{ème} République, apparurent comme la traduction institutionnelle des politiques publiques naissantes, de nombreux établissements scientifiques publics²⁴⁹, rattachés pour la plupart à un ministère particulier en fonction du champ de leur spécialité. L'absence de centralisation des crédits et d'une véritable coordination des recherches rend difficile l'évaluation précise de l'évolution des budgets alloués par l'État à la recherche pendant cette période, mais la progression considérable des moyens et des effectifs de chacun des grands organismes —notamment du CNET, du CEA, ou encore du CNRS dont le budget quintupla et dont les effectifs doublèrent entre 1945 et 1950— est le témoignage de l'augmentation massive des crédits publics de la recherche.

Cependant, ce n'est qu'à partir de 1958 que les statistiques globales relatives à l'engagement financier de l'État peuvent être exploitées avec davantage de précision. Elles font apparaître une progression fulgurante, dès les débuts de la V^{ème} République, des crédits publics comme des postes budgétaires²⁵⁰ : de 1958 à 1967, les dépenses publiques en faveur de la recherche passèrent de 2,46 % du budget de l'État à plus de 7 %, tandis que le nombre de chercheurs exerçant dans le secteur public passait de 9 000 en 1958 à 31 000 en 1969²⁵¹. La recherche bénéficia donc d'une véritable priorité budgétaire pendant les dix premières années de la V^{ème} République²⁵². En 1967, l'État assumait à lui seul 71 % de la dépense intérieure de recherche et développement, qui représentait 2,16 % du PIB²⁵³ : il dépensait ainsi pour la recherche l'équivalent d'environ 1,5 % du PIB.

²⁴⁸ Art. 10 du décret-loi du 19 oct. 1939 précité

²⁴⁹ cf. *infra* p. 138

²⁵⁰ voir Pierre PAPON, Le pouvoir et la science en France, *op. cit.* pp. 52 à 62 ; pour des statistiques détaillées, voir Délégation générale à la recherche scientifique et technique, La recherche scientifique et technique dans le budget de l'État, 1958-1967, *Le progrès scientifique*, numéro spécial, La documentation française, 1967 ; et Les moyens consacrés par l'État à la recherche et au développement en 1966, *Le progrès scientifique*, numéro spécial, La documentation française, fév. 1969

²⁵¹ Ces chiffres expriment le nombre de "chercheurs équivalents temps plein", et non pas celui des personnes physiques ; les enseignants de l'enseignement supérieur comptent par exemple, dans ces statistiques, comme des chercheurs à mi-temps.

²⁵² L'évolution du budget du CNRS en est l'illustration symptomatique, puisque de 1958 à 1971, il s'est accru de 135 à 1 071 millions de francs ; voir Jean-Pierre ALIX, "La gestion du CNRS entre 1939 et 1989", *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989*, 1990-10, p. 21

²⁵³ voir Observatoire des Sciences et des Techniques, Les chiffres clés de la science et de la technologie, sous la dir. de Philippe MUSTAR, éd. 2000-2001, Economica, Paris, 2000, pp. 22-23

Mais dès la fin des années 1960, la croissance du budget de la recherche ralentit, pour stagner en volume à partir des années 1970, ce qui se traduit dans le budget de l'État par une baisse en proportion : en 1972, les crédits d'État destinés à la recherche ne représentaient déjà plus que 5,6 % de l'ensemble des dépenses publiques ; l'effort global de recherche de la France passa d'ailleurs, entre 1968 et 1975, de 2,1 à 1,8 % du PIB, tandis que dans le même temps, ce rapport suivait une courbe inverse en Allemagne (de 1,8 à 2,1 %) et au Japon (de 1,6 à 2 %) ²⁵⁴. En décembre 1977, le Comité consultatif de la recherche scientifique et technique rendit un mémorandum sur la politique scientifique, dans lequel il déclarait : *"dans une certaine mesure le budget d'austérité de la recherche scientifique et technique a sauvé l'essentiel, c'est-à-dire le recrutement des chercheurs (...). Toutefois la réduction des moyens de travail des laboratoires sur plusieurs années est fort inquiétante : elle compromet gravement la compétitivité scientifique du pays et les chances d'assurer notre avenir"* ²⁵⁵. En 1978, le rapport au PIB de la dépense intérieure de recherche n'était plus que de 1,68 % ²⁵⁶ ; et l'effort propre de l'État par rapport à la richesse nationale avait décliné d'un tiers en dix ans ²⁵⁷.

Les années 1980 marquèrent la relance d'une politique scientifique volontariste. Pendant la campagne présidentielle, le candidat François Mitterrand avait déclaré : *"si la France veut réussir, la recherche doit devenir l'enfant chéri de la République"* ²⁵⁸ ; après son élection, un certain nombre de mesures furent prises en conséquence. Dès 1981, fut créé un grand ministère de la recherche et de la technologie, qui sortait des associations ministérielles classiques (recherche-industrie, ou recherche-enseignement supérieur) pour une forme institutionnelle assurant la coordination de l'ensemble de la politique scientifique et technologique civile. Son titulaire, Jean-Pierre Chevènement, fit rapidement voter une loi de programmation ²⁵⁹, qui fit apparaître pour la première fois la notion de "budget civil de recherche et de développement technologique" (BCRD) ²⁶⁰ ; l'objectif fut affiché de porter à 2,5 % la part de

²⁵⁴ voir Construire l'avenir, Livre blanc sur la recherche présenté au Président de la République, La documentation française, Paris, sept. 1980, p. 474

²⁵⁵ cité par Pierre PAPON, Le pouvoir et la science en France, *op. cit.* p. 71

²⁵⁶ voir le rapport de la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale et de la recherche, Recherche et développement en France, *Les dossiers*, n° 148, Enseignement supérieur, Recherche et Technologie, fév. 2004, p. 10

²⁵⁷ Il représentait en effet moins de 60 % de la dépense intérieure de recherche, soit environ 1 % du PIB.

²⁵⁸ Déclaration de François MITTERRAND, avril 1981 (source : Jean-François AUGEREAU et Pierre LE HIR, "L'enfant chéri de la République, de l'abondance à la précarité", *Le Monde* du 22 mars 2002, p. 28)

²⁵⁹ Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, précitée

²⁶⁰ Le "budget civil de recherche et de développement technologique" recouvre les crédits d'État destinés au financement de la recherche civile : il comprend à la fois les crédits de la recherche publique, et l'aide aux entreprises c'est-à-dire le financement public de la "recherche et développement" privée. Cependant, il n'in-

(suite de la note : page suivante)

la richesse nationale consacrée aux dépenses de recherche et de développement technologique —efforts publics et privés cumulés—, qui était en 1981 de 1,97 %²⁶¹. En moyenne, entre 1981 et 1986, le budget de la recherche augmenta de 9 % par an, en francs constants ; dans cette même période, furent créés dans les organismes publics de recherche environ 8 000 postes de chercheurs²⁶². En dépit du gel de l'effort public entre 1986 et 1988, la part du PIB consacrée par le pays à la recherche-développement connut en 1990 son plus haut niveau (2,42 %), l'État contribuant à cette dépense de recherche à hauteur de 53 %, soit 1,28 % du PIB²⁶³.

Les années 1990 furent toutefois celles d'un ralentissement, et même d'une inversion de cette évolution. Alors qu'en 1992, la France dépensait encore pour la recherche 1,26 % de son PIB à travers ses seuls moyens budgétaires publics (contre 1,09 % aux États-Unis, 0,44 % au Japon, 0,99 % en Allemagne, 0,83 % au Royaume-Uni), les années qui suivirent furent marquées —en France, mais également dans la plupart des autres pays développés, Japon excepté— par une baisse relative des financements publics de la recherche : en 2000 en France, l'État ne contribuait plus à la dépense nationale de recherche qu'à hauteur de 0,93 % du PIB²⁶⁴. En particulier, la France connut entre 1994 et 1997 quatre années successives de baisse à la fois du BCRD —en francs constants— et du nombre de postes de chercheurs dans le secteur public ; et de 1998 à 2000, les dépenses publiques en faveur de la recherche ne furent que modestement relancées, leur évolution suivant celle du budget général de l'État²⁶⁵.

Ce ne fut qu'en 2001 que le taux de progression du BCRD fut de nouveau supérieur à celui du budget de l'État ; il en alla de même pour le BCRD 2002²⁶⁶, marqué par la relance de l'emploi scientifique à la suite de l'adoption en 2001 d'un plan pluriannuel de recrutement

tègre ni les salaires des enseignants-chercheurs, ni l'effort fiscal en faveur de la recherche privée (ni, comme sa dénomination l'indique, les crédits de la recherche et développement consacrée à la défense) : le BCRD ne représente par conséquent qu'une fraction de l'investissement de l'État en faveur de la recherche.

Sur la centralisation des crédits voués à la recherche au sein d'un "budget civil de recherche et de développement technologique", voir notamment Jean-François THÉRY, "Les spécificités juridiques de l'administration et du pilotage de la recherche – Les lois d'orientation et de programmation de la recherche du 15 juillet 1982 et du 28 décembre 1985", *op. cit.* p. 659.

²⁶¹ voir OST, Les chiffres clés de la science et de la technologie, *op. cit.* pp. 22-23

²⁶² voir le tableau publié par *Le Monde* du 22 mars 2002, p. 28

²⁶³ OST, Les chiffres clés de la science et de la technologie, *op. cit.* pp. 22-23

²⁶⁴ pour l'ensemble de ces chiffres, voir le rapport de la Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale et de la recherche, Recherche et développement en France, *Les dossiers*, n° 148, Enseignement supérieur. Recherche et Technologie, fév. 2004, pp. 16-17

²⁶⁵ voir l'avis du Conseil supérieur de la recherche et de la technologie sur le BCRD pour 2000, rendu en séance plénière du 27 oct. 1999 (<http://www.recherche.gouv.fr/conseil/csrt/1999/bcrd.htm>)

²⁶⁶ voir les avis du CSRT sur le BCRD pour 2001 et pour 2002, rendus en séance plénière le 18 oct. 2000 et le 25 oct. 2001 (voir le site Internet <http://www.recherche.gouv.fr/conseil/csrt/avis.htm>)

dans la recherche publique²⁶⁷. Mais alors que cette évolution donnait un signal positif à la recherche française, celle-ci dut faire face en 2003 à une nouvelle baisse de son budget : dès octobre 2002, le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie souligna le "*déclin de l'intérêt porté par la Nation à la science*", et manifesta "*son inquiétude et sa perplexité devant les choix qui sont faits et les hypothèses techniques qui les fondent*"²⁶⁸. La baisse des moyens publics consacrés à la recherche fut d'autant plus sensible que d'importantes annulations de crédits sont intervenues en cours d'exercice : pour la seule partie du BCRD gérée par le ministère de la recherche, la croissance initialement prévue des autorisations de programmes —qui permettent d'engager les recherches pour l'avenir, et déterminent par conséquent les investissements— s'est transformée en une baisse de 1,31 %, tandis que la diminution initiale des crédits de paiement —qui permettent d'honorer les engagements, c'est-à-dire de payer les travaux effectivement en cours— fut aggravée, s'élevant finalement à 13,2 %²⁶⁹. En particulier, par l'effet des annulations de 2003 mais aussi du gel de leurs subventions de l'année précédente décidé fin 2002, de nombreux organismes publics de recherche subirent une diminution de leurs crédits publics de l'ordre de 30 %, ce qui représentait une récession comme la recherche publique n'en avait jamais connue²⁷⁰.

De vives inquiétudes s'exprimèrent au sein de la communauté scientifique, à la fois par la voix des syndicats de chercheurs et par celle des responsables des établissements : "*ces mesures rendent extrêmement difficile le maintien de la qualité de notre recherche et de sa compétitivité internationale. C'est lourd de conséquences pour l'avenir d'une nation que de pénaliser sa recherche*", déclarait au journal *Le Monde* Geneviève Berger, directrice générale du CNRS²⁷¹. Le Comité national de la recherche scientifique se réunit fin juin 2003 en session extraordinaire pour manifester son inquiétude, tandis que plusieurs sociétés savantes interpel-

²⁶⁷ voir Jean-François AUGEREAU et Pierre LE HIR, "Le budget 2002 de la recherche privilégie l'emploi scientifique", *Le Monde* du 22 sept. 2001, p. 32, et Pierre LE HIR, "Le gouvernement lance un plan pluriannuel de gestion de l'emploi dans la recherche", *Le Monde* du 25 oct. 2001, p. 28

²⁶⁸ Avis du Conseil supérieur de la recherche et de la technologie sur le BCRD pour 2003, adopté en séance plénière le 17 oct. 2002, p. 3 (<http://www.recherche.gouv.fr/conseil/csrt/2002/avisbcrd2003.pdf>)

²⁶⁹ voir l'avis du CSRT sur le BCRD pour 2004, adopté en séance plénière le 23 oct. 2003, p. 3 (<http://www.recherche.gouv.fr/conseil/csrt/2003/bcrd2004.pdf>) ; le CSRT précisa que faute de statistiques, il n'avait pas pu procéder à la même analyse pour les annulations de la partie du BCRD gérée par les autres ministères.

²⁷⁰ Seul le CNES fit exception, pour des raisons liées à une crise profonde traversée depuis quelques années par l'établissement, qui n'aurait sans doute pas survécu à un tel assèchement des crédits ; sur le détail de l'évolution des crédits de paiement des principaux organismes publics de recherche entre janvier 2002 et mars 2003, voir le tableau publié par *Le Monde* du 16 avril 2003, p. 22

²⁷¹ voir Pierre LE HIR, "Les chercheurs mobilisés contre l'asphyxie des laboratoires", *Le Monde* du 15 mars 2003, p. 24

laient le chef de l'État par une lettre ouverte insistant sur la situation de péril pour la science, créée par cette asphyxie des centres de recherche, et le rappelant à ses engagements électoraux qui prévoyaient une relance de l'effort national en faveur de la recherche. De véritables campagnes de presse orchestrées par les scientifiques dénoncèrent l'abandon de la recherche par le politique²⁷², tandis que les chercheurs publics défilaient dans la rue sur le même thème²⁷³. Cette mobilisation eut le mérite de médiatiser les risques qu'une telle désaffection faisait courir à la science française, et contribua peut-être à infléchir cette ligne politique puisque l'effort financier de l'État en faveur de la recherche s'accrut de nouveau en 2004²⁷⁴, puis en 2005²⁷⁵.

Aujourd'hui, comme l'illustre l'instabilité de la situation budgétaire française, de vives interrogations pèsent sur le rôle de l'État dans le financement de la recherche. Dans un contexte de concurrence généralisée, où les thèses libérales connaissent de plus en plus de succès, le modèle français de développement scientifique basé sur l'interventionnisme des pouvoirs publics est sujet à la critique ; certains vont jusqu'à prôner une "privatisation" de la science, qui ferait du marché le meilleur —le seul ?— outil de choix. Pour l'heure, en dépit de la puissance colossale de groupes privés dans certains secteurs comme celui de la recherche pharmaceutique, l'horizon d'une science soumise à la seule loi du marché n'est pas d'actualité : les acquis de l'expansion impressionnante des budgets publics consacrés à la recherche depuis la seconde guerre mondiale apparaissent encore comme le témoin du souci collectif d'en faire un outil majeur de la transformation économique et sociale. Si les évolutions récentes, qui vont au rebours de celles observées depuis un demi-siècle, tendent à un désengagement relatif de l'État, celui-ci reste en France un acteur majeur de la politique scientifique, qui investit 1 % du PIB dans la recherche, par des crédits destinés non seulement aux établissements publics,

²⁷² voir par ex. François JACOB, "Recherche : jusqu'où ira le déclin ?", et Henri AUDIER, "Il faut sauver notre recherche scientifique", *Le Monde* du 8 avril 2003, pp. 1 et 17

²⁷³ voir Jean-Christophe FÉRAUD, "La recherche sacrifiée sur l'autel de la crise", *La Tribune* du 8 avril 2003 ; Pierre LE HIR, "Les chercheurs dans la rue pour des crédits et des emplois", *Le Monde* du 7 mai 2003, p. 23

²⁷⁴ Le BCRD s'élevait en 2004 à 8,93 milliards d'euros ; les crédits accordés à la recherche publique, déjà peu favorables en 2003, restèrent stables en euros courants, ce qui compte tenu de l'inflation s'est traduit par une diminution des moyens ; voir sur ce point l'avis précité du CSRT sur le BCRD pour 2004, pp. 4 et 5.

²⁷⁵ Le BCRD pour 2005 a augmenté de 356 millions d'euros. En plus de la hausse des crédits affectés aux laboratoires publics —qui ne couvre cependant pas les annulations de crédits des deux années précédentes—, le gouvernement a par ailleurs doté de 350 millions d'euros, sur des crédits extrabudgétaires, la nouvelle Agence nationale de la recherche, dont la vocation est de gérer des projets de recherche prioritaires. Le gouvernement a par ailleurs annoncé qu'il augmenterait de 300 millions d'euros les dépenses consacrées à la recherche industrielle par le biais du crédit d'impôt recherche. Voir "Recherche : un budget contesté", *Le Monde* du 24 sept. 2004, p. 27 ; voir aussi l'avis du CSRT sur le BCRD pour 2005, adopté en séance plénière le 21 oct. 2004 (<http://www.recherche.gouv.fr/conseil/csrt/2004/avisbcrd2005.pdf>).

mais également, sous la forme d'incitations diverses, au secteur privé dont l'effort financier propre représente 1,2 % du PIB²⁷⁶.

Les investissements publics, au service des politiques sectorielles de l'État, ont d'ailleurs permis de grandes réussites scientifiques et technologiques.

B. Les politiques sectorielles : quelques illustrations

Le modèle de développement scientifique de la France, depuis l'après-guerre, est basé sur de grands programmes mobilisateurs de la modernisation économique et sociale du pays : menés dans divers secteurs, ils répondent au souci de mettre la science au service direct de la société française, et de l'inscrire dans les politiques publiques comme une force de production à part entière. À titre illustratif, on évoquera les principaux axes de la politique scientifique de la France depuis la fin de la guerre, à travers la politique nucléaire (1), le développement des télécommunications (2), le programme spatial (3), et la promotion des sciences du vivant (4).

1) La politique nucléaire

Le développement de la recherche nucléaire en France au sortir de la guerre est une illustration symptomatique de la prise en charge par l'État du système scientifique au nom de besoins nationaux²⁷⁷ : la politique nucléaire de la France fut menée bien sûr en vue de la modernisation de son armée et de l'acquisition d'une "force de frappe", mais aussi à des fins civiles dans la perspective d'exploiter l'énergie nucléaire sur le plan industriel.

Si l'on devinait que les recherches atomiques, déjà fort avancées en France avant la guerre²⁷⁸, trouveraient dans le futur des applications d'une très grande portée, il avait fallu

²⁷⁶ Ces chiffres, qui traduisent le financement de la recherche par l'État ou par le secteur privé, ne doivent pas être confondus avec ceux exprimant la dépense intérieure de recherche, exécutée par les administrations ou par les entreprises : ils ne se recoupent pas exactement, puisque les administrations peuvent mener leurs actions de recherche en les finançant par des fonds provenant des entreprises dans le cadre de contrats de recherche, tandis que ces dernières financent sur crédits publics une partie importante de leurs activités. Ainsi, alors que les crédits destinés à la recherche proviennent à hauteur de 45 % de l'État et de 55 % du secteur privé (respectivement 1 et 1,2 % du PIB), les établissements publics n'exécutent effectivement que 38 % de la dépense intérieure de recherche, contre 62 % pour les entreprises (respectivement 0,83 et 1,37 % du PIB).

²⁷⁷ sur la politique nucléaire de la France pendant la IV^{ème} République, voir Lawrence SCHEINMAN, Atomic energy policy in France under the Fourth Republic, Princeton University Press, Princeton, 1965

²⁷⁸ C'est en effet en France que naquit en 1896 la physique atomique, dans les laboratoires d'Henri Becquerel et de Pierre et Marie Curie, et qu'elle se développa le plus brillamment jusqu'en 1939, date à laquelle l'équipe de Frédéric Joliot-Curie obtint, la première, une réaction de fission en chaîne. Avant la guerre, de nombreuses récompenses internationales furent d'ailleurs obtenues dans ce domaine par les chercheurs français : dès 1903, Henri Becquerel, découvreur de la radioactivité naturelle, et Pierre et Marie Curie obtinrent conjointement le prix Nobel de physique ; Marie Curie seule reçut ensuite le prix Nobel de chimie en 1911. Jean

(suite de la note : page suivante)

attendre la Libération pour voir apparaître le premier organisme scientifique qui leur fût exclusivement consacré ; seule cette création permit le lancement d'un véritable projet atomique français, les recherches nucléaires se voyant alors soutenues et organisées par une politique d'État qui, pour la première fois, leur donna un sens collectif et une orientation précise²⁷⁹.

Le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) fut ainsi créé le 30 octobre 1945 par une ordonnance du Général de Gaulle²⁸⁰, alors président du Gouvernement provisoire²⁸¹ ; il s'agissait d'un établissement de caractère scientifique, technique et industriel, doté de la personnalité civile et de l'autonomie administrative et financière, mais placé sous l'autorité et le contrôle du président du Gouvernement provisoire. Le CEA était donc un organisme qui à la fois bénéficiait d'une grande liberté d'action, censée assurer son efficacité, et se trouvait rattaché directement à l'autorité centrale : selon l'exposé des motifs précédant l'ordonnance du 30 octobre, *"l'autorité de l'État sur la marche du commissariat est la contrepartie nécessaire de la liberté, tout à fait exceptionnelle dans notre droit public, qui lui est donnée dans sa gestion"*. Parce que *"le sort ou le rôle du pays peuvent se trouver affectés par les développements de la branche de la science à laquelle il se consacre"*, le CEA devait ainsi être quasiment *"mêlé"* au gouvernement. La création même du CEA, et son rattachement direct au chef du Gouvernement, illustrent le lien nouveau et étroit unissant le politique et le scientifique²⁸².

Perrin obtint quant à lui le prix Nobel de physique en 1926 pour ses travaux sur l'atome mettant en évidence la structure discontinue de la matière, et Irène et Frédéric Joliot-Curie reçurent, enfin, le prix Nobel de chimie en 1935 pour leur découverte de la radioactivité artificielle.

Sur les recherches nucléaires antérieures à la création du CEA, voir Le développement nucléaire français depuis 1945, *Notes et études documentaires*, La documentation française, 18 déc. 1965, n° 3246, pp. 3 à 6

²⁷⁹ sur l'histoire de ce projet atomique et de la création du CEA, voir Aline COUTROT, "La création du Commissariat à l'Énergie Atomique", *op. cit.* p. 343 ; Marie-José LOVÉRINI, Le Commissariat à l'Énergie Atomique, Gallimard, Paris, 1995

²⁸⁰ Ord. n° 45-2563 du 30 oct. 1945, J.O. 31 oct. 1945, p. 7065. Cette ordonnance est souvent présentée par la doctrine comme datant du 18 octobre, sans doute parce que le Conseil des ministres l'a adoptée sous sa forme définitive à cette date ; c'est pourtant bien sous le nom d' "ordonnance n° 45-2563 du 30 octobre 1945" qu'elle apparaît au J.O. du 31, avec la mention "Fait à Paris, le 30 octobre 1945". Fort curieusement, le décret qui en assure l'application évoque, au J.O. du même jour, "l'ordonnance du 18 octobre 1945" (décret n° 45-2572 du 30 oct. 1945, J.O. 31 oct. 1945, p. 7079).

²⁸¹ La création du CEA prit l'aspect d'une priorité impérieuse, intervenant avant la réunion de la première Assemblée nationale constituante élue quelques jours auparavant (le 21 octobre), et avant même la naissance du Commissariat au Plan, en décembre 1945. Les négociations sur l'élaboration de ses statuts échappèrent donc aux acteurs et procédures habituels d'une décision législative : elles furent menées non seulement dans l'urgence, mais surtout dans le plus grand secret, en raison de la nature du projet et des recherches en question.

²⁸² Bien qu'il ne fût pas le premier organisme public de recherche spécialisé, par son importance le CEA est parfois regardé comme le prototype des institutions scientifiques françaises. Pourtant, il n'en constitua nullement le modèle : la plupart des "grands organismes" créés après lui n'adopteront pas sa structure d'établissement industriel, et ne seront pas soumis comme lui au droit privé. L'exposé des motifs de l'ordonnance qui institue le CEA précise d'ailleurs qu'il s'agit d'une *"création assurément originale et qui, justifiée par le caractère exceptionnel de la matière à laquelle elle s'applique, ne pourra être invoquée comme un précédent"*. Il n'en reste pas moins que le CEA initia le système du grand établissement national de recherche, voué à mener à bien le "grand programme" défini par la politique scientifique de la Nation.

La nomination au poste de haut-commissaire de Frédéric Joliot-Curie, l'un des pionniers de la recherche atomique avant la guerre, assura au CEA des lendemains fructueux ; celui-ci accueillit dans ses laboratoires les plus grands noms de la recherche atomique²⁸³, et parvint à construire dès 1948 la première pile à eau lourde, connue sous le nom de Zoé. Très vite, le CEA devint le moteur de tout un secteur industriel, doublant, jusqu'en 1960, ses effectifs et son budget tous les deux ans.

L'une des préoccupations majeures du gouvernement français au début de la V^{ème} République était d'assurer l'indépendance nationale, dans tous les secteurs ; dans le domaine militaire d'abord, le plus sensible politiquement, la recherche scientifique y contribua largement. Pierre Mendès-France, à partir de 1954, avait déjà œuvré pour la construction de l'arme atomique française²⁸⁴ ; les recherches poursuivies au CEA menèrent en février 1960 à l'explosion de la première bombe nucléaire française, dans le Sahara. Les travaux s'orientèrent alors dans le sens d'une militarisation de la recherche atomique et de la conception d'armes thermonucléaires. En concevant les armes nucléaires, le CEA a donc été l'outil principal de la politique de dissuasion de la France, lui garantissant l'indépendance nationale convoitée.

Mais cette indépendance s'est également réalisée sur le plan énergétique, par le développement d'une industrie nucléaire puissante : après s'être engagée dans la coopération européenne en matière de recherche nucléaire²⁸⁵, la France se dota d'un certain nombre d'instituts voués à la recherche nucléaire civile et à ses applications. Dès 1959, fut créé le service hospitalier Frédéric Joliot, pour l'application des techniques nucléaires au diagnostic médical ; surtout, fut créé en 1971 au sein du CNRS, malgré les oppositions farouches du CEA²⁸⁶, un nouvel établissement public voué à la recherche nucléaire civile, l'Institut national de physique nucléaire et de physique des particules, baptisé l' "IN2P3"²⁸⁷. Depuis sa création, l'IN2P3 a

²⁸³ Tels qu'Irène Joliot-Curie, Bertrand Goldschmidt, Pierre Auger, Jules Guéron, Lew Kowarski ou encore Francis Perrin.

²⁸⁴ voir Béatrice FAILLÈS, "Pierre Mendès France et la construction de l'arme atomique. Une responsabilité collective, un défi personnel", *Matériaux pour l'histoire de notre temps, Pierre Mendès France et la modernité*, *op. cit.* p. 136

²⁸⁵ Avec onze autres pays européens, la France participa en effet à la création du CERN, Centre européen de recherches nucléaires, qui commença à fonctionner à Genève dès 1952. Les activités du CERN n'étaient certes pas destinées à des applications industrielles : elles se limitaient à la recherche fondamentale en physique des hautes énergies, autour de gros équipements ; mais la participation importante de la France au budget du CERN témoignait de sa volonté de mener au plus haut niveau les recherches nucléaires, et lui permettait surtout d'utiliser ses outils, notamment le puissant Synchrotron à protons mis en service en 1960 (le succès du CERN permit d'ailleurs de créer en 1971 un nouvel accélérateur européen, le CERN II).

²⁸⁶ voir Gérard DARMON, "La mise en place des instituts nationaux : la difficile naissance de l'IN2P3", *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989, 1990-10*, p. 121

²⁸⁷ Décret n° 71-279 du 14 avril 1971, J.O. 16 avril 1971, p. 3664 ; voir, au sujet de l'IN2P3, Laurent BEAUVAIS, "IN2P3 : l'histoire d'une institution singulière", in *25 ans de recherche à l'IN2P3*, sous la dir. de

(suite de la note : page suivante)

permis la mise en place d'équipements lourds au service de la recherche nucléaire²⁸⁸, et la rénovation de tels équipements²⁸⁹. L'effort de "recherche et développement" français dans ce secteur s'est notamment traduit par la constitution au fil des années d'un parc de réacteurs qui fournit aujourd'hui plus des trois quarts de l'électricité française²⁹⁰. On peut donc citer, à l'actif du CEA comme de l'IN2P3, de nombreuses réalisations issues de la recherche atomique, qui témoignent non seulement d'une continuité dans la politique nucléaire de la France, mais aussi de l'orientation économique et sociale de la science française.

2) La politique des télécommunications

Contrairement à la situation favorable de la recherche nucléaire, la capacité de recherche en télécommunications était en France insuffisante avant la seconde guerre mondiale. Les unités de recherche connaissaient encore un fonctionnement largement artisanal, et un morcellement qui se traduisait par un cloisonnement rédhibitoire des compétences techniques²⁹¹. Le contexte de guerre révéla les insuffisances du réseau de télécommunications en France, et les effets catastrophiques d'une recherche sous-développée dans ce secteur : les enjeux liés aux télécommunications étaient considérables, d'ordre politique et stratégique au point de vue de l'indépendance nationale, mais aussi bientôt de nature économique et industrielle. C'est pourquoi dès 1944, les pouvoirs publics avaient décidé de créer un organisme public de recherche, le Centre national d'études des télécommunications²⁹², héritier de tout un ensemble de centres de recherche : le CNET, produit de la fusion de divers laboratoires et services qui depuis plu-

Jean Yoccoz, éd. Frontières, Gif-sur-Yvette, 1996, p. 146. L'IN2P3 perdra l'autonomie juridique en 1984 (décret n° 84-667 du 17 juillet 1984, J.O. 21 juillet 1984, p. 2380).

²⁸⁸ Tels que le grand accélérateur à ions lourds à Caen en 1974, le post-accélérateur cyclotron SARA à Grenoble au début des années 1980, l'accélérateur électrostatique VIVITRON à Strasbourg dans les années 1990.

²⁸⁹ Comme celle de l'accélérateur Saturne, en collaboration avec le CEA.

²⁹⁰ En France en effet, plus des trois quarts de l'électricité est d'origine nucléaire ; grâce à son parc de 58 réacteurs, notre pays dispose ainsi d'une grande stabilité d'approvisionnement, et atteint un taux d'indépendance énergétique proche de 50 %.

²⁹¹ sur l'histoire de la recherche scientifique et technique dans le domaine des télécommunications, et les origines du CNET, voir Le centre national d'études des télécommunications, 1944-1974 – Genèse et croissance d'un centre public de recherche, CRCT, Paris, 1990, pp. 15 et suiv.

²⁹² Loi validée n° 102 du 4 mai 1944 portant création d'un centre national d'études des télécommunications ; cette loi n'a pas fait l'objet d'une parution au Journal Officiel, car certaines sections du nouveau centre, d'ordre paramilitaire, devaient rester inconnues de l'occupant. L'existence du CNET fut officiellement reconnue par une ordonnance de validation promulguée par le Gouvernement provisoire de la République (ord. n° 45-144 du 29 janv. 1945, J.O. 29-30 janv. 1945, p. 419).

Pour le texte de la loi validée n° 102 du 4 mai 1944, voir Le centre national d'études des télécommunications, 1944-1974 – Genèse et croissance d'un centre public de recherche, précité, annexe n° 1, p. 333

sieurs décennies se consacraient à la recherche dans ce domaine²⁹³, était un organisme inter-ministériel permettant enfin la coordination nécessaire au déploiement d'une véritable politique des télécommunications.

Dans une France ruinée par la guerre, aux réseaux de télécommunications eux-mêmes ravagés, et qui accusait beaucoup de retard par rapport aux autres grands pays industrialisés, le premier objectif assigné au CNET fut de combler ce retard, par la recherche²⁹⁴; puis à partir de 1953, le gouvernement chargea le CNET de coordonner l'activité de recherche de l'ensemble de l'industrie française des télécommunications, pour faire du pays un leader dans le domaine des télécommunications.

Avec le soutien des autorités publiques, le CNET construisit alors de nombreux succès technologiques. Les études sur les réseaux hertziens menèrent à la naissance le 2 juin 1953 de l'Eurovision; les recherches menées parallèlement sur les câbles sous-marins débouchèrent en octobre 1957 sur l'établissement d'une liaison Marseille-Alger. Par ailleurs, ses travaux théoriques permirent au CNET de capter le 12 août 1960, à Issy-les-Moulineaux, les ondes réfléchies dans l'espace par le premier satellite de télécommunication "Echo 1" que la toute jeune NASA américaine venait de lancer; l'amélioration de cette technique par la construction d'une antenne mobile à Pleumeur-Bodou, en Bretagne, permit au CNET, associé à la firme américaine AT&T, d'établir le 11 juillet 1962 entre la France et les États-Unis via le satellite américain Telstar la première transmission intercontinentale au monde d'images télévisées.

D'année en année, le CNET s'est ainsi doté d'un potentiel technologique considérable, que la mise en place d'un dispositif institutionnel de pilotage et de coordination de la recherche au début de la V^{ème} République, ainsi que le lancement de grands programmes nationaux, devaient permettre d'exploiter. Symbolisant le volontarisme politique dans le domaine de la recherche et de la technologie, une "commission de l'électronique" mise sur pied en 1961 auprès des services du Plan stimula dès octobre 1961 le lancement d'une "action concertée électronique"²⁹⁵, pilotée à partir du 27 février 1962 par un "comité électronique" auprès de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique.

²⁹³ On pense le plus souvent au SERT, Service d'études et de recherches techniques créé en 1916; mais autour du SERT, s'était déjà amorcé à partir de 1931 un regroupement des pôles de recherche en télécommunications, dont les principaux étaient le LNR, Laboratoire national de radioélectricité, le LCT, Laboratoire central des télécommunications, la DRCT, Direction des recherches et du contrôle technique, et même une société privée, la SELT, Société pour l'étude des liaisons télégraphiques et téléphoniques créée en 1929.

²⁹⁴ Dès juillet 1947, grâce aux recherches menées au CNET, fut mise en service entre Paris et Toulouse une ligne de 600 circuits téléphoniques, qui constituèrent la base du réseau coaxial moderne et dont l'administration décida en 1948, sur recommandation du CNET, de doter l'ensemble du pays.

²⁹⁵ sur les "actions concertées", cf. *infra* pp. 196 et suiv.

Au début des années 1960, les chercheurs du CNET poursuivirent leurs recherches sur des technologies déjà largement explorées au cours de la décennie précédente, mais avec lesquelles ils espéraient préparer les télécommunications "tout électronique" du futur. La numérisation prit alors son essor dès le milieu des années 1960²⁹⁶. Mais surtout, le CNET réalisa en 1970 une innovation fondamentale dans le domaine des télécommunications, qui fut une première mondiale : alors qu'en 1965 les États-Unis avaient été les premiers à exploiter un central téléphonique électronique par commutation spatiale, l'organisme français mit en service à Perros-Guirec le tout premier central téléphonique à commutation temporelle. La commutation électronique temporelle consacrait le savoir-faire technologique développé par le CNET, et fournissait à la société de l'information électronique la base de son développement. C'est donc sur les fondations d'une recherche fondamentale puissante, engagée de longues années auparavant, que le CNET s'imposa comme le précurseur des télécommunications modernes, et l'instigateur d'une industrie dont on mesure aujourd'hui les gigantesques potentialités.

Les années 1970 et 1980 virent précisément le CNET s'investir dans l'exploitation de la numérisation du réseau.

- Le concept "Transpac" de la commutation de données par paquets, qu'on désigne parfois sous le terme de "téléphone des ordinateurs", avait été imaginé dès les années 1960 et expérimenté en 1970, pour être officiellement ouvert en décembre 1978.
- Parallèlement, furent engagés les premiers travaux sur le "vidéotex", qui ouvrait la voie à la "télématique", mot nouveau né du mariage de la télécommunication et de l'informatique : en janvier 1981, le vidéotex constitua une nouvelle première mondiale réalisée par le CNET, qui confirma sa position de leader technologique dans le domaine des télécommunications²⁹⁷.
- Au milieu des années 1970, le CNET orienta une partie de son activité sur les systèmes de transmission optique ; en 1980, le succès d'une première liaison opérationnelle encouragea ses responsables à pousser cette voie technologique pour exploiter pleinement les possibilités de ce nouveau support. Après quelques années de travaux, France Télécom fut en

²⁹⁶ C'est en effet en 1966 que fut établie, en région parisienne, la première liaison de type "MIC" (modulation par impulsion et codage).

²⁹⁷ Pour la première fois au monde, on vit des familles consulter leur téléviseur pour obtenir des informations pratiques transmises par le réseau téléphonique. L'écran devint alors un véritable outil de communication, grâce à dix ans de recherches menées dans le cadre du Centre commun d'études de télécommunications et de télévision, organe de recherche commun au CNET et à l'ORTF créé en 1971 à Rennes (c'est en effet ce centre qui donna naissance au concept du Minitel, dont l'application "annuaire téléphonique électronique" fut mise en service pour la première fois en juillet 1980, et mise à la disposition de l'ensemble des 22 millions d'abonnés en novembre 1985 ; de nombreux pays étrangers, depuis, ont adopté des équivalents du Minitel).

mesure de réaliser son réseau interurbain en fibres optiques, et d'en faire le constituant de base des câbles sous-marins. Après la pose d'une première liaison entre le continent et la Corse en 1987, l'année 1988 vit la signature d'un contrat entre la France et les États-Unis pour la réalisation du premier câble optique transatlantique.

Outre la coopération européenne engagée dès le début des années 1980 dans le cadre du programme ESPRIT, sur lequel nous reviendrons²⁹⁸, la fin des années 1980 et les années 1990 furent marquées par l'avènement du "réseau numérique à intégration de services", et par le développement des communications mobiles grand public, permis par les techniques cellulaires. Les travaux de recherche débouchèrent ainsi sur les énormes enjeux économiques des fameuses "autoroutes de l'information".

3) **La politique spatiale**

La politique spatiale fut véritablement lancée à partir des années 1960 : avant 1958, même si le CNRS était déjà impliqué dans l'exploration de l'atmosphère²⁹⁹, on comptait assez peu de travaux dans ce domaine. Mais à partir de cette date, la "course à l'espace" symbolisa le même souci d'indépendance nationale et de prestige international que la course à l'armement atomique, indépendance nationale et prestige de la France dans le monde dont le primat avait été érigé en dogme par le Général de Gaulle. La France se donna alors les moyens d'entrer dans le club restreint des nations dites spatiales.

Dès janvier 1959, fut créé à la Présidence du Conseil et auprès du Délégué général à la recherche scientifique et technique, un "Comité des recherches spatiales"³⁰⁰ : il était chargé, selon les termes du décret, de "*recenser les moyens dont la France dispose dans le domaine des recherches spatiales*", de "*présenter des propositions au Premier ministre pour l'établissement et l'exécution d'un programme de recherches spatiales*", et de "*diriger la mise en application du programme*" arrêté par le gouvernement. Ce Comité des recherches spatiales proposa en avril 1959 un premier programme, étalé sur six ans, dont le dessein était de ne pas abandonner l'espace aux seules "superpuissances", l'U.R.S.S. et les États-Unis : la France se donna alors les moyens de ses ambitions, en créant en 1961 le CNES, Centre national d'études spatiales³⁰¹. Sur le plan technique, ce nouvel établissement public avait pour mission de pré-

²⁹⁸ cf. *infra* p. 108

²⁹⁹ voir Philippe VARNOTEUX, "La part du CNRS dans les débuts de la conquête de l'espace (1945-1965)", *La Revue pour l'histoire du CNRS*, mai 2002, n° 6, p. 40

³⁰⁰ Décret du 7 janv. 1959, J.O. 8 janv. 1959, p. 565

³⁰¹ Loi n° 61-1382 du 19 déc. 1961, J.O. 20 déc. 1961, p. 11665

parer les programmes dans le domaine des recherches spatiales, et d'en assurer l'exécution ; son rôle consistait en fait à canaliser, puis à centraliser l'ensemble des recherches scientifiques et techniques liées à la conquête spatiale, menées dans divers organismes —au CNRS et au CNET en particulier. Sur un plan plus politique, il répondait à la volonté non seulement, bien sûr, de conduire au plus haut niveau les recherches spatiales françaises, mais aussi plus largement de développer le potentiel technique et industriel du pays, afin de rendre l'industrie française plus compétitive. En effet, les autorités publiques attendaient beaucoup de la recherche spatiale, persuadées que l'industrie nationale tout entière profiterait de ses retombées —l'aéronautique, l'électronique et les télécommunications notamment.

Le programme spatial civil de la France connut dès les premières années une croissance remarquable : son budget, qui était d'environ 40 millions de francs en 1961, atteignait presque 500 millions en 1967, tandis que le nombre de ses chercheurs et techniciens passait entre 1962 et 1967 de 12 à 448³⁰². Les débuts du CNES furent d'ailleurs prometteurs : dès 1965, le lancement d'une première série de satellites lui permit d'affirmer la compétence spatiale de la France³⁰³. Les programmes du V^{ème} Plan (1965-1970) prévoyaient ensuite la construction de la base spatiale de Kourou, en Guyane, et celle d'un important centre de recherche à Toulouse.

À partir de 1967, l'accent fut mis sur les satellites "d'application" : si les années 1960 furent celles de la montée en puissance de la recherche spatiale, les années 1970 furent celles de ses applications. En effet, les enjeux technologiques de la conquête de l'espace se précisèrent, dans divers domaines (météorologie, observation de la terre, espionnage militaire, télécommunications, etc.). Notamment, l'année 1974 fut marquée par le lancement du satellite franco-allemand Symphonie, qui grâce à l'apport du CNET inaugurait les télécommunications européennes par satellite ; un "programme national de télécommunications par satellites" fut alors lancé en février 1979, et constitua un projet industriel sans précédent en Europe, couronné par le lancement en août 1984 du premier des trois satellites Télécom.

La recherche spatiale des années 1970 est aussi caractérisée par la coopération internationale, dans laquelle s'engagea le CNES, et à travers lui la France. Si des liens ont pu exister entre notre pays et les États-Unis ou l'U.R.S.S., la coopération internationale de la France

³⁰² voir *La documentation française illustrée*, juin-juillet 1967, numéro spécial 228-229, La recherche scientifique et technique en France, La documentation française, p. 91 ; Délégation générale à la recherche scientifique et technique, La recherche scientifique et technique dans le budget de l'État, 1958-1967, *op. cit.* p. 48

³⁰³ sur les grandes étapes de la recherche spatiale jusqu'en 1965, voir notamment Des premières expériences scientifiques aux premiers satellites, actes de la première rencontre de l'I.F.H.E. sur l'essor des recherches spatiales en France, Paris, 24-25 oct. 2000, Division des publications ESA, Pays-Bas, 2001

s'inscrivit principalement dans le cadre européen³⁰⁴ ; elle déboucha sur le programme de lanceurs Ariane, dont le but était de doter l'Europe d'une capacité autonome de lancement, pour lui permettre de lancer ses propres satellites et de se mettre à l'abri d'une éventuelle dépendance politico-économique à l'égard d'autres puissances. Ce pari technologique et politique s'est transformé en grande réussite : ce programme européen, dont la réalisation est française, s'est révélé être un puissant vecteur du développement industriel et économique.

Encore aujourd'hui, le programme spatial représente 15 % du budget civil de recherche et développement, dont il constitue le deuxième objectif juste derrière les sciences du vivant.

4) Les "sciences du vivant" et la santé publique

Les "sciences du vivant", en particulier depuis une quarantaine d'années, représentent pour l'homme des enjeux considérables en raison de leurs applications, directes ou indirectes, dans le domaine de la santé. Depuis les années 1960, elles fournissent aux scientifiques les connaissances nécessaires à une mutation extraordinaire de la recherche médicale.

Dès les années 1950, sous l'impulsion d'une nouvelle génération de cliniciens de l'Assistance publique, s'étaient installées en milieu hospitalier de véritables structures de recherche, initiant l'évolution qu'allait connaître dans les décennies suivantes l'appréhension de la médecine et de ses liens avec la recherche. Dès 1958 en effet, virent le jour les premiers "centres hospitaliers et universitaires"³⁰⁵ : l'objet de cette réforme, qui concernait tant l'enseignement et la pratique même de la médecine que la recherche médicale, était précisément de réunir en un même lieu les unités de soin, d'enseignement et de recherche. Cette réforme structurale allait bientôt être accompagnée de véritables politiques publiques en faveur des sciences de la vie et de leurs applications dans le domaine de la santé : au début des années 1960, plusieurs "actions concertées" furent lancées, par exemple, pour faire bénéficier la recherche médicale des avancées de la biologie moléculaire.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la création en 1964 de l'INSERM, Institut national de la santé et de la recherche médicale. L'INSERM remplaça l'Institut national d'hygiène, trop orienté vers les problèmes généraux de santé publique, pour faire une plus grande place à la recherche biologique dont allaient manifestement de plus en plus dépendre les progrès de la médecine. Mais si la création de l'INSERM est le signe le plus évident de la volonté des pou-

³⁰⁴ Nous reviendrons plus loin sur cette collaboration européenne ; *cf. infra* p. 104

³⁰⁵ Ord. n° 58-1373 du 30 déc. 1958 relative à la création de centres hospitaliers et universitaires, à la réforme de l'enseignement médical et au développement de la recherche médicale, J.O. 31 déc. 1958, p. 12070

voirs publics de promouvoir les sciences de la vie et la recherche médicale, le nouvel institut n'était pas voué à travailler seul sur les questions de santé : à partir des années 1970, les pouvoirs publics incitèrent l'INSERM à collaborer avec les autres institutions de recherche investies dans le domaine de la santé, comme le CNRS, mais aussi les universités, et l'Institut Pasteur. Dès 1971, l'INSERM inaugura d'ailleurs une politique d'orientation scientifique fondée sur une nouvelle forme de financement de la recherche, les "actions thématiques programmées" (ATP) : il s'agissait d'actions à caractère multidisciplinaire, d'une durée de trois ans, menées dans des champs de recherche prioritaires et des domaines de recherche en expansion rapide ; ces "ATP" permirent de dynamiser considérablement la recherche médicale.

Tandis que la France s'était aussi engagée dans la recherche sur le vivant par le biais de la collaboration européenne, en participant dès 1963 à l' "Organisation européenne de biologie moléculaire" qui déboucha sur la création en 1974 d'un "Laboratoire européen de biologie moléculaire"³⁰⁶, elle offrait surtout à son nouvel institut national les moyens de sa réussite : dès sa création, l'INSERM connut une très forte expansion, symbole de l'engagement massif de l'État dans la recherche médicale³⁰⁷. Capables de s'appuyer sur des infrastructures solides et sur des effectifs importants —ceux de l'INSERM, mais aussi du CNRS, de l'INRA, du CEA, des universités—, les pouvoirs publics ont pu mener à partir des années 1990 une politique très axée sur les sciences de la vie. En particulier, fut mise en place une politique de développement d'une recherche clinique de très haut niveau, qui impliquait une coopération étroite entre la biologie moléculaire, la génétique et la recherche médicale. En 1999, le lancement d'un programme national sur la génomique, dont l'objet était la coordination de la recherche dans ce domaine et sa valorisation, déboucha notamment sur la constitution d'un réseau de huit "génopoles"³⁰⁸, et sur la création de deux "réseaux de recherche et d'innovation technologiques", GenHomme et Génoplante³⁰⁹. Les politiques publiques mirent aussi l'accent sur le développement des technologies appliquées à la santé (biotechnologies, médicaments,

³⁰⁶ *cf. infra* p. 104

³⁰⁷ Le budget de l'INSERM, qui était de 54 millions de francs en 1964, s'élevait déjà à 246 millions en 1974, puis à 1,4 milliard de francs en 1984 ; le nombre de ses unités de recherche passa de 27 à 74 pendant les dix premières années de l'Institut, pour s'élever à 224 en 1984 ; enfin, l'INSERM comptait 450 chercheurs à ses débuts, puis 1 020 en 1974, et 1 640 en 1984.

³⁰⁸ Les "génopoles" sont des instituts sans murs, centrés autour de plates-formes technologiques, qui rassemblent des équipes de recherche autour de quelques projets scientifiques de grande envergure, tout en dynamisant les formations universitaires dans le domaine de la génomique et de la bio-informatique ; elles s'appuient sur des structures de valorisation pour faciliter le transfert de technologies. Les génopoles françaises sont implantées à l'Institut Pasteur, à Évry, à Lille, à Strasbourg, à Lyon-Grenoble, à Montpellier, à Marseille et à Toulouse ; voir le rapport de l'EMBO (European Molecular Biology Organisation), Review of the French Genopole System, janv. 2003, <http://www.recherche.gouv.fr/rapport/rapportgenopole.pdf>

³⁰⁹ *cf. infra* p. 212

technologies biomédicales), sur les sciences du cerveau et de la cognition, sur la lutte contre les maladies infectieuses, ou encore sur la biologie du développement³¹⁰ ; aujourd'hui, de grands espoirs se fondent sur le développement des nano-biotechnologies, tandis que par ailleurs, la lutte particulière contre le cancer mobilise les nouvelles synergies des sciences du vivant, depuis la recherche d'amont en biologie jusqu'à la recherche clinique.

Aujourd'hui, les sciences du vivant représentent un quart de l'ensemble du budget civil de recherche et développement qui leur consacre 2,3 milliards d'euros, et en constituent le premier objectif ; 70 % des recherches sont concentrées dans les "établissements publics à caractère scientifique et technologique" (ESPT), et en particulier au CNRS, à l'INRA et à l'INSERM, qui avec un budget annuel de 573 millions d'euros, ses 2 500 chercheurs, et ses 400 unités de recherche implantées dans les hôpitaux, dans les universités, et qui participent à plus de 60 instituts fédératifs de recherche, est l'un des établissements publics spécialisés à caractère scientifique et technologique les plus importants en France³¹¹. La recherche universitaire joue également un rôle important dans la recherche en sciences du vivant, puisqu'elle y consacre un quart de ses crédits ; enfin, d'importantes fondations, dont certaines sont à cette fin subventionnées par l'État, contribuent également au développement des recherches dans le domaine de la santé³¹².

Mais dans ce secteur, l'Union européenne n'est pas en reste puisque le sixième programme-cadre communautaire présente les sciences du vivant comme l'une de ses sept priorités thématiques, et leur alloue 2,25 milliards d'euros. En effet, depuis plus de vingt ans, l'État n'est plus seul à impulser le développement scientifique et technologique : la contribution de l'Union européenne en matière de recherche et développement est aujourd'hui incontournable.

³¹⁰ voir Ministère de la recherche, Rapport d'activité ministériel. Mars 2000 - Mars 2002, pp. 15 et suiv.

³¹¹ Avec l'INRA, qui participe aussi directement aux recherches dans le domaine de la santé.

³¹² sur les fondations, *cf. infra* p. 171

Section 2. L'APPARITION DES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES

Dans ses traditions comme dans sa nature, la science présente un caractère essentiellement international : tout nouvel apport à la science fondamentale est aussi un apport au patrimoine universel de la connaissance, et la circulation des savoirs nouveaux à travers les frontières est reconnue à la fois comme l'expression et comme la condition même des progrès scientifiques. Les exemples de relations scientifiques se poursuivant à travers les frontières —y compris à travers les frontières de pays ennemis, parfois avec l'autorisation expresse de ces derniers³¹³— sont d'ailleurs assez nombreux ; jusqu'à la première guerre mondiale en tout cas, la recherche scientifique était le plus souvent placée au-dessus des considérations nationales.

En Europe en particulier, les universités avaient très tôt —dès le Moyen Âge— tissé de véritables réseaux entre intellectuels, et contribué à ce qu'on a pu appeler la "*première unification européenne*"³¹⁴. Si dans le contexte de la montée en puissance des États, les universités perdirent au XV^{ème} siècle leur dimension internationale, très vite les sciences reprirent le chemin de la collaboration européenne : les échanges de correspondances entre les savants de différents pays furent intenses dès le XVII^{ème} siècle³¹⁵. L' "Europe des savants" se constituait ainsi avec les débuts de la science moderne, menant à la "*deuxième unification européenne*" : selon Krzysztof Pomian, "*jamais entreprise intellectuelle n'a été aussi internationale que la constitution de ces nouvelles sciences entre Galilée au début du XVII^{ème} siècle et Laplace à la fin du XVIII^{ème} siècle, l'œuvre de Newton unissant l'un à l'autre par la loi de la gravitation universelle, qui prend appui sur l'œuvre du premier et fonde la mécanique céleste du second. Avec au point de départ un Polonais, elle engage des Italiens, des Allemands, des Français, des Hollandais, des Anglais et des Suisses ; dans les disciplines naturelles, elles aussi en mutation, on rencontre en plus des Danois et des Suédois*"³¹⁶. Seuls les replis nationalistes du XIX^{ème} siècle ralentirent, sans les faire disparaître, les échanges internationaux dans le domaine des sciences.

L'Europe de la science est donc une réalité ancienne. Le caractère universel de la science fut toutefois pour le moins malmené non seulement par la première guerre mondiale,

³¹³ sur ce thème, voir A. KING, Introduction au chapitre consacré aux relations scientifiques internationales, in Problèmes de politique scientifique, Séminaire de Jouy-en-Josas, *op. cit.* pp. 153 et suiv.

³¹⁴ Krzysztof POMIAN, L'Europe et ses nations, coll. *Le débat*, Gallimard, Paris, 1990, pp. 51 et suiv.

³¹⁵ voir notamment l'action de Marin Mersenne en ce sens, *cf. supra* p. 56

³¹⁶ Krzysztof POMIAN, L'Europe et ses nations, *op. cit.* pp. 97-98

mais plus encore par la seconde, puis par la guerre froide : la technique devenant de plus en plus tributaire des progrès scientifiques, les responsables politiques et les scientifiques s'associèrent au nom d'intérêts nationaux. Mais le rétablissement d'un climat de paix, progressivement, a permis la reconstitution d'une sorte de "*marché commun*" mondial des savants et des idées", selon les termes de Harvey Brooks³¹⁷. À l'échelle de notre continent en particulier, la construction européenne, garante de paix durable, a joué un rôle majeur dans l'évolution des approches politiques de la science, et par conséquent des conditions mêmes de réalisation de la recherche : l'Europe associe aujourd'hui non plus seulement des individus, mais bien au-delà, des équipes, des laboratoires, des institutions de recherche, et les États eux-mêmes.

Dès la fin de la guerre en effet, plusieurs organismes européens de "recherche et développement" furent créés, souvent autour de grands équipements déjà existants³¹⁸.

Le premier événement marquant de la collaboration européenne en matière de recherche fut sans doute la création du CERN, Centre européen de recherches nucléaires. Dès 1949, lors d'une conférence à Lausanne, le physicien français et prix Nobel de chimie Louis De Broglie avait proposé, en vue de contribuer à restaurer le prestige de la science européenne, la création d'un grand laboratoire scientifique européen ; en 1952, un "Conseil européen de la recherche nucléaire" fut mis sur pied à titre provisoire, en préalable à la signature à Paris en 1953, puis à sa ratification en 1954 par douze États européens, d'une convention établissant à Genève un Centre européen de recherches nucléaires. En 1971, un second grand accélérateur européen fut construit, en France. Le CERN connut dès les origines un succès incontestable sur le plan scientifique, se faisant le principal moteur des progrès de la physique des hautes énergies ; le CERN rassemble aujourd'hui vingt États³¹⁹, et compte en tant qu' "observateurs" de prestigieux partenaires tels que le Japon et les États-Unis.

Sur le modèle du CERN, d'autres organismes de coopération scientifique européenne virent le jour. Dès 1962, fut mis sur pied l'ESO (*European Southern Observatory*), Observatoire astronomique européen pour l'hémisphère Sud ; ce nouvel organisme, dont le principal centre

³¹⁷ Harvey BROOKS, "La science peut-elle être planifiée ?", *op. cit.* p. 121

³¹⁸ sur l'institution d'organisations intergouvernementales en matière scientifique —indépendantes de tout projet global lié à la construction de la communauté européenne—, voir notamment Louis VILLECOURT, "Quinze ans de coopération scientifique et technique européenne. 1953-1968", in Les cadres juridiques de la coopération internationale en matière scientifique et le problème européen, actes des colloques d'Aix-en-Provence et Nice, Commission des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 31 mai 1970, p. 599

³¹⁹ Ces États sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République Tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, et la Suisse.

d'observation est établi à La Silla au Chili, permit aux Européens de jouer un rôle important dans la recherche astronomique mondiale.

Le succès du CERN inspira également les biologistes : le projet de création d'un centre européen de recherches dans le domaine de la biologie moléculaire apparut dès 1962. La naissance en 1963 de l' "Organisation européenne de biologie moléculaire" (EMBO, *European Molecular Biology Organization*) avait précisément pour but, à terme, la création d'un grand laboratoire européen. En 1971, Heidelberg fut choisi pour être le siège du futur laboratoire européen de biologie moléculaire, qui vit officiellement le jour en 1974, date de la ratification par la France de l'accord signé en 1973 à Genève par dix États européens. La construction du complexe destiné à accueillir, à Heidelberg en Allemagne, l'EMBL (*European Molecular Biology Laboratory*), débuta en 1975 alors que les travaux des chercheurs avaient déjà commencé dans des locaux provisoirement affectés au nouveau centre ; en 1976, Grenoble accueillit une deuxième base de ce laboratoire. Depuis, l'EMBL a diffusé vers d'autres territoires de l'Union ce projet de collaboration scientifique européenne : il poursuit aujourd'hui ses travaux non seulement à Heidelberg et à Grenoble, mais aussi depuis la fin des années 1990 à Hinxton au Royaume-Uni, à Hambourg en Allemagne, et à Monterotondo en Italie.

La recherche spatiale connut elle aussi un développement fructueux grâce à la collaboration européenne. Déjà dans les années 1960, avaient vu le jour les deux premiers organismes européens de recherche spatiale, l'un chargé d'étudier et de réaliser des lanceurs, l'ELDO (*European Launcher Development Organization*), l'autre voué à la construction de satellites pour réaliser des expériences spatiales, l'ESRO (*European Space Research Organization*). Aucun de ces deux organismes ne connut le succès³²⁰ ; en revanche, plus prometteuse fut l'apparition en 1975 de l'Agence spatiale européenne (ESA, *European Space Agency*), qui devait constituer l'organisme unique pour la recherche spatiale européenne et qui engloba par conséquent les fonctions de l'ELDO et de l'ESRO, c'est-à-dire la réalisation des lanceurs et la construction des satellites. L'ESA fut chargée de définir la politique spatiale de l'Europe, et de coordonner les programmes nationaux ; elle est notamment à l'origine du programme de lanceurs Ariane, qui symbolise dans le monde entier le succès de la collaboration européenne dans la recherche spatiale. À ce jour, l'ESA compte quinze États membres³²¹.

On peut également citer, au titre de la coopération européenne dans la recherche technologique, le programme le plus important auquel elle ait donné lieu : le projet Airbus. Airbus,

³²⁰ voir Pierre PAPON, *Le pouvoir et la science en France*, *op. cit.* pp. 199 à 201

³²¹ Il s'agit de l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Irlande, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

qui prit forme en 1970, est en effet le fruit de l'association, par le biais de leurs compagnies aériennes nationales, de la France et de l'Allemagne, à laquelle se joignirent l'Espagne en 1971, puis le Royaume-Uni en 1979 ; devenu un groupement d'intérêt économique à la fin des années 1970, puis une société à part entière en 2001, Airbus est un symbole fort de cette collaboration européenne dans le champ de l'industrie, qui a permis de mettre en commun l'ensemble des coûts de développement, scientifique et technologique.

Enfin, dans le domaine de la recherche industrielle, l'initiative Eurêka est l'un des cadres les plus récents de la coopération scientifique européenne. Lancée par le président Mitterrand en 1985, cette initiative permet aux entreprises et aux laboratoires de recherche de proposer des projets de partenariat sur des thèmes de recherche variés, pour mettre au point des produits, procédés ou services appelés à prendre place, à terme, sur le marché ; les projets retenus bénéficient de soutiens financiers grâce à des fonds nationaux, selon les procédures en vigueur dans les pays concernés. Eurêka sert aujourd'hui de cadre, dans 33 pays européens³²², à environ 860 projets de recherche finalisée, qui représentent un engagement de 5 milliards d'euros ; depuis son lancement, ce programme a permis la réalisation de plus de 3 000 projets, mobilisant au total 18 milliards d'euros³²³.

À un niveau plus politique, les États encourageaient également le développement de la recherche dans un cadre multinational, en participant à des organisations internationales qu'ils avaient instituées par traité dans plusieurs domaines.

En particulier, l'EURATOM créée en 1957 devait permettre la constitution d'une communauté atomique européenne ; elle avait pour première mission de "*développer la recherche et assurer la diffusion des connaissances techniques*"³²⁴. En réalité, l'EURATOM n'a pu réellement orienter et coordonner la politique nucléaire des six États membres, en raison des réticences de la France à lui confier la direction d'une politique nucléaire qu'elle entendait maîtriser de bout en bout, afin de conserver l'ensemble de ses prérogatives en matière de relations internationales, notamment à l'égard des États-Unis. Mais si l'EURATOM a connu l'échec sur le plan politique comme sur le plan industriel, elle a pu procéder à une reconversion de ses centres, qui ont poursuivi avec succès un certain nombre de programmes scientifiques.

³²² L'Union européenne est aussi membre du programme Eurêka, ce qui porte le nombre de ses membres à 34.

³²³ voir l'allocation de Claudie HAIGNERÉ, ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies, à l'occasion de la présidence française d'Eurêka, conférence de presse du 9 juillet 2003, http://www.eureka.be/ifs/files/public/Eureka/Members/France/Press_Releases/allocation_haignere090703.pdf

³²⁴ Art. 2-a du traité de l'Euratom (lequel consacre un chapitre entier au développement de la recherche).

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) avait elle aussi, dès 1960, orienté ses activités vers une coopération européenne dans la recherche³²⁵.

En 1971 enfin, un accord intergouvernemental réunissant dix-neuf États européens scella le dispositif de "Coopération européenne dans le domaine scientifique et technique" (COST), doté d'une infrastructure politique et administrative propre, même s'il s'appuyait à la fois sur le Conseil et la Commission. Le COST permit de lancer plusieurs "actions concertées" de recherche européenne.

Par ailleurs, la création en 1974 sur l'initiative d'Hubert Curien d'une Fondation européenne de la science, organisation non gouvernementale qui dépasse le cadre de la CEE, participa du même mouvement : son objectif était de promouvoir la recherche scientifique de haut niveau à l'échelle européenne. Elle regroupe aujourd'hui 76 organismes membres, qui se consacrent à la recherche dans 29 pays européens.

Avec le recul des années, on perçoit bien que les diverses collaborations scientifiques engagées entre les acteurs de la recherche en Europe, qui n'étaient pourtant pas inscrites dans le dessein général de la construction européenne, n'en ont pas moins apporté leur pierre à l'édifice communautaire. Si l'on sait que la recherche a besoin des échanges internationaux pour progresser, on insiste généralement moins sur les enchaînements inverses, par lesquels la recherche devient à son tour le lieu de rencontre des États : la création du CERN est parfois considérée comme la toute première marche de la réconciliation franco-allemande, comme la première étape de la construction européenne. Ainsi, alors même que les initiatives en faveur de la coopération européenne dans le champ de la recherche prirent souvent forme à l'extérieur des institutions de la CEE, elles contribuèrent à en soutenir l'action, et à favoriser l'engagement ultérieur des responsables européens sur ce terrain.

De fait, la CEE ne resta pas absente des enjeux qu'elles portaient : elle profita de ce contexte favorable à l'union des efforts pour concrétiser l' "Europe de la recherche", par l'édification progressive d'une "politique scientifique" communautaire (I), puis afin d'améliorer son intégration aux politiques nationales, par le projet d'un "espace européen de la recherche" (II).

³²⁵ voir Jacques HOUSSIAUX, "Vers une politique européenne de la recherche scientifique", *Revue économique*, 1964, n° 2, p. 189

I. L'ÉDIFICATION D'UNE "POLITIQUE SCIENTIFIQUE" COMMUNAUTAIRE

C'est dans le contexte qui vient d'être rappelé, qui voyait la collaboration européenne en matière scientifique s'organiser sur un modèle intergouvernemental, qu'en avril 1964 la CEE mit sur pied un Comité de politique économique, chargé d'établir un *"avant-projet de programme de politique à moyen terme de la Communauté"* ; l'un des premiers actes de ce Comité fut de créer en son sein un groupe de travail nommé *"Politique de la recherche scientifique et technique"*, et de lui donner pour mission *"d'étudier les problèmes que poserait l'élaboration d'une politique coordonnée ou commune de la recherche scientifique et technique et de proposer les mesures permettant d'amorcer une telle politique"*. Achievé en 1966, le premier rapport de ce groupe de travail, à défaut de faire des propositions concrètes, affirma que *"le développement de la recherche scientifique et technique [devait] être considéré comme un des trois objectifs prioritaires de la Communauté pour les cinq prochaines années"*³²⁶ ; l'une des préoccupations était de rattraper le retard scientifique et technique considérable vis-à-vis des États-Unis. Mais ce ne fut que le communiqué final d'une conférence tenue à Paris en octobre 1972 entre les chefs d'État et de gouvernement des neuf pays européens, qui symbolisa le lancement d'une politique communautaire dans le domaine de la recherche : les représentants des États de la Communauté s'engagèrent en effet à *"définir des objectifs et assurer le développement d'une politique commune dans le domaine scientifique et technologique"*, ce qui *"implique la coordination, au sein des institutions communautaires, des politiques nationales et l'exécution en commun d'actions d'intérêt communautaire"*³²⁷. C'est dans ce dessein que fut créé en 1973 un *"Comité de la recherche scientifique et technique"* (CREST), chargé de confronter les politiques scientifiques nationales de recherche, afin de les harmoniser.

En réalité, l'action du CREST resta limitée, car la plupart des pays conservèrent la maîtrise totale de leur politique scientifique, ce qui allait à l'encontre du projet de coordination. Cependant, le contexte politique était favorable à une approche plus globale de la politique scientifique, et la politique communautaire dans le domaine de la science et de la technologie prit corps à partir de 1974. Les activités de recherche-développement pouvaient faire l'objet de trois types d'actions :

- les *"actions directes"* : les recherches étaient effectuées dans les laboratoires du *"Centre commun de recherches"*, constitué dès 1953 par *"européanisation"* de centres nationaux déjà existants. Le Centre commun de recherches disposait alors de quatre instituts, à Ispra

³²⁶ voir Robert GILPIN, *La science et l'État en France*, *op. cit.* p. 339

³²⁷ voir Pierre PAPON, *Le pouvoir et la science en France*, *op. cit.* pp. 211-212

en Italie, à Geel en Belgique, à Karlsruhe en Allemagne, et à Petten aux Pays-Bas ; aujourd'hui, le centre de Séville, en Espagne, compte aussi parmi les instituts du Centre.

- les "actions indirectes" : les travaux étaient menés dans les organismes des États membres, mais gérés, coordonnés et financés (au moins partiellement) par la Commission ;
- les "actions communautaires concertées" : les recherches étaient exécutées au plan national sans intervention financière de la Communauté, mais avec une programmation au niveau communautaire, et une coordination assurée par la Commission —elle-même assistée du CREST— des activités menées dans les États membres.

Malgré le progrès que représentaient ces actions communautaires en faveur de la recherche, ces instruments sont apparus au début des années 1980 insuffisants pour permettre seuls à la Communauté européenne de rivaliser avec les États-Unis ou le Japon. Les mécanismes furent maintenus, mais la Communauté décida d'adopter une attitude plus volontariste par la mise en œuvre d'une véritable stratégie commune de recherche et développement, orientée vers la réalisation de grands programmes mobilisateurs, appelés "programmes-cadres". Les programmes-cadres se sont en effet imposés, au cours des années 1980 (A), comme le principal outil de l'action communautaire dans le domaine de la recherche (B).

A. Le cheminement historique des programmes-cadres communautaires

Les conditions dans lesquelles sont apparus les programmes-cadres communautaires ont permis d'établir durablement le principe même de la prise en charge du développement scientifique par les institutions communautaires, tout en traçant les modalités de son intervention (1) ; mais ce ne fut que dans un deuxième temps que l'existence d'une politique communautaire de recherche, véhiculée par des programmes-cadres pluriannuels, fut consacrée par les traités fondateurs (2).

1) Les conditions d'émergence des PCRD

La faiblesse, en Europe, d'un secteur industriel considéré comme stratégique —celui des technologies de l'information— a ouvert la voie à une prise en charge plus vigoureuse par la Commission des questions scientifiques et techniques à l'échelle continentale. En effet, c'est le projet de "programme stratégique européen pour la recherche et le développement en technologie de l'information" (ESPRIT, *European Strategic Programme for Research and Development in Information Technologies*), qui avait pour ambition globale d'améliorer, dans ce secteur clé, la compétitivité des entreprises en matière de recherche et de développement

technologique, qui est à l'origine d'une définition communautaire d'objectifs et de méthodes impliquant directement la recherche.

Le programme ESPRIT devait permettre, à terme, de doter les entreprises européennes des technologies de base nécessaires pour soutenir la compétition internationale, d'encourager leur coopération, et de développer des standards européens permettant aux industriels de bénéficier de la taille du marché de la Communauté ; ce furent les industriels eux-mêmes, représentés par les dirigeants des douze plus grandes entreprises européennes en technologies de l'information, qui désignèrent les champs où l'Europe devait concentrer ses efforts. L'initiative, homologuée par le Conseil de l'Europe en décembre 1982 avec le lancement d'une phase pilote, se heurta aux réticences voire aux résistances non seulement des entreprises, qui dans un contexte de libre concurrence n'étaient guère habituées à coopérer, mais aussi des gouvernements puisqu'il s'agissait d'une industrie stratégique impliquant nombre d'intérêts nationaux ; mais la Commission, qui recueillait les informations sur la situation du secteur et sur les besoins de l'industrie, fut seule en état de présenter un programme ciblé, qui se substitua ainsi aux projets généraux avancés jusque-là. La démarche connut finalement le succès, en raison d'une part de la situation critique dans laquelle se trouvait l'industrie en question et du relatif échec des politiques nationales de recherche et développement dans ce secteur, d'autre part de la méthode retenue qui s'appuyait scrupuleusement sur les indications des industriels nationaux : les États prirent ces indications comme une forme de caution, et ne purent en tout état de cause s'y opposer sans prendre le risque de desservir les efforts de recherche et développement de leurs propres grandes entreprises.

Ainsi furent définis, sur la base des propositions des industriels mais par la Commission, les objectifs visés, ainsi que les démarches permettant de les atteindre. C'est notamment par ce programme ESPRIT que fut dégagée la notion de "recherche précompétitive", qui resta longtemps une référence essentielle pour l'intervention de la Commission dans les questions scientifiques : en effet, dans un contexte de libre concurrence âprement défendu par la Commission elle-même, la politique communautaire de la recherche s'est appliquée à soutenir la seule recherche n'empiétant pas sur le marché, et préservant par conséquent tous les bénéficiaires d'une appropriation exclusive des résultats par l'un ou l'autre d'entre eux. Les "programmes-cadres de recherche et de développement technologique" (PCRD) furent donc, à l'origine, réputés favoriser l'accroissement et la diffusion des connaissances scientifiques, sans empiéter sur le marché : il revenait ensuite aux opérateurs économiques de convertir ces connaissances en applications industrielles. En réalité, cette notion de "précompétitivité" s'est avéré floue, déconnectant en outre, selon certains industriels, le soutien public des préoccupa-

tions du monde économique³²⁸. Il est aujourd'hui admis que le distinguo entre "recherche pré-compétitive", qui serait désintéressée alors même que l'intervention communautaire s'affiche comme orientée sur les champs technologiques les plus prometteurs pour les industries du futur, et "recherche finalisée" qui ne pourrait être soutenue que par des fonds privés, est tout aussi artificiel que celui dont il s'inspire entre "recherche fondamentale" et "recherche appliquée" : comme l'écrit le CNER, "*la compétitivité se joue et se gagne en "amont" et n'épargne donc plus la recherche dite fondamentale*"³²⁹. Par conséquent, et même si le Conseil européen d'Edimbourg réaffirma en 1992 l'obligation de respecter en matière de recherche et développement technologique les règles de la libre concurrence, un équilibre fut peu à peu trouvé entre l'intervention sur la recherche dite fondamentale, et la recherche dite appliquée : aujourd'hui, les PCRD financent de nombreux projets au titre des recherches technologiques de base qu'ils nécessitent, alors que la phase de développement d'applications industrielles ne réclame ensuite presque aucune opération de recherche supplémentaire. Les PCRD peuvent ainsi s'inscrire dans des objectifs plus stratégiques pour l'industrie européenne.

Il n'en reste pas moins que le programme ESPRIT, première tentative de récupération par la Commission de la responsabilité du développement scientifique au sein de la Communauté, joua un rôle décisif dans l'émergence, le développement et la définition des modalités mêmes de l'intervention communautaire dans le domaine de la recherche. Cette nouvelle donne interventionniste suscita cependant des oppositions : dès juin 1982, à l'occasion du sommet de Versailles, un certain nombre de pays membres avaient déjà formulé leurs inquiétudes quant à la gestion communautaire de la recherche et développement, prônant plutôt l'option intergouvernementale pour le développement de la coopération scientifique. Mais surtout, le monopole de la Commission sur la recherche et le développement technologique fut mis en cause peu après le lancement du premier PCRD, par l'initiative Eurêka qui vit plusieurs États européens, membres de la Communauté et tiers, s'associer à la France par la mise en commun de leurs moyens au profit d'opérations de développement technologique dans des champs prioritaires³³⁰. Certes, les protagonistes insistèrent sur la complémentarité de leur démarche et de l'approche communautaire, les programmes communautaires étant présentés comme "pré-compétitifs" alors que les programmes Eurêka étaient tournés vers le développement de pro-

³²⁸ voir le rapport du CNER précité, La France dans l'espace scientifique et technique européen, pp. 148-149

³²⁹ *ibid.*

³³⁰ Les champs privilégiés ont d'abord été les technologies de l'information et des communications, la robotique, les biotechnologies et les nouveaux matériaux, puis sont venus s'adjoindre à ces priorités la protection de l'environnement, l'énergie, les lasers et les transports.

jets proches du marché³³¹ ; cependant, la Commission européenne perçut cette initiative comme un signal selon lequel les pays n'étaient pas disposés à lui déléguer le pouvoir exclusif de gérer la recherche technologique à l'échelle européenne. Cette initiative contribua peut-être à dégager le principe de subsidiarité, qui caractérise lui aussi l'intervention communautaire dans la recherche : consacré par le Traité de Maastricht en 1992, le principe de subsidiarité impose à la Communauté de n'intervenir, "*dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive*" ce qui est naturellement le cas de la recherche, "*que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres*"³³². Si les termes généraux de ce texte offrent diverses possibilités d'interprétation, le débat sur la subsidiarité a conduit dans le domaine de la recherche et du développement technologique à proposer le critère de la "*valeur ajoutée européenne*", ce qui en dénature quelque peu le sens et en relativise la portée.

Les programmes ESPRIT et Eurêka ont ainsi jeté les bases de l'intervention communautaire en faveur du développement scientifique et technologique ; si les principes qu'ils ont contribué à faire éclore —recherche précompétitive, subsidiarité— ont évolué depuis vingt ans, ils restent des références essentielles pour l'élaboration des PCRD, qui furent assez rapidement consacrés par les traités "constitutionnels" comme le principal support de la politique communautaire de recherche et développement.

2) **La consécration "constitutionnelle" des PCRD**

Les PCRD répondaient à l'objectif d'inclure enfin les activités de recherche et de développement dans un plan d'ensemble, susceptible de servir de base à une réelle politique communautaire. Dans le but de permettre à la Communauté d'orchestrer véritablement les objectifs scientifiques et technologiques, la Commission a donc réuni tous les programmes, jusque-là distincts, au sein d'un "programme-cadre" conçu pour couvrir plusieurs années. Cette planification devait permettre de constituer un budget d'ensemble, et de coordonner les activités communautaires et les activités nationales ; en outre, le caractère pluriannuel des PCRD fournissait aux financements la stabilité nécessaire au suivi des travaux. Les arguments permettant de soutenir un tel projet tenaient aussi à l'échelle nouvelle à laquelle pourraient être menées les activités scientifiques, échelle offrant des moyens —financiers et humains— que les pays

³³¹ sur cette complémentarité, voir le rapport du CNER précité, La France dans l'espace scientifique et technique européen, pp. 215 et suiv.

³³² Art. 5 du Traité de l'Union européenne

membres ne pouvaient à l'évidence réunir ; en particulier, le passage à la dimension communautaire de recherches sectorielles, auparavant développées dans un cadre national, devait permettre de garantir des résultats significatifs, sur une vaste échelle géographique. Enfin, le développement d'actions communautaires de recherche et de développement technologique était censé contribuer à l'instauration de dispositifs réglementaires et normatifs homogènes, et donc plus largement, à la cohésion du marché commun.

C'est l'Acte unique européen, signé en 1986 et ratifié en 1987, qui traduit en termes juridiques la nécessité d'accorder une chance au développement d'une recherche commune impulsée par un centre unique de décision. L'Acte unique s'inscrit en effet dans la logique politique des programmes-cadres en conférant à la Communauté une compétence globale en matière de recherche et de technologie : il ajouta notamment au traité de Rome un article 130 I (devenu l'article 159), qui pose en principe la conception de programmes-cadres pluri-annuels de recherche et de développement technologique, dont la mise en œuvre se fait au moyen de programmes spécifiques. Ce traité peut donc être regardé comme l'acte fondateur de la recherche et développement comme "politique communautaire" au sens plein. Depuis l'Acte unique, le concept même du programme-cadre apporte en effet à la politique communautaire de recherche un instrument de programmation budgétaire pluriannuelle, dont la vocation est de réunir cohérence, stabilité et visibilité ; il constitue la principale base juridique de l'action communautaire en matière de recherche et de développement technologique, cette nouvelle structure étant d'autant plus importante qu'elle est désormais figée dans un texte de nature constitutionnelle. À partir de l'Acte unique européen en effet, toute action communautaire intéressant la recherche doit revêtir la forme d'un programme spécifique, ou y trouver sa place.

Le Traité de l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, permit à la recherche communautaire de franchir un nouveau pas : il modifia sensiblement les finalités et la nature même de la politique scientifique communautaire, par l'introduction d'un nouvel objectif. L'article 130 F du nouveau traité —l'actuel article 163— prévoit en effet que la Communauté promeut "*les actions de recherche jugées nécessaires au titre d'autres chapitres du présent traité*" : la logique retenue élargit donc considérablement les horizons de la recherche communautaire, en orientant ses activités en direction des diverses politiques de la Communauté (agriculture, transports, santé publique, politique industrielle, grands réseaux, environnement, etc.). Ainsi, toute action de recherche et de développement technologique visant, très généralement, à l'amélioration des conditions de vie et de travail des citoyens européens, devient éligible au financement communautaire de l'Union européenne. Par ailleurs, cette nou-

velle disposition a permis, au sein de la Commission européenne, une amélioration très sensible de la concertation entre les services des diverses directions générales intéressées à la recherche : à partir du quatrième PCRD, et conformément aux vœux de la Cour des comptes européenne³³³, les directions "Industrie", "Télécommunications, marché de l'information et valorisation de la recherche", "Agriculture", "Transports", "Développement", "Environnement, sécurité nucléaire et protection civile", "Pêches", "Énergie", et bien sûr la direction générale "Science, recherche, développement", ont pu travailler de concert sur les actions de recherche et de développement technologique promues par la Commission. On retrouve donc ici, cette fois dans le cadre de l'Union européenne, une mise en cohérence de la politique de recherche avec l'ensemble des problèmes relevant de la compétence de la Commission, par un effort de coordination de ses services caractérisant une forme relativement aboutie de globalisation de sa politique scientifique.

B. La consolidation des programmes-cadres communautaires

Les procédures d'élaboration, puis de mise en œuvre des programmes-cadres communautaires, sont largement tournées vers la consultation des milieux intéressés, tandis que leur adoption formelle implique l'ensemble des institutions représentant l'Union européenne (1). Il semble donc possible de comprendre l'évolution des besoins de l'industrie et de la société européennes, à travers celle des priorités de la recherche communautaire depuis la mise en œuvre du premier PCRD (2).

1) L'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des PCRD

Avant leur adoption formelle, l'élaboration des programmes-cadres fait l'objet de procédures qui organisent la consultation des milieux intéressés.

Tout d'abord, la Commission indique qu'elle procède de façon informelle à la consultation d'un grand nombre d'experts pour la formulation des politiques scientifiques de l'Union. Elle a d'ailleurs récemment défini des lignes directrices pour l'utilisation de l'expertise par ses départements : ces derniers sont encouragés non seulement à recourir à la consultation, mais aussi à publier les avis recueillis et à indiquer la façon dont ils ont été pris en compte. Par ailleurs, la Commission s'est employée à créer un réseau électronique destiné aux scientifiques, baptisé SINAPSE ("*Scientific INformation for Policy Support in Europe*"), dont l'objectif

³³³ Cour des comptes européenne, Rapport annuel relatif à l'exercice 1996, 15-16 oct. 1997, JOCE n° C 348 du 18 nov. 1997, p. 1 ; voir le chapitre 10 "Recherche", § 10.10, et les réponses de la Commission

principal est une meilleure mobilisation des connaissances scientifiques pour la définition des programmes communautaires.

Plus officiellement, le "Comité consultatif européen pour la recherche"³³⁴ fut créé en 2001 pour conseiller la Commission sur les questions stratégiques relatives à la formulation et à la mise en œuvre de la politique communautaire de la recherche. Ce comité consultatif, qui a succédé au "forum européen de la recherche"³³⁵ créé en 1998 pour remplir un rôle similaire, est composé de 45 membres nommés par la Commission, dont vingt sont issus de la communauté scientifique, vingt des milieux industriels, et cinq sont représentatifs, très généralement, des intérêts de la société ; il voit son indépendance érigée en principe fondateur, et transmet à la Commission ses opinions et ses recommandations à la demande de cette dernière, ou sur sa propre initiative.

La proposition de programme-cadre, structuré en "actions-clés", est ensuite présentée par la Commission au Parlement européen, qui le soumet avec d'éventuels amendements au Conseil de l'Union européenne ; s'il approuve le projet transmis par le Parlement, le Conseil peut adopter le PCRD à la majorité qualifiée, mais en cas de désaccord, l'adoption du PCRD n'est acquise qu'à la suite d'une procédure complexe³³⁶, faite de navettes entre le Conseil et le Parlement, et destinée à aboutir à un projet commun.

La mise en œuvre des programmes-cadres se fait ensuite au moyen de programmes spécifiques, développés à l'intérieur de chacune des "actions-clés" qui les structurent.

En premier lieu, il est intéressant de noter que la mise en œuvre des actions-clés fait l'objet d'une consultation intensive de l'industrie, qui elle-même débouche sur la définition des priorités de recherche. En effet depuis le 5^{ème} PCRD, une "*task force* industrie-recherche" est chargée, pour chacune des actions-clés, de développer sur la base de ses discussions avec les

³³⁴ Décision de la Commission européenne du 27 juin 2001, JOCE n° L 192 du 14 juillet 2001, p. 21

³³⁵ Ce forum de soixante membres, chargé lui aussi de conseiller la Commission dans l'élaboration des programmes-cadres, était structuré en deux chambres : l'une académique et scientifique, l'autre d'industriels et d'utilisateurs ; voir la décision de la Commission du 23 oct. 1998, JOCE n° L 290 du 29 oct. 1998, p. 61

³³⁶ voir les articles 166-1° et 251 du traité de l'Union

Si le Conseil n'approuve pas les amendements du Parlement, il arrête une position commune qu'il lui transmet ; dans ce cas, le Parlement peut soit accepter la position commune, auquel cas le PCRD est réputé adopté, soit la rejeter à la majorité absolue de ses membres, ce qui empêche l'adoption du PCRD, soit enfin proposer, également à la majorité absolue de ses membres, de nouveaux amendements qu'il transmet au Conseil et à la Commission. De nouveau, le Conseil peut approuver l'ensemble de ces amendements à la majorité qualifiée ; si toutefois il ne les approuve pas tous, son président, en accord avec le président du Parlement, convoque un comité de conciliation qui réunit les membres du Conseil et autant de représentants du Parlement. Ce comité de conciliation a pour mission d'aboutir à un accord sur un projet commun, à la majorité qualifiée des membres du Conseil et à la majorité des représentants du Parlement : en cas de succès, ce projet doit dans un délai de six semaines être arrêté par le Parlement européen à la majorité absolue des suffrages et par le Conseil à la majorité qualifiée ; en cas d'échec, le programme-cadre ne peut être adopté.

industriels des projets permettant de faire converger, à l'échelle européenne, les divers efforts publics et privés de recherche et développement. La création en 1995 de ces "*task forces* industrie-recherche", décidée dans le cadre général de la politique de l'innovation, avait ainsi pour double objet de rapprocher la politique de recherche communautaire des préoccupations des citoyens, et d'aider l'industrie européenne à mieux y répondre par une meilleure coordination des efforts de recherche et développement³³⁷. Par exemple, l'action de la *task force* "vaccins et maladies virales" est à l'origine à la fois de la forte augmentation du budget communautaire de recherche consacré aux sciences du vivant, et de la mise en place de mécanismes de coopération scientifique permettant de favoriser l'accès des entreprises innovantes de biotechnologie aux programmes communautaires.

Les programmes spécifiques, développés au sein de chacune des actions-clés, sont ensuite décidés par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social³³⁸. Là encore, dès l'amont, des "groupes consultatifs" composés de personnalités qualifiées sont chargés de fournir des conseils sur le contenu et les orientations des travaux de recherche à accomplir pour mener à bien les actions-clés, ainsi que sur d'autres questions relatives à la mise en œuvre des programmes de recherche. Le rôle de ces groupes consultatifs est de vérifier la validité scientifique, industrielle et sociale des programmes de travail, pour approuver ou non le plan de marche ; le cas échéant, ils peuvent ensuite, en cours de programme, proposer à la Commission les modifications nécessaires à la réalisation des objectifs fixés par chaque action-clé.

Les PCRD font ainsi l'objet de procédures complexes d'élaboration et de mise en œuvre, mettant en jeu naturellement les institutions communautaires elles-mêmes, mais aussi bon nombre de comités représentatifs des communautés concernées par les enjeux qu'ils soulèvent, c'est-à-dire en particulier celle des chercheurs et celle des industriels.

2) **L'évolution des priorités de la recherche communautaire**

Les actions-clés qui structurent les programmes-cadres communautaires de recherche et développement sont déclinées en programmes spécifiques, qui s'inscrivent eux-mêmes dans des champs thématiques.

³³⁷ sur le rôle et l'action des "*task forces*", voir Pierre VIGIER, "Une politique de l'innovation pour la croissance et l'emploi", *Revue du Marché Unique Européen*, 1999-3, pp. 124 à 127

³³⁸ Art. 166 du traité de l'Union

Par exemple, le quatrième PCRD, couvrant la période 1994-1998³³⁹, contenait quatre actions-clés, correspondant à la structure de l'article 130 G du traité résultant du Traité de Maastricht sur l'Union européenne (actuel article 164) :

- la mise en œuvre des programmes de recherche et de développement technologique, favorisant la coopération entre les entreprises, les centres de recherche et les universités ;
- la coopération avec les pays tiers et les organisations internationales ;
- la diffusion et la valorisation des résultats des activités de recherche et de développement technologique ;
- la stimulation de la formation et de la mobilité des chercheurs.

Au titre de la première action-clé, le PCRD comprenait sept champs thématiques :

- les technologies de l'information et des communications ;
- les technologies industrielles et des matériaux ;
- les sciences et technologies de la vie ;
- l'environnement ;
- l'énergie ;
- les transports ;
- la recherche socio-économique.

Le troisième champ thématique fut décliné par trois programmes spécifiques :

- biotechnologie ;
- biomédecine et santé ;
- agriculture et pêche.

D'un programme-cadre à l'autre, les appellations des champs thématiques varient, selon les programmes spécifiques qu'ils intègrent et qui sont eux-mêmes évolutifs. À partir des grands axes de recherche soutenus au titre du sixième PCRD, qui couvre la période 2002-2006³⁴⁰, il est intéressant de retracer l'évolution des priorités de la recherche communautaire depuis le lancement du premier PCRD en 1984. Le sixième PCRD, qui comprend par ailleurs d'importants objectifs financés de façon autonome —comme la consolidation d'un "espace européen de la recherche"³⁴¹—, se structure autour de sept axes prioritaires de recherche, présentés ici dans leur ordre décroissant d'importance déterminé par le montant des fonds alloués à chacun d'eux.

³³⁹ Décision n° 1110/94/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 avril 1994, JOCE n° L 126 du 18 mai 1994, p. 1

³⁴⁰ Décision n° 1513/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002, JOCE n° L 232 du 29 août 2002, p. 1

³⁴¹ *cf. infra* pp. 121 et suiv.

- Les technologies pour la société de l'information

Les technologies de l'information et des communications constituent le premier objectif de l'Union européenne en matière de recherche et de développement technologique : elle leur consacre, au titre du sixième PCRD, 3,62 milliards d'euros. En réalité, elles sont depuis toujours au centre des préoccupations de l'Union européenne (on a vu qu'elles avaient été à l'origine, avec le programme ESPRIT, de la prise en charge par la Commission du développement scientifique en Europe) : depuis le deuxième PCRD (1987-1991³⁴²), qui fit apparaître pour la première fois la notion de "société de l'information", ces technologies mobilisent la majorité des fonds communautaires consacrés à la recherche.

- Les sciences de la vie, la génomique et les biotechnologies pour la santé

L'Union européenne dépense, au titre du sixième PCRD, 2,25 milliards d'euros en faveur des sciences et des technologies de la vie, qui prirent de l'importance dès le 2^{ème} PCRD dans le cadre d'un champ thématique intitulé "exploitation et valorisation des ressources biologiques", mais qui ne furent véritablement consacrées qu'à partir du 4^{ème} PCRD. Aujourd'hui, la contribution communautaire pour le développement de telles techniques est d'autant plus déterminante que dans ce secteur, vis-à-vis des États-Unis notamment, l'Europe accuse un retard encore important.

- Le développement durable

Le développement durable fut promu par le sixième PCRD au rang de troisième objectif de la recherche communautaire : il se voit consacrer 2,12 milliards d'euros. Au titre de ce champ thématique large, l'Union européenne finance en particulier des travaux concernant l'énergie, l'environnement, ou encore les transports.

Dès le premier PCRD (1984-1987³⁴³), une place prépondérante avait été accordée aux recherches concernant l'énergie, devant les technologies de l'information ; alors que le deuxième PCRD avait marqué leur recul, confirmé par le troisième PCRD (1990-1994³⁴⁴), la recherche énergétique fut relancée dans le cadre du quatrième PCRD par le biais du programme *Joule-Thermie* sur l'énergie non nucléaire. Ce programme, poursuivi dans le cadre du cinquième

³⁴² Décision n° 87/516/Euratom-CEE du Conseil du 28 sept. 1987, JOCE n° L 302 du 24 oct. 1987, p. 1

³⁴³ Résolution du Conseil du 25 juillet 1983, JOCE n° C 208 du 4 août 1983, p. 1

³⁴⁴ Le troisième PCRD, approuvé dès avril 1990 (décision n° 90/221/Euratom-CEE du Conseil du 23 avril 1990, JOCE n° L 117 du 8 mai 1990, p. 28), empiéta sur les deux dernières années du précédent PCRD.

PCRD (1998-2002³⁴⁵), fut alors associé dans un champ thématique unique aux recherches sur l'environnement et à celles sur le développement durable.

Les recherches sur la préservation de l'environnement, quant à elles, prirent de l'importance avec le quatrième PCRD. Les travaux éligibles au financement communautaire concernent par exemple l'effet de serre, la qualité de l'eau, la biodiversité, ou l'agriculture biologique.

Enfin, les programmes sur les transports, qui firent leur apparition dans le cadre du troisième PCRD, soutiennent en particulier les travaux orientés vers les technologies capables de préserver l'environnement tout en assurant la meilleure sécurité possible, et cherchant à établir un nouvel équilibre entre la route, les chemins de fer et les voies maritimes ou fluviales.

- Les nanotechnologies

Les nanotechnologies, dotées d'un budget d' 1,3 milliard d'euros, ne sont soutenues par la politique communautaire que depuis le sixième PCRD. Il s'agit en effet d'une voie de recherche dont l'essor est assez récent ; or les potentialités de développement économique des nanotechnologies sont considérables. En effet, le développement de telles méthodes de miniaturisation de matériels de plus en plus sophistiqués et fiables devrait être mis au service non seulement de la recherche pharmaceutique et biomédicale, mais aussi d'industries diverses, telles que celles de l'électronique et des communications, celles de l'automobile et de l'aéronautique, l'industrie chimique, etc.

- L'aéronautique et l'espace

L'aéronautique et l'espace sont deux secteurs d'intérêt stratégique par excellence, qui traditionnellement ne relèvent pas de compétences partagées entre l'Union et les États membres. Le sixième PCRD leur alloue pour la première fois un budget, qui dépasse de peu le milliard d'euros.

S'agissant de l'aéronautique, ces fonds tendent au financement de recherches vouées à réduire les coûts de développement, à améliorer le confort et la sécurité des passagers, ou encore à diminuer les émissions de gaz et les nuisances sonores ; l'Union manifeste ainsi sa volonté de soutenir le développement de l'industrie aéronautique européenne, symbolisée par Airbus.

³⁴⁵ Décision n° 182/1999/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 déc. 1998, JOCE n° L 26 du 1^{er} fév. 1999, p. 1 (rectificatif au JOCE n° L 49 du 25 fév. 1999, p. 46)

S'agissant de l'espace, le sixième PCRD vient épauler l'Agence spatiale européenne, à laquelle la Commission s'est d'ailleurs récemment associée en vue du développement de *Galileo*, programme européen de système mondial de navigation par satellite, appelé à concurrencer le GPS américain³⁴⁶.

- La qualité et la sûreté de l'alimentation

La notion de "qualité de la vie" apparut avec le deuxième PCRD, en tant que champ d'action, et figurait encore dans le cinquième PCRD ; elle permettait de financer sur fonds communautaires des travaux menés sur les rapports de l'alimentation ou de l'environnement avec la santé, mais aussi sur les maladies infectieuses, ou encore sur les conséquences du vieillissement. La "qualité et la sûreté de l'alimentation" promue par le sixième PCRD et soutenue à hauteur de 685 millions d'euros, a un champ à peine plus précis : elle permet de financer les travaux sur l'impact de l'alimentation sur la santé, sur celui de la nourriture des animaux sur la santé de l'homme, sur la traçabilité des produits tout au long de la chaîne de production, ou encore sur les épidémies ou allergies liées à l'alimentation.

- Les citoyens et la gouvernance dans une société de la connaissance

Ce thème marque l'apparition, au sein des préoccupations de la recherche communautaire, des sciences humaines et sociales : en effet, il recouvre deux grandes orientations.

En premier lieu, l'Union finance au titre de ce champ thématique des travaux tendant au développement d'une "société de la connaissance" en plus étroite adéquation avec les besoins sociaux. Plus précisément, est privilégiée l'étude des mécanismes permettant d'une part de relier de façon plus fidèle les décisions politiques sur la recherche aux attentes des citoyens, d'autre part d'assurer au sein de la société une meilleure diffusion et une meilleure utilisation des savoirs.

D'autre part, sont encouragés les travaux scientifiques sur les modes de gouvernance : peuvent par exemple prétendre à un financement communautaire des recherches sur les conséquences politiques de l'intégration européenne et de l'élargissement, sur les nouvelles formes de gouvernance, sur les modes de résolution des conflits, ou encore sur la notion de citoyenneté.

³⁴⁶ Un accord, intervenu le 26 mai 2003 entre les États membres de l'Agence spatiale européenne à propos de Galileo, permet en effet de lancer officiellement une nouvelle entité juridique, commune à l'Union européenne et à l'Agence spatiale européenne ; le programme Galileo, géré par cette dernière, est financé à parts égales par les deux partenaires.

L'ensemble des travaux soutenus par l'Union européenne depuis la mise en œuvre du premier programme-cadre se veulent porteurs de l'innovation technologique, et, même inspirés de l'exigence de "précompétitivité", sont destinés à l'élaboration ultérieure de produits et services susceptibles d'exploitation industrielle. En soutenant la "recherche et développement" européenne, l'Union entend avant tout favoriser la croissance économique et le développement des entreprises, tout en mettant l'accent sur la coopération entre les institutions de recherche et sur la mobilité des chercheurs. Comme le reconnaissait en 1999 le président de la Commission européenne Romano Prodi, "*c'est aux confins des industries "à haute technologie", "à forte intensité de recherche" et "fondées sur la connaissance" que se joue l'avenir de notre continent, c'est-à-dire non seulement l'avenir de l'industrie et des finances européennes, mais encore l'avenir de la société européenne tout entière*"³⁴⁷. Cependant, l'émergence au niveau communautaire d'un soutien aux sciences sociales —qui sont certes dotées de moyens modestes au regard des autres objectifs du sixième PCRD³⁴⁸, mais qui sont généralement peu coûteuses— marque peut-être le début d'une évolution par laquelle l'Union s'appuierait sur la recherche pour améliorer les conditions de vie des citoyens européens non plus seulement en jouant sur le marché, mais aussi par le développement de recherches non marchandes sur la compréhension des divers phénomènes de société et l'amélioration des rapports sociaux.

En tout cas, comme on a pu l'observer pour les dépenses de l'État en faveur du développement scientifique en France, le budget global de l'Union européenne consacré à la recherche connaît une croissance permanente. Alors qu'au lancement du premier PCRD, la recherche représentait 2,46 % du budget total de la Communauté, elle mobilise aujourd'hui plus de 4 % de l'ensemble des dépenses de l'Union, qui sont elles-mêmes en progression permanente. Au titre du sixième programme-cadre, l'Union européenne consacre ainsi à la recherche —toutes actions confondues— 17,5 milliards d'euros.

Le taux de retour budgétaire de la France est estimé à 15,5 %³⁴⁹, la recherche française se voyant donc attribuer par l'Union environ 2,7 milliards d'euros, qui se répartissent sur les

³⁴⁷ Romano PRODI, Président de la Commission européenne, discours prononcé au Parlement européen le 13 avril 1999, *Bulletin de l'Union européenne*, 5-1999, p. 144

³⁴⁸ Le dernier champ thématique présenté se voit en effet allouer 225 millions d'euros, soit à peine 1,3 % du budget total du sixième PCRD, toutes actions confondues.

³⁴⁹ voir Daniel GARRIGUE, *Recherche européenne : l'urgence du réveil*, rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la politique européenne de recherche et de développement, 30 sept. 2003, doc. A.N. n° 1095 (12^{ème} législ.), p. 68 : le rapporteur avançait un taux de 15,34 %. En 2005, la Cour des comptes indiqua que les contributions financières de l'Union européenne au fonctionnement des équipes françaises atteignait désormais 15,5 % (voir son rapport au Président de la République, *La gestion de la recherche dans les universités*, oct. 2005, p. 149).

cinq années que couvre le sixième PCRD. Chaque année, en moyenne, ce sont ainsi 540 millions d'euros qui sont distribués aux équipes françaises de recherche, soit seulement 6 % du budget global alloué à la recherche par l'État. L'impact du financement communautaire de la recherche ne saurait pour autant être négligé : selon les calculs du Comité national d'évaluation de la recherche, *"les ressources communautaires qui reviennent aux équipes françaises de recherche constituent un soutien financier d'un montant équivalent au volume des crédits incitatifs nationaux centralisés"*³⁵⁰. Ces ressources exercent donc une influence réelle sur l'orientation des activités nationales, d'autant que d'importants champs soutenus au titre des PCRD se révèlent largement complémentaires des travaux impulsés par l'État.

II. L'AMBITION D'UN "ESPACE EUROPÉEN DE LA RECHERCHE"

Si le traité de Maastricht a pu insuffler au sein même de la Commission européenne, dans le cadre de l'élaboration des PCRD, la coordination qui manquait jusque-là à ses services et dont la faiblesse avait compromis le développement d'une politique de recherche cohérente, cet effort n'a pu suffire au développement d'une politique scientifique commune, en raison de la nature même de l'édifice communautaire composé d'États qui restent attachés au principe de subsidiarité : en effet, celui-ci impose à l'Europe une réserve qui mène nécessairement la politique de la recherche à une certaine fragmentation. C'est précisément ce dont se plaignait le commissaire européen chargé de la recherche, Philippe Busquin, qui déclarait en 2000 que *"l'effort de recherche européen est en réalité la simple addition des efforts des quinze États membres et de ceux de l'Union"*, estimant par conséquent qu' *"on ne peut pas affirmer qu'existe aujourd'hui une politique européenne en matière de recherche"*³⁵¹.

Ainsi, à l'issue du cinquième programme-cadre, manquait encore à l'Union européenne une politique scientifique issue d'une réflexion systématique sur l'intégration de l'ensemble des politiques nationales ; or, dans un contexte où la politique de la recherche s'exprime d'abord dans un cadre national —ce qui introduit au sein de l'Union européenne une disparité des régimes administratifs et réglementaires nationaux de la recherche—, seule cette réflexion est susceptible de donner naissance à une politique communautaire de la recherche clairement identifiable. C'est pourquoi depuis quelques années, est avancée l'idée d'un "espace européen

³⁵⁰ CNER, *La France dans l'espace scientifique et technique européen*, juillet 1999, La documentation française, Paris, 2000, p. 7 ; sur l'utilisation des crédits incitatifs par l'État, *cf. infra* p. 199

³⁵¹ Communication de la Commission européenne du 18 janv. 2000, "Vers un espace européen de la recherche", COM (2000) 6, pp. 7 et 8

de la recherche", pour la construction duquel l'effort doit porter sur l'harmonisation des régimes juridiques nationaux, et sur une coordination effective des politiques de recherche.

L'idée d'une construction communautaire spécifique vouée à la recherche —construction politique, administrative, réglementaire, voire institutionnelle—, et l'expression même d' "espace européen de la recherche", sont officiellement apparues en 2000, dans une communication de la Commission européenne du mois de janvier³⁵² ; cette proposition est née du constat de la faiblesse de la recherche européenne, liée à trois séries de facteurs³⁵³ :

- d'une part, le soutien financier à la recherche —public et privé— était insuffisant : l'effort moyen de recherche des États membres de l'Union ne se portait qu'à 1,9 % de son PIB, avec en outre de fortes disparités entre les États, quand les États-Unis consacraient à leur recherche 2,7 % de leur PIB, et le Japon presque 3 %.
- d'autre part, la recherche européenne étant très majoritairement financée directement du niveau national, elle l'était de façon peu coordonnée : la dispersion des ressources et la fragmentation des activités nuisaient beaucoup au développement d'une recherche cohérente et efficace.
- enfin, l'Union européenne ne pouvait s'appuyer sur un environnement stimulant ni pour développer la recherche, ni pour exploiter ses résultats : les percées scientifiques et réalisations technologiques ne débouchant que laborieusement sur des réussites industrielles et commerciales, les travaux de recherche de base ne suscitaient guère les investissements, notamment des entreprises qui n'établissaient encore que de trop timides liaisons avec les laboratoires du secteur public.

La proposition de la Commission, entérinée par le Conseil européen de Lisbonne dès mars 2000, s'est vite transformée en véritable projet politique ; depuis lors, l' "espace européen de la recherche" est l'axe central de l'action de l'Union en matière de recherche³⁵⁴. Les discussions autour du sixième PCRD auront sans doute joué un rôle déterminant pour la construction de l'espace européen de la recherche : inspiré par le succès du projet *Theseo* sur les causes de la réduction de la couche d'ozone, qui mettait en relation des scientifiques de tous les États membres et qui intégrait les quinze projets nationaux, ce sixième programme-cadre

³⁵² voir la communication précitée de la Commission européenne, "Vers un espace européen de la recherche"

³⁵³ Ces facteurs avaient été pointés du doigt par la Commission européenne dès 1993 ; voir Pour entrer dans le XXI^{ème} siècle : emploi, croissance, compétitivité. Le Livre blanc de la Commission des Communautés européennes, présenté par Jacques DELORS, Michel Lafon – Ramsay, Paris, 1994, p. 161

³⁵⁴ Ce projet constitue le principal volet de la "stratégie de Lisbonne", définie comme une "stratégie globale" pour faire de l'Union européenne, d'ici à 2010, "*l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde*". Elle prend appui sur trois piliers : économique, social et environnemental.

communautaire est notamment destiné à "*structurer l'espace européen de la recherche*"³⁵⁵ ; il peut être regardé comme l'embryon d'une vraie coordination des politiques de recherche au niveau européen.

L'objet du projet d'espace européen de la recherche est de progresser de façon significative sur au moins deux fronts complémentaires : le premier objectif est l'harmonisation des régimes juridiques et des conditions d'exercice de la recherche, harmonisation propre à créer, pour reprendre l'expression de la Commission européenne, un "*marché intérieur*" de la recherche ; le deuxième effort majeur de l'Union porte sur la structuration du tissu de la recherche européenne, qui exige en premier lieu une meilleure coordination des activités et des politiques nationales de recherche. On peut estimer que ce projet d'espace européen de la recherche, loin d'avoir été inventé en 2000 comme un concept nouveau, répond en réalité simplement aux exigences de l'article 165 du Traité de l'Union, lequel indique que "*la Communauté et les États membres coordonnent leur action en matière de recherche et de développement technologique, afin d'assurer la cohérence réciproque des politiques nationales et de la politique communautaire*".

Pour progresser vers la réalisation de ces objectifs d'harmonisation des règles comme des contenus —préalable nécessaire au développement d'une politique scientifique européenne propre, capable d'imposer à terme une approche commune de l'ensemble des problèmes de la recherche—, un grand nombre d'initiatives ont été prises³⁵⁶. Il semble que pour mener à bien ce projet d' "espace européen de la recherche", la Commission ait articulé son action autour de deux idées majeures, liées mais distinctes :

- celle d'une meilleure collaboration entre les acteurs de la recherche européenne, vouée à créer les synergies nécessaires à l'harmonisation des régimes juridiques (A) ;
- celle d'une coordination, en amont, des politiques de recherche conduites sur le territoire de l'Union européenne, destinée à créer les conditions d'une politique scientifique commune (B).

Les développements qui suivent présentent les plus importantes des actions concrètes à ce jour engagées.

³⁵⁵ Cet objectif constitue même une "action-clé" du sixième PCRD.

³⁵⁶ voir la communication de la Commission européenne du 16 oct. 2002, "L'espace européen de la recherche : un nouvel élan", COM (2002) 565

A. Le décloisonnement de la recherche européenne

La création d'un marché intérieur de la recherche ne peut sans doute rencontrer le succès, dans un contexte où l'activité de recherche répond déjà dans les cadres nationaux à une organisation précise, que si les initiatives partent non pas de Bruxelles, mais des laboratoires scientifiques eux-mêmes. C'est en effet sur le terrain que se créent les synergies ; une fois en marche, la "collaboration" scientifique devra dans un deuxième temps être systématisée, et orientée par les institutions politiques pour déboucher sur une véritable "coordination".

C'est la raison pour laquelle la Commission a choisi de favoriser la collaboration des chercheurs européens, avant de procéder à la coordination des programmes. Pour ce faire, elle s'est appuyée sur le fonctionnement d'institutions déjà engagées dans des programmes communautaires, qui en privilégiant des collaborations avec des organismes étrangers ont suscité la constitution de véritables réseaux de coopération : pour systématiser de telles pratiques, la Commission a mis à la disposition des scientifiques de puissants réseaux électroniques pour échanger les informations nécessaires à leurs travaux communs (1), et encourage par ailleurs les chercheurs européens à la mobilité (2).

1) Le développement des réseaux

La circulation des connaissances et des technologies au sein de l'espace européen de la recherche soulève des enjeux considérables pour la consolidation du "marché intérieur" communautaire de la recherche.

Afin d'améliorer les échanges entre les chercheurs de la Communauté, un réseau électronique transeuropéen à très haut débit, spécifique aux communications scientifiques, a été mis en place. Ainsi, ont été lancées une vingtaine d'actions de développement de systèmes basés sur la technologie "GRID" de traitement des informations ; notamment, dans le domaine de la physique, le projet "DataGRID" emmené par quatre institutions nationales et deux européennes (le CERN et un institut de l'ESA), associe 17 organisations de recherche pour des échanges massifs de données à grande vitesse. Le sixième PCRD prévoit d'ailleurs, au titre du soutien aux infrastructures de recherche, des moyens pouvant aller jusqu'à 200 millions d'euros pour le développement du "GRID" en Europe, et pour la poursuite du projet GEANT d'interconnexion des réseaux électroniques nationaux de recherche à haut débit.

Par ailleurs, la Commission européenne entend établir une "cartographie de l'excellence", dont l'objet est d'identifier à un niveau fin —celui des unités de recherche, voire des équipes de recherche— les capacités de recherche existant en Europe, et plus particulièrement

dans une perspective dynamique les capacités en émergence, pour mieux les faire connaître des décideurs politiques comme de la communauté scientifique. Cette initiative est destinée à renforcer les liens entre les centres de recherche travaillant sur des sujets connexes³⁵⁷ : cette cartographie est censée déboucher sur la création de véritables "centres d'excellence virtuels", matérialisés par la mise en réseau des centres d'excellence dans les domaines concernés. Une telle mise en réseau pourrait offrir aux chercheurs les conditions d'une rationalisation de leur travail, par la mise en commun de leurs compétences, et permettre dans le même temps la définition de programmes de travail communs. Une phase pilote a été engagée dans les domaines des sciences de la vie, des nanotechnologies, et de l'économie.

2) La mobilité des chercheurs de l'Union

Si la mobilité des chercheurs européens est possible en théorie, en vertu du principe de libre circulation des personnes dans le marché intérieur³⁵⁸, elle est en pratique très limitée du fait d'obstacles divers : légaux, réglementaires, administratifs, fiscaux, culturels et linguistiques. L'atténuation de ces obstacles, pour une meilleure collaboration des chercheurs européens —*in situ* cette fois—, est donc l'un des objectifs de l'Union³⁵⁹ ; elle a fait l'objet d'une série de mesures, dont deux paraissent significatives.

En premier lieu, le sixième programme-cadre est porteur d'une très sensible amélioration des incitations financières à la mobilité. En effet, non seulement les moyens consacrés aux actions de soutien à la mobilité ont quasiment doublé, mais les types d'aides accordées aux chercheurs ont été largement diversifiés, puisque les bourses —dont la durée a en outre été allongée— sont désormais attribuées sans condition d'âge, c'est-à-dire indépendamment de l'avancement des chercheurs dans leur carrière.

En second lieu, d'un point de vue pratique, des efforts considérables ont été menés pour faciliter la mobilité des chercheurs. En effet, se développe depuis 2003 un réseau européen de "centres de mobilité", composé d'environ quarante institutions destinées à fournir aux chercheurs les aides, de toutes natures, dont ils peuvent avoir besoin pour s'adapter rapidement aux règles et pratiques de leur nouvelle institution et de leur pays d'accueil ; cette même année, a par ailleurs été développé un système d'information électronique sur les opportunités

³⁵⁷ voir la communication de la Commission européenne du 12 mars 2001, "Cartographier l'excellence en matière de recherche et de développement technologique en Europe", SEC (2001) 434

³⁵⁸ Art. 39 du Traité de l'Union

³⁵⁹ voir la communication de la Commission européenne du 20 juin 2001, "Stratégie en faveur de la mobilité au sein de l'Espace européen de la recherche", COM (2001) 331

d'emplois pour les chercheurs européens, et sur les dispositions légales et réglementaires en vigueur dans chacun des pays de l'Union ("*Researcher's Mobility Web Portal*").

L'espace européen de la recherche étant en construction, toutes les actions en faveur de la mobilité des chercheurs de l'Union n'ont pas encore été engagées³⁶⁰ ; à cet égard, l'harmonisation des statuts en vigueur dans les pays membres aura sans doute un impact déterminant. Mais d'ores et déjà, l'adoption en mars 2005 d'une "recommandation concernant la charte européenne du chercheur et un code de conduite pour le recrutement des chercheurs dans l'Union"³⁶¹ a témoigné de la volonté de la Commission d'encourager les comités de recrutement à l'ouverture européenne, avec une prise en compte, notamment, des activités menées par les candidats ailleurs en Europe ou au niveau communautaire. À cette fin, la mise en place d'un système commun de validation des connaissances et des méthodes d'évaluation est inscrite au programme de la Commission européenne.

B. La coordination des politiques nationales de recherche

Dès 1995, Antonio Ruberti et Michel André écrivaient que la consolidation de l' "*Europe de la science et de la technologie*" passait nécessairement "*par le renforcement de la coordination entre ces instruments majeurs de stimulation de la recherche en Europe que sont les grands programmes nationaux*"³⁶². La coordination des politiques nationales de recherche est en effet essentielle pour le développement d'une politique communautaire cohérente ; elle constitue la base de la démarche menant à l'espace européen de la recherche, et caractérise la "méthode de Lisbonne" qui consiste précisément à améliorer, par la comparaison et l'échange, la cohérence d'ensemble des politiques nationales de recherche.

Pour parvenir à cette cohérence, la Commission a dans un premier temps compté sur les initiatives des États, et a organisé pour faciliter leur travail la mise en réseau de l'ensemble des programmes nationaux de recherche (1) ; dans un second temps, afin de mieux cibler l'état de la recherche européenne et l'impact des politiques publiques, la Commission tente elle-

³⁶⁰ sur la politique des ressources humaines conçue au titre de l'espace européen de la recherche, voir la communication de la Commission européenne du 18 juillet 2003, "Les chercheurs dans l'espace européen de la recherche : une profession, des carrières multiples", COM (2003) 436

³⁶¹ Recommandation de la Commission du 11 mars 2005 concernant la charte européenne du chercheur et un code de conduite pour le recrutement des chercheurs, 2005/251/CE, Journal officiel de l'Union européenne du 22 mars 2005, L 75/67

³⁶² Antonio RUBERTI et Michel ANDRÉ, Un espace européen de la science. Réflexions sur la politique européenne de recherche, coll. *Science, histoire et société*, PUF, Paris, 1995, p. 116

même, notamment sur la base des rapports des États, de procéder à une évaluation comparative des politiques nationales de recherche, appelée "étalonnage" (2).

1) La mise en réseau des programmes

Parallèlement aux efforts de développement des réseaux pour favoriser la circulation de l'information scientifique, la Commission a proposé d'organiser la mise en réseau de l'ensemble des programmes nationaux de recherche. Cette mise en réseau revêt bien sûr une importance capitale pour la coordination des politiques nationales : selon les termes de la Commission, "*cette mise en réseau constitue en effet un des moyens les plus efficaces en même temps que les plus emblématiques de réaliser l'espace européen de la recherche*"³⁶³.

Dès le mois de novembre 2000, la Commission a mis en place un groupe d'experts, chargé d'établir un bilan des recherches menées dans les États membres sur les encéphalopathies spongiformes transmissibles, d'encourager l'échange d'informations scientifiques entre les équipes de recherche, et d'identifier les activités de recherche en cours qui méritaient d'être renforcées, ainsi que celles qui devaient être engagées³⁶⁴. Cette initiative politique de coordination des recherches dans un secteur pointu a fourni l'occasion d'un travail en commun fructueux : à la suite de la réunion des plus hauts responsables de la recherche dans ce domaine —experts désignés par les États membres—, un inventaire permettant d'identifier les lacunes a pu être dressé ; c'est ainsi que les thèmes appelés à faire l'objet de recherches approfondies ont été définis, en même temps que les possibilités de synergie entre les activités nationales. Cette initiative communautaire a mobilisé un grand nombre d'équipes européennes, et initié ou consolidé des collaborations très prometteuses qui confortèrent les autorités communautaires dans leur conviction de la nécessité de poursuivre les efforts de collaboration scientifique entre les laboratoires européens et de coordination entre les programmes nationaux de recherche. Une initiative comparable a d'ailleurs vu le jour dans le domaine de la recherche en soutien à la lutte contre le bioterrorisme, mais avec des résultats plus contrastés en raison des réticences des administrations nationales à partager des informations sensibles en termes de défense.

C'est précisément pour développer de telles coopérations scientifiques hors des contextes de crise (ici, celui de la "vache folle" et celui du terrorisme international), c'est-à-dire

³⁶³ Commission européenne, "L'espace européen de la recherche : un nouvel élan", *op. cit.* p. 12

³⁶⁴ voir la communication de la Commission européenne du 12 juin 2001 au sujet des activités de recherche menées en Europe concernant les encéphalopathies spongiformes transmissibles, COM (2001) 323

comme mode ordinaire de fonctionnement de la recherche, que les initiatives de mise en réseau et d'ouverture mutuelle des programmes sont financièrement soutenues au titre du sixième programme-cadre communautaire. Le schéma ERA-NET, doté de près de 160 millions d'euros, doit en particulier permettre le financement d'activités de coordination à différents niveaux, la gestion de programmes communs, ou même, simplement, l'échange d'informations. Il a déjà permis l'identification par les États membres de quatre secteurs dans lesquels existent des possibilités d'ouverture mutuelle de leurs programmes : la chimie, la génomique des plantes, l'astrophysique et les sciences marines. Face à une implication encore limitée des administrations nationales, la Commission a proposé, afin d'améliorer cette coordination des politiques nationales de recherche, la création d'une enceinte de concertation des responsables de la stratégie des grandes organisations nationales de recherche³⁶⁵.

Par ailleurs, les efforts de la Commission européenne en vue d'une meilleure coordination des programmes de recherche menés en Europe n'ont pas épargné les programmes impulsés par les régions³⁶⁶ : le sixième programme-cadre communautaire contient plusieurs dispositions destinées à favoriser la dimension régionale de la recherche, le schéma ERA-NET déjà évoqué accordant en particulier un soutien financier aux initiatives de coordination entre les programmes régionaux de recherche. Au mois de novembre 2002, une rencontre des 180 régions de l'Union leur a permis d'approfondir ce thème de la coopération scientifique interrégionale.

La Commission tente également d'harmoniser les activités des différents organismes européens de coopération scientifique avec celles de l'Union : elle a notamment signé des accords de coopération avec le CERN, ou avec l'EMBL qui participe aux programmes européens de recherche en biotechnologie ; elle travaille aussi en collaboration étroite avec l'Agence spatiale européenne pour stimuler le développement des applications de l'espace³⁶⁷. De même, la Commission collabore avec la Fondation européenne de la science, en lui confiant diverses études, par exemple sur la mobilité des chercheurs en Europe ou sur les perspectives des sciences sociales dans le contexte communautaire. Enfin, on peut rappeler que l'Union européenne est associée à Eurêka depuis sa création en 1985, et qu'elle participe par conséquent, financièrement par les programmes communautaires ou scientifiquement par

³⁶⁵ Commission européenne, "L'espace européen de la recherche : un nouvel élan", *op. cit.* p. 13

³⁶⁶ voir la communication de la Commission européenne du 3 oct. 2001, "La dimension régionale de l'espace européen de la recherche", COM (2001) 549

³⁶⁷ À cet égard, est emblématique l'accord du 26 mai 2003 précité, au sujet du programme Galileo ; *cf. supra* p. 119

le biais du Centre commun de recherche³⁶⁸, à de nombreux projets. Si de telles coopérations sont encore peu formalisées, elles ont le mérite d'exister ; systématisées, elles pourraient sans doute exercer sur la coordination des programmes nationaux un effet d'entraînement.

2) L' "étalonnage" des politiques nationales

L' "étalonnage", ou *benchmarking*, consiste à confronter les politiques nationales de la recherche dans une perspective d'évaluation ; cette démarche est destinée non seulement à mieux apprécier les forces et les faiblesses de la recherche en Europe, mais surtout à améliorer les politiques publiques de recherche en renforçant, par l'échange et l'apprentissage mutuel, leur cohérence d'ensemble³⁶⁹.

L'utilisation d'une telle méthode comparative comporterait certes le risque de restreindre la possibilité de cultiver la différence, si elle tendait à généraliser purement et simplement les dispositifs jugés les plus efficaces ; mais il s'agit moins, en réalité, d'imiter les meilleures pratiques que de réaliser les ajustements nécessaires à l'amélioration de celles qui donnent moins de résultats. Jean-Émile Charlier et Frédéric Moens, qui se montrent plutôt sceptiques quant à l'efficacité du *benchmarking*, précisent que "*même les analystes qui en prônent l'usage soulignent les risques qu'il comporte de conduire à une imitation non critique de pratiques qui cessent d'être efficaces quand elles sont extraites du milieu où elles sont apparues et se sont épanouies*"³⁷⁰. La démarche comparative, par elle-même —c'est-à-dire indépendamment des conséquences qui en sont tirées—, semble en tout cas nécessaire dans un paysage institutionnel aussi morcelé que celui de l'Union européenne : on peut même estimer qu'elle est la première condition de la cohérence recherchée par le projet d'espace européen de la recherche. Le *benchmarking*, dans le domaine de la recherche, a donc été conçu comme une

³⁶⁸ sur la contribution du Centre commun de recherche à l'espace européen de la recherche, voir la communication de la Commission européenne du 20 avril 2001, "Accomplir la mission du CCR dans le cadre de l'espace européen de la recherche", COM (2001) 215

³⁶⁹ sur le thème de l' "étalonnage", voir les documents de travail et les communications de la Commission européenne : "Mise au point d'une méthode ouverte de coordination pour l'évaluation comparative des politiques nationales de la recherche – Objectifs, méthodologie et indicateurs", SEC 1842 du 3 nov. 2000 ; "Rapport intermédiaire sur l'étalonnage des performances des politiques nationales de recherche", SEC (2001) 1002 du 20 juin 2001 ; "Étalonnage des performances des politiques nationales de recherche et développement technologique : premiers résultats", SEC (2002) 129 du 31 janv. 2002

³⁷⁰ Jean-Émile CHARLIER et Frédéric MOENS, "Vers une concentration de la recherche ? Construction européenne et gestion nationale de la recherche universitaire", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 689.

Sur le *benchmarking*, voir aussi Bengt-Ake LUNDVALL et Mark TOMLINSON, "Le benchmarking international : un instrument d'apprentissage politique et stratégique", in Maria Joao RODRIGUES (sous la dir. de), Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010), Institut d'études européennes, coll. *Études européennes*, éd. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004, p. 199.

étude comparative destinée à éclairer les décideurs politiques, dans le cadre d'un diagnostic censé conduire à l'amélioration de la coordination des politiques nationales, mais sans impliquer leur uniformisation.

C'est en effet dans cet esprit qu'un premier cycle d' "étalonnage" des politiques nationales de recherche a été engagé par la Commission européenne, et mené sur vingt indicateurs quantitatifs tels que les dépenses de recherche, les ressources humaines, ou encore l'exploitation économique des résultats ; cinq grands thèmes ont par ailleurs été examinés³⁷¹. Ce premier cycle a pu servir d'expérience pilote, destinée à mieux cerner les conditions dans lesquelles cet exercice devait être poursuivi, et les critères sur lesquels il pouvait s'appuyer. Il en ressort notamment que la comparaison ne peut être réellement efficace que si les thèmes analysés sont relativement précis.

La Commission propose donc de concentrer l'action d' "étalonnage" sur des sujets ciblés, et sur chacun d'eux, d'institutionnaliser des "groupes de pilotage" composés de représentants des administrations nationales, et de "groupes de travail" composés d'experts nommés par les États membres. L'établissement d'un conseil réunissant les plus hauts responsables des organisations de coopération scientifique et technologique en Europe est par ailleurs envisagé par la Commission, et devrait favoriser cette concertation politique.

*
* *

L'ensemble des efforts qui conduisent, progressivement, à la construction d'un espace européen de la recherche, trouveront leur aboutissement dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de recherche communautaire, identifiable en tant que telle et applicable sans obstacles dans tous les pays de l'Union. Ce projet d'une vraie politique scientifique communautaire inspire depuis longtemps les responsables européens, qui lui ont déjà donné forme avec les programmes-cadres de recherche et de développement technologique ; mais la nouvelle étape qu'est l'espace européen de la recherche consiste à concevoir non plus seulement un soutien financier à des programmes de recherche spécifiques, mais un projet global régissant, dans tous les pays membres, la réalisation et l'exploitation de la recherche.

³⁷¹ Il s'agit de la politique des ressources humaines, du financement public et privé de la recherche, de son impact sur la compétitivité économique et l'emploi, de la productivité scientifique et technique, et de la promotion de la culture scientifique.

À ce jour, les progrès de l'espace européen de la recherche sont déjà tangibles. De plus en plus, grâce notamment au sixième PCRD spécifiquement conçu pour aider à réaliser cet espace européen de la recherche³⁷², des programmes d'organismes nationaux de recherche —tels que le CEA ou l'INSERM en France, ou la Fraunhofer Gesellschaft en Allemagne— font explicitement référence à ses objectifs ; se développent en outre des relations bilatérales ou multilatérales entre grandes organisations de recherche, comme le CNRS en France, le CSIC en Espagne (*Consejo Superior de Investigaciones Científicas*), le CNR en Italie (*Consiglio Nazionale delle Ricerche*), la Max Planck Gesellschaft en Allemagne, les Conseils de recherche britanniques, le FNRS en Belgique (*Fonds National de la Recherche Scientifique*), le TNO aux Pays-Bas (*Nederlandse Organisatie voor Toegepaste Wetenschap*), ou encore le Tekes en Finlande (*Teknologian kehittämiskeskus*). Ces collaborations prennent la forme soit de réseaux européens, identifiés comme tels, soit de "laboratoires européens associés", laboratoires sans murs associant des équipes de recherche de plusieurs pays.

Pourtant, cette montée en puissance d'une "recherche européenne" est encore bridée par une trop faible implication des États membres, qui affecte la coordination des politiques nationales³⁷³ : les actions engagées se limitent souvent à un échange d'informations, et plus globalement l'idée d'un échec de l'ambitieuse "stratégie de Lisbonne" commence à émerger³⁷⁴. C'est pourquoi la Commission européenne souhaite relancer le projet d'espace européen de la recherche, sur la base de trois actions majeures :

- un renforcement substantiel de l'implication des États membres, et de la mobilisation des activités nationales ;
- un accroissement de l'impact des actions engagées ;
- une consolidation du cadre conceptuel et politique dans lequel le projet est mis en œuvre.

³⁷² sur la préparation du 7^{ème} PCRD et la place qu'il consacre, à son tour, à l'espace européen de la recherche, voir notamment Philippe LAREDO, "Prospective de l'espace européen de la recherche – Contribution à l'évolution de l'EER et à la préparation du 7^e programme-cadre de recherche et développement (PCRD)", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 675

³⁷³ sur les résistances nationales encore puissantes, et sur la difficulté de coordonner des structures de recherche très hétérogènes, voir notamment Sylvie MATELLY, "Quelle Europe de la recherche ? La position de l'Europe et de la France en matière de R&D", *La revue internationale et stratégique*, automne 2004, n° 55, dossier La recherche comme enjeu de la compétition internationale

³⁷⁴ voir par ex. le rapport du groupe de haut niveau constitué par la Commission européenne et présidé par Wim KOK, Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, nov. 2004 ; voir aussi Michel DELEBARRE et Daniel GARRIGUE, La stratégie de Lisbonne : stratégie d'une Europe plus volontaire, rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur le suivi de la stratégie de Lisbonne, 16 fév. 2005, doc. A.N. n° 2102 (12^{ème} législ.), pp. 9 à 16

La construction progressive de l'espace européen de la recherche offre en tout état de cause aux politiques un niveau d'action supplémentaire sur la recherche. L'aboutissement du projet d'un "Conseil européen de la recherche", destiné à promouvoir la recherche dite "fondamentale" au sein de l'Union, fournira un nouvel instrument de promotion de la recherche européenne³⁷⁵ ; débattu à Copenhague lors d'une conférence organisée par la présidence danoise les 7 et 8 octobre 2002, ce projet consiste à mettre en place un mécanisme souple de dotations financières sur projets, libéré de programmations pluriannuelles. Il a été défendu par les groupes d'experts successivement chargés d'en étudier l'opportunité et les conditions de fonctionnement³⁷⁶, et soutenu par le commissaire européen à la recherche³⁷⁷ ; conçu dans le cadre même de l'espace européen de la recherche, ce projet pourrait donner à celui-ci davantage de consistance puisqu'il permettra d'impulser des travaux indépendamment de leurs perspectives d'exploitation, domaine dans lequel l'initiative de l'Union européenne est aujourd'hui notoirement insuffisante.

La volonté affichée de l'Union européenne de doubler d'ici à 2010 le budget communautaire affecté à la recherche³⁷⁸, et l'objectif qui est le sien de porter de 1,9 à 3 % la part de son PIB consacrée à la recherche et au développement technologique³⁷⁹, peuvent en tout cas

³⁷⁵ voir à ce sujet Daniel GARRIGUE, Recherche européenne : l'urgence du réveil, *op. cit.* pp. 96-97

³⁷⁶ Le Groupe d'experts sur le Conseil européen de la recherche (GECER), constitué sous la présidence danoise pour réfléchir à la création d'un organe européen de soutien à la recherche fondamentale, a en effet rendu un avis favorable à cette idée : intervenant lors d'une conférence sur les infrastructures de recherche à Trieste (Italie) le 21 novembre 2003, son vice-président Mogens FLENSTED-JENSEN a annoncé que "*le groupe d'experts recommande à l'Union européenne de mettre en place un fonds de recherche fondamentale européen dirigé et géré par un Conseil européen de la recherche*". Plus récemment, un groupe d'experts mis en place par la Commission européenne pour étudier le rôle éventuel d'un conseil européen de la recherche, a rendu un rapport très encourageant sur l'impact qu'aurait cette nouvelle institution sur le niveau d'excellence de la recherche en Europe : voir Recherche exploratoire : le défi européen, EUR 21619, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, fév. 2005.

³⁷⁷ En janvier 2004, la Commission avait placé la création d'un conseil européen de la recherche parmi ses premières propositions pour le septième PCRD, qui sera lancé en 2007 ; voir "L'Europe et la recherche fondamentale", COM (2004) 9 du 14 janv. 2004. S'exprimant à Bruxelles le 11 mai 2004, Philippe BUSQUIN avait même fait part de son espoir de voir aboutir ce projet sous la présidence hollandaise, au cours de la période de juillet à décembre 2004 ; l'ancien commissaire européen à la recherche avait en outre déclaré qu'au titre du prochain programme-cadre, une section entière serait consacrée à la recherche fondamentale. Le nouveau commissaire européen à la recherche, Janez POTOČNIK, a lui aussi inscrit la création d'un conseil européen de la recherche parmi ses priorités ; il a mis sur pied en janvier 2005 un "comité d'identification", exclusivement composé de scientifiques, chargé de sélectionner les membres de l'organe exécutif du futur conseil européen de la recherche.

³⁷⁸ voir les communications de la Commission européenne, "Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013", COM (2004) 101 du 10 fév. 2004 ; "La science et la technologie, clés de l'avenir de l'Europe – Orientations pour la politique de soutien à la recherche de l'Union", COM (2004) 353 du 16 juin 2004

³⁷⁹ Cette ambition, formulée au Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002, est régulièrement réaffirmée depuis ; voir, notamment, la communication de la Commission européenne du 11 sept. 2002, "Plus de recherche pour l'Europe. Objectif : 3 % du PIB", COM (2002) 499.

apparaître —en dépit des doutes légitimes exprimés par plusieurs observateurs sur la réalisation de telles ambitions³⁸⁰— comme un espoir pour l'ensemble des chercheurs et des citoyens européens³⁸¹.

³⁸⁰ voir par ex. Philippe LAREDO, "Prospective de l'espace européen de la recherche – Contribution à l'évolution de l'EER et à la préparation du 7^e programme-cadre de recherche et développement (PCRD)", *op. cit.* pp. 677-678. Plus généralement, pour une analyse critique du discours officiel des dirigeants européens, de la réalité de leur politique en matière de recherche et de l'insuffisance des financements mobilisés, voir Pierre BONNAURE, "Heurs et malheurs de la recherche", *Futuribles*, déc. 2003, n° 292, p. 43

³⁸¹ Un rapport parlementaire récent relevait que l'Europe, dans ses frontières de l'Union, disposait "*de tous les moyens objectifs pour s'imposer comme le leader mondial de la science*" (nombre d'habitants, PIB, nombre de licenciés et de docteurs formés aux disciplines scientifiques) : "*à quinze membres, déjà, l'Union européenne disposait de plus de ressources que les États-Unis ; le problème est qu'elle les mobilise moins*" (par an, 17,5 milliards d'euros sont consacrés à la recherche par l'Union européenne, contre 79 milliards d'euros par les États-Unis). Les deux principales raisons du retard de l'Union européenne par rapport aux États-Unis sont donc d'une part l'absence d'un dispositif réellement intégré, et unifié, d'autre part une mobilisation encore très insuffisante des ressources pour la recherche. Dans ces conditions, on peut espérer que le projet d'espace européen de la recherche, et l'augmentation annoncée du budget communautaire consacré à la recherche, soient de nature à permettre à l'Europe de rattraper une partie de son retard par rapport à ses principaux concurrents. Voir Jean-Pierre DOOR, La recherche publique et privée en France face au défi international, rapport d'information déposé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, 21 déc. 2004, doc. A.N. n° 1998 (12^{ème} législ.), pp. 69 à 74.
Pour une présentation des objectifs de la Commission européenne en matière de recherche et développement, voir Achilleas MITSOS, "Recherche européenne : le défi de l'excellence", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 671.

Chapitre 2 - LE CHOIX D'ACTEURS PUBLICS DE RECHERCHE

*"Les recherches désintéressées de science pure ont été la source de tous les grands progrès de la puissance humaine. Indépendamment de tous motifs idéalistes ou même de considérations de prestige, dont l'importance ne vous échappera pas, il est donc, du seul point de vue pratique, nécessaire à la nation de découvrir les hommes qui sont le mieux doués pour la recherche scientifique. Elle se doit de les aider dans leur effort, de mettre à leur disposition les moyens matériels dont ils ont besoin. L'organisation des services qui peuvent concourir à la recherche scientifique est d'intérêt public."*³⁸²

Anatole DE MONZIE

En France, la prise en charge par l'État de la recherche comme activité socio-économique, censée développer ses relations avec l'ensemble des activités nationales, s'est traduite dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle par la construction d'un véritable "service public" de la recherche, témoin essentiel de la dimension publique et du caractère d'intérêt général de l'activité de recherche. En effet aujourd'hui, l'État dispose d'un réseau d'établissements publics de recherche qui complète celui des universités³⁸³.

La création du CNRS en 1939 marqua le début de la structuration de la recherche française autour de grands organismes spécifiques, voués à donner à l'État les moyens de sa politique scientifique et à compenser la faiblesse des universités (section 1). La diversité des missions de recherche confiées à ces établissements, et aux universités sur lesquelles l'État devait progressivement étendre son emprise, eut pour conséquence la différenciation de leurs statuts (section 2).

Section 1 – La création de "grands organismes" de recherche

Section 2 – La diversité des établissements publics de recherche

³⁸² Anatole DE MONZIE, ministre de l'éducation nationale, rapport au Président de la République annexé au décret du 11 avril 1933 instituant un Conseil supérieur de la recherche scientifique, J.O. 15 avril 1933, p. 3871

³⁸³ L'engagement communautaire dans la recherche n'est pas, pour sa part, suffisamment abouti pour se traduire institutionnellement : la politique scientifique de l'Union européenne s'appuie sur les grands centres de recherche existants, qui sont presque tous des établissements nationaux. Seul le "Centre commun de recherche" peut être regardé comme propre à l'Union européenne ; il dispose de cinq instituts, en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Italie et en Espagne. Cependant, si le Centre commun de recherche a réussi à construire une réelle expertise scientifique et technique dans plusieurs domaines, notamment ceux de l'observation de la Terre, de la sécurité nucléaire et de l'environnement, il reste que sa contribution à la politique communautaire de la recherche est anecdotique au regard de la masse de recherche réalisée par les établissements nationaux. L'étude qui suit portera donc exclusivement sur les institutions nationales.

Section 1. LA CRÉATION DE "GRANDS ORGANISMES" DE RECHERCHE

La première étape de la construction effective de l'édifice public de la recherche fut la création de grands organismes scientifiques nationaux, voués à constituer un puissant potentiel d'expertise et d'action à la disposition de l'État. Déjà dans l'entre-deux-guerres, comme l'explique Frédéric Blancpain, *"la communauté scientifique (...) réclame les services de l'État en lui présentant la science "comme la meilleure voie d'accès aux fins mêmes qui étaient assignées au pouvoir : le progrès, le bien-être, le bonheur de l'humanité", mais en invoquant parallèlement le fait que "l'esprit souffle où il veut" pour conserver le contrôle de ses propres affaires. Cet état d'esprit se traduit par une opposition absolue à toute autre forme institutionnelle que l'établissement public"*³⁸⁴. Sous l'impulsion de Jean Perrin, dans un contexte de réforme économique et de préparation à la guerre, avaient été créés en 1938 le Centre national de la recherche scientifique appliquée³⁸⁵, destiné à stimuler l'innovation technique de l'industrie française, et l'Institut de la recherche scientifique appliquée à la défense nationale³⁸⁶. Dans un deuxième temps seulement, l'accent fut mis sur la liaison entre la recherche "fondamentale" et la recherche "appliquée", avec la création du CNRS sur le modèle duquel de nombreux autres organismes publics de recherche devaient rapidement être institués (I).

Comme le traduit leur relation à la tutelle, l'ensemble de ces grands organismes sont avant tout conçus comme des instruments d'État au service de ses politiques sectorielles (II).

I. LA MISE EN PLACE DES GRANDS ORGANISMES

Alors que plusieurs organismes publics voués à la recherche avaient été créés pendant l'entre-deux-guerres —mais de façon peu ordonnée, parfois même provisoire—, c'est la création du CNRS, grand établissement public national à vocation pluridisciplinaire, qui marqua les débuts d'un véritable encadrement institutionnel de la recherche en France (A). Depuis, les pouvoirs publics ont mis sur pied un grand nombre d'établissements publics de recherche, dans tous les secteurs de la vie scientifique (B).

³⁸⁴ Frédéric BLANCPAIN, "La création du CNRS : histoire d'une décision, 1901-1939", *op. cit.* pp. 102-103 ; les termes entre guillemets, repris à son compte par l'auteur, sont de Jean Perrin.

³⁸⁵ Décret du 24 mai 1938 précité

³⁸⁶ Décret 28 juillet 1938, J.O. 31 juillet 1938, p. 9099

A. Le CNRS comme pionnier

Créé en 1939³⁸⁷, le CNRS était le produit de la fusion en un seul organisme des deux principaux offices de l'époque —la Caisse nationale de la recherche scientifique et le Centre national de la recherche scientifique appliquée—, avec le service central de la recherche scientifique ; selon les termes de Frédéric Blancpain, "*le CNRS n'apparaît pas comme une nouveauté : dernière couche d'un phénomène de sédimentation institutionnelle, il reprend à son compte les organes et les missions d'institutions préexistantes qu'il tente d'ajuster en un ensemble opérationnel cohérent*"³⁸⁸. Le nouvel établissement, ainsi voué à assurer une meilleure coordination des services de recherche existants, avait pour double mission la promotion et la réalisation de la recherche "pure", et celles de la recherche "appliquée"³⁸⁹. Durant la guerre, son activité s'est davantage centrée autour de la recherche appliquée : la recherche militaire jusqu'à l'armistice, puis la recherche industrielle jusqu'à la Libération³⁹⁰.

Après la guerre, le contexte économique et scientifique était fort différent de celui de 1939 : d'une part, la reconstruction impliquait la définition de priorités dans l'effort de l'État et réclamait aux recherches scientifiques une utilité directe, d'autre part la nécessité d'une bonne adéquation entre les structures et le système politique avait été mise en évidence aux États-Unis à l'occasion du développement de l'arme atomique. Or, le modèle américain proposait l'emploi systématique de contrats de recherche, et organisait ainsi entre les chercheurs une concurrence stimulée par un marché scientifique en pleine expansion ; Luc Rouban rappelle que "*la science française de l'après-guerre sera déchirée entre le modèle hérité de Jean Perrin et le modèle importé des États-Unis*"³⁹¹. Mais alors que les conceptions américaines rompaient radicalement avec les conditions d'émergence du CNRS, c'est sans doute la création de ce dernier qui aura permis d'impulser l'institution d'autres grands organismes publics de recherche. Leur multiplication pendant la deuxième moitié du siècle dans tous les domaines de la science permettra d'ailleurs au CNRS, réorganisé par l'ordonnance de 1945³⁹², de recentrer son activité autour de la recherche dite fondamentale.

³⁸⁷ Décret-loi du 19 oct. 1939 précité

³⁸⁸ Frédéric BLANCPAIN, "La création du CNRS : histoire d'une décision, 1901-1939", *op. cit.* p. 133

³⁸⁹ voir le rapport du président du conseil Édouard DALADIER, annexé au décret-loi du 19 oct. 1939 précité, J.O. 24 oct. 1939, p. 12594

³⁹⁰ voir, sur "le CNRS de Vichy", Jean-François PICARD, "La création du CNRS", *op. cit.* pp. 60 et suiv.

³⁹¹ Luc ROUBAN, *L'État et la science. La politique publique de la science et de la technologie*, *op. cit.* p. 92

³⁹² Ord. n° 45-2632 du 2 nov. 1945 précitée

B. Les autres établissements publics de recherche

L'édification du "service public de la recherche" supposait la création de structures publiques, vouées à réaliser les grands programmes définis par les pouvoirs publics ; après avoir créé le CNRS, organisme scientifique à vocation généraliste, ceux-ci optèrent donc pour la création, au rythme des besoins de la société, d'établissements de recherche spécialisés.

C'est ainsi qu'apparurent, dès le régime de Vichy³⁹³, quatre organismes publics de recherche : le Bureau de recherches géologiques et géophysiques³⁹⁴, l'Institut national d'hygiène (INH) pour la recherche scientifique dans le domaine de la santé publique³⁹⁵, l'Office de la recherche scientifique coloniale (ORSC)³⁹⁶, et le Centre national d'études des télécommunications (CNET)³⁹⁷. Maintenus à la Libération³⁹⁸, ces organismes jouèrent un rôle essentiel dans le développement scientifique de la France. Puis entre la fin de la guerre et l'adoption de la Constitution de 1946, plusieurs établissements scientifiques virent le jour : le plus connu, déjà évoqué³⁹⁹, est sans doute le Commissariat à l'énergie atomique, créé en octobre 1945 pour mener les recherches nucléaires. Mais apparurent également en 1945 l'Institut national d'études démographiques (INED)⁴⁰⁰, puis en 1946 l'Office national d'études et de recherches aéronautiques (ONERA)⁴⁰¹ et l'Institut national de la recherche agronomique (INRA)⁴⁰².

³⁹³ On ne peut passer sous silence la mise à l'écart par le régime de Vichy, parallèlement à ces créations d'organismes scientifiques, de nombreux chercheurs français et de personnalités jouant un rôle dans la recherche. Le régime les licenciait (malgré les résistances internes, plusieurs dizaines de chercheurs et de collaborateurs techniques du CNRS furent licenciés), les assignait à résidence (ce fut le cas de Paul Langevin), les emprisonnait (c'est le sort que connurent les professeurs Émile Borel, Aimé Cotton, Charles Mauguin), les déportait (comme le chimiste Charles Sadron, victime d'une rafle à la Faculté de Clermont-Ferrand, et qui réchappa des camps de concentration), ou enfin les exécutait (le physicien Jacques Solomon, gendre de Paul Langevin, fut fusillé en mai 1942, tandis que sa fille était déportée à Auschwitz ; six mois plus tard, Fernand Holweck, un physicien de l'équipe Rosenblum, fut également exécuté ; Jean Zay fut quant à lui assassiné par la Milice française). Ces crimes, ajoutés à une vague d'émigration importante dans les milieux intellectuels, ont contribué à l'appauvrissement de la recherche française durant cette période noire de l'histoire.

³⁹⁴ Art. 13, C, 2° de la loi du 30 avril 1941, J.O. 8 mai 1941, p. 1953

³⁹⁵ Loi n° 4968 du 30 nov. 1941, J.O. 6 déc. 1941, p. 5272 ; l'INH est l'ancêtre de l'INSERM, créé en 1964.

³⁹⁶ Cet office avait été institué par un arrêté du 19 nov. 1942 (J.O. 21 nov. 1942, p. 3871) ; sa création ne fut confirmée par une "loi" que l'année suivante (acte dit loi n° 550 du 11 oct. 1943, J.O. 17 oct. 1943, p. 2691).

³⁹⁷ *cf. supra* p. 94

³⁹⁸ pour l'ORSC, ord. du 24 nov. 1944, J.O. 25 nov. 1944, p. 1492 ; pour l'INH, ord. n° 45-2459 du 19 oct. 1945, J.O. 20 oct. 1945, p. 6740 (titre V) ; pour le CNET, ord. n° 45-144 du 29 janv. 1945 précitée ; pour le Bureau de recherches géologiques et géophysiques, il fallut attendre 1953 pour voir son existence confirmée (en réalité, son remplacement : loi n° 53-675 du 5 août 1953 portant création du bureau de recherches géologiques, géophysiques et minières de la France métropolitaine, J.O. 6 août 1953, p. 6912).

³⁹⁹ *cf. supra* p. 92

⁴⁰⁰ Ord. n° 45-2499 du 24 oct. 1945, J.O. 25 oct. 1945, p. 6896

⁴⁰¹ Loi n° 46-895 du 3 mai 1946, J.O. 4 mai 1946, p. 3758. Cet établissement devint en 1963 l'Office national d'études et de recherches "aérospatiales" (décret n° 63-385 du 10 avril 1963, J.O. 17 avril 1963, p. 3566).

⁴⁰² Loi n° 46-1086 du 18 mai 1946, J.O. 19 mai 1946, p. 4329

Tandis qu'entre 1945 et 1950 le CNRS créa une trentaine de laboratoires, la IV^{ème} République organisa à son tour la création d'organismes publics de recherche : l'Institut national de recherche chimique appliquée (IRCHA)⁴⁰³ apparut en 1955, alors que d'anciennes institutions avaient déjà été transformées en établissements publics, comme en 1949 le Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC)⁴⁰⁴, ou en 1953 le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)⁴⁰⁵. À la demande de ses dirigeants, l'Office de la recherche scientifique coloniale fut rebaptisé, devenant l'"Office de la recherche scientifique outre-mer"⁴⁰⁶, puis en 1953 l'ORSTOM, "Office de la recherche scientifique et technique outre-mer"⁴⁰⁷ ; de même, le Bureau de recherches géologiques et géophysiques devint en 1953 le Bureau de recherches géologiques, géophysiques et minières de la France métropolitaine⁴⁰⁸.

Suite au colloque de Caen dont les revendications avaient notamment porté sur la constitution d'une vaste infrastructure d'organismes publics sur laquelle la politique scientifique de la France pourrait s'appuyer, c'est la V^{ème} République qui marqua l'avènement du modèle du grand organisme public de recherche : dès son retour au pouvoir, le Général de Gaulle dota la politique scientifique nationale des instruments de sa réalisation, par la création en moins de dix ans de prestigieux établissements, dont les plus importants sont le Centre national d'études spatiales (CNES)⁴⁰⁹, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM)⁴¹⁰, l'Institut de recherche d'informatique et d'automatique (l'IRIA⁴¹¹, qui devint en 1979 l'INRIA, Institut national de recherche en informatique et en automatique⁴¹²), le Centre

⁴⁰³ Art. 4 de la loi n° 54-1307 du 31 déc. 1954, J.O. 1^{er} janv. 1955, p. 6 ; décret n° 57-1148 du 14 oct. 1957, J.O. 17 oct. 1957, p. 9915

⁴⁰⁴ Décret n° 49-190 du 9 fév. 1949, J.O. 11 fév. 1949, p. 1537 ; cet établissement avait été créé en 1851, sous le nom de Laboratoire des Ponts et Chaussées.

⁴⁰⁵ Décret n° 53-983 du 30 sept. 1953, J.O. 1^{er} oct. 1953, p. 8653 ; le CSTB était auparavant une fondation, reconnue d'utilité publique en 1947 (décret du 17 déc. 1947, J.O. 18 déc. 1947, p. 12259). Selon l'exposé des motifs qui précède le décret de 1953, sa transformation en établissement public "*correspond plus exactement à son rôle et à sa collaboration étroite avec l'État*" ; l'article 2 du décret, qui opère cette transformation, précise que l'objet de cet établissement est de "*procéder à des études et recherches scientifiques et techniques intéressant la construction et le logement*".

⁴⁰⁶ Décision du 28 mai 1949, J.O. 3 juin 1949, p. 5439

⁴⁰⁷ Décret n° 53-1127 du 17 nov. 1953, J.O. 18 nov. 1953, p. 10306

⁴⁰⁸ Loi n° 53-675 du 5 août 1953 précitée. La IV^{ème} République avait parallèlement créé, "*sous forme de société d'État*" et avec la "*qualité de commerçant*", le Bureau minier de la France d'outre-mer (décret n° 48-150 du 26 janv. 1948, J.O. 28 janv. 1948, p. 894) ; c'est la V^{ème} République qui associa ces deux "bureaux" en 1959, sous forme d'établissement public, pour créer un centre de recherche dénommé BRGM, Bureau de recherches géologiques et minières (décrets n° 59-1204 et 59-1205 du 23 oct. 1959, J.O. 24 oct. 1959, p. 10138).

⁴⁰⁹ Loi n° 61-1382 du 19 déc. 1961 précitée

⁴¹⁰ Décret n° 64-727 du 18 juillet 1964, J.O. 19 juillet 1964, p. 6413

⁴¹¹ Loi n° 67-7 du 3 janv. 1967 portant création d'organismes de recherche, J.O. 5 janv. 1967, p. 131 ; décret n° 67-722 du 25 août 1967, J.O. 29 août 1967, p. 8643

⁴¹² Décret n° 79-1158 du 27 déc. 1979, J.O. 30 déc. 1979, p. 3326

national pour l'exploitation des océans (CNEXO)⁴¹³, et l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR)⁴¹⁴. La liste des établissements publics de recherche continua de s'étendre dans les années 1970, avec notamment l'apparition de l'Institut de recherche des transports (IRT)⁴¹⁵, de l'Institut national de recherche et de documentation pédagogiques⁴¹⁶ (qui devint en 1976 l'INRP, Institut national de recherche pédagogique⁴¹⁷), et de l'Institut national de physique nucléaire et de physique des particules (IN2P3)⁴¹⁸.

Dans les années 1980, émergea un nouveau type d'organismes de recherche, les "établissements publics à caractère scientifique et technologique" (EPST) : de nombreux établissements anciens virent leurs statuts adaptés⁴¹⁹ et parfois leur dénomination modifiée⁴²⁰, tandis que d'autres organismes virent le jour soit en tant qu'EPST⁴²¹, soit comme établissements publics administratifs⁴²², soit encore comme établissements industriels et commerciaux⁴²³.

Ainsi, depuis 1945 et surtout après l'engagement en ce sens de la V^{ème} République, s'est stabilisée —en dépit des différences de statuts (EPA, EPIC ou EPST)— cette forme organisationnelle qui structure la recherche publique française, dans tous les secteurs de la vie scientifique : celle du grand institut, doté de crédits publics, et qui rassemble autour de sujets

⁴¹³ Loi n° 67-7 du 3 janv. 1967 précitée ; décret n° 67-314 du 1^{er} avril 1967, J.O. 5 avril 1967, p. 3389

⁴¹⁴ Loi n° 67-7 du 3 janv. 1967 précitée ; décret n° 68-647 du 10 juillet 1968, J.O. 14 juillet 1968, p. 6734

⁴¹⁵ Décret n° 70-269 du 20 mars 1970, J.O. 28 mars 1970, p. 3009

⁴¹⁶ Décret n° 70-798 du 9 sept. 1970, J.O. 11 sept. 1970, p. 8473

⁴¹⁷ Décret n° 76-744 du 3 août 1976, J.O. 10 août 1976, p. 4821

⁴¹⁸ Décret n° 71-279 du 14 avril 1971 précité

⁴¹⁹ Le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts (CEMAGREF) fut par exemple transformé en EPST en 1985 (décret n° 85-1401 du 27 déc. 1985, J.O. 29 déc. 1985, p. 15374) ; le CEMAGREF avait été institué en 1981 comme établissement public administratif (décret n° 81-38 du 21 janv. 1981, J.O. 22 janv. 1981, p. 305).

⁴²⁰ L'ORSTOM devint par exemple en 1984 l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (décret n° 84-430 du 5 juin 1984, J.O. 8 juin 1984, p. 1781) ; ce n'est qu'en 1998 que l'EPST prit l'appellation d'Institut de recherche pour le développement (IRD) ; décret n° 98-995 du 5 nov. 1998, J.O. 6 nov. 1998, p. 16789.

⁴²¹ L'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) fut par exemple créé en 1985, en substitution de l'Institut de recherche des transports (décret n° 85-984 du 18 sept. 1985, J.O. 19 sept. 1985, p. 10772).

⁴²² Ce fut le cas du Centre d'études de l'emploi, jusqu'alors rattaché à l'INED et dépourvu de personnalité juridique (décret n° 86-399 du 12 mars 1986, J.O. 14 mars 1986, p. 3992).

⁴²³ Par exemple, apparurent en 1984 l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (l'IFREMER est le produit de la fusion du CNEXO et de l'ISTPM, l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes ; décret n° 84-428 du 5 juin 1984, J.O. 8 juin 1984, p. 1776) et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD ; décret n° 84-429 du 5 juin 1984, J.O. 8 juin 1984, p. 1779), en 1990 l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS ; décret n° 90-1089 du 7 déc. 1990, J.O. 9 déc. 1990, p. 15109), et en 2001 l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN ; art. 5 de la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001, J.O. 10 mai 2001, p. 7325, et décret n° 2002-254 du 22 fév. 2002, J.O. 26 fév. 2002, p. 3585).

de recherche connexes des équipes dépassant le plus souvent la centaine de personnes. Aujourd'hui, on compte plus de vingt-cinq grands établissements publics voués à la recherche scientifique, qui constituent pour l'État autant d'instruments au service de ses politiques sectorielles. Comme l'écrit Bernard Decomps, "*on imagine mal l'extraordinaire développement des "trente glorieuses" sans les idées nouvelles, la capacité d'expertise, les échanges internationaux induits par ces instruments d'exception. Cette politique s'est révélée particulièrement fructueuse et nous en tirons encore aujourd'hui une grande part du dynamisme et de la place de la "recherche française" dans le monde*"⁴²⁴.

II. LES GRANDS ORGANISMES, INSTRUMENTS DE RÉALISATION DE LA RECHERCHE NATIONALE

En 1958, Emmanuel Langavant évoquait déjà "*l'autonomie de gestion de l'organe de recherche*" : "*l'on sait bien que l'établissement public se caractérise par l'autonomie administrative et financière, et il n'est pas besoin de refaire ici la théorie générale de cette notion... Il importe toutefois de marquer, par rapport à la notion d'établissement public, que ceux de la recherche scientifique bénéficient de l'autonomie la plus large*"⁴²⁵. Il est vrai que les institutions de recherche jouissent d'une autonomie singulière au regard d'autres établissements publics de l'État⁴²⁶ ; il n'en est pas moins vrai que la direction des grands organismes, et la définition de leurs priorités de recherche, restent imprégnées de l'esprit de tutelle. Conformément à leur vocation, ils sont en effet conduits par des autorités nommées par le gouvernement (A) ; leur budget est par ailleurs soumis à un contrôle *a priori*, exercé par le pouvoir central (B).

A. La nomination des dirigeants par le pouvoir central

Les instances dirigeantes des grands organismes scientifiques, qui s'inscrivent dans un système public de recherche où la décision revient *in fine* à l'autorité politique garante de l'intérêt général, doivent concilier la nécessaire part de responsabilité des chercheurs quant au positionnement scientifique de leur établissement de rattachement, aux exigences liées à l'application des politiques publiques : c'est pourquoi ces établissements publics nationaux se voient diriger par des autorités nommées par le gouvernement, qui en fonction des directives

⁴²⁴ Bernard DECOMPS, "Recherche nationale et internationalisation de la recherche", *Annales des Mines (Réalités industrielles)*, fév. 1998, Organisations de la recherche, p. 27

⁴²⁵ Emmanuel LANGAVANT, "L'organisation administrative de la recherche scientifique", *AJDA*, 1958, p. 96

⁴²⁶ *cf. infra* pp. 419 et suiv. ; s'agissant spécifiquement des grands organismes, *cf. pp.* 475 et suiv.

nationales et en concertation avec les représentants des chercheurs décident des programmes de recherche à poursuivre. Nous examinerons en premier lieu les structures du CNRS, établissement généraliste (1), puis celles des organismes scientifiques à vocation spécialisée (2).

1) Les instances dirigeantes du CNRS

Parmi tous les établissements de recherche, le CNRS occupe une place particulière. Aujourd'hui, avec un budget de plus de 2,5 milliards d'euros, plus de 25 000 agents dont près de 12 000 chercheurs, 8 départements scientifiques, 18 délégations régionales, et 1 265 unités de recherche —propres ou associées— et de service⁴²⁷, il est l'institution centrale de la recherche scientifique en France, autour de laquelle se sont agrégés des établissements spécialisés dans un secteur scientifique déterminé. L'importance de son budget ou de son personnel qui pourrait l'apparenter à une ville moyenne, mais surtout la vocation interdisciplinaire du CNRS, en font la pierre angulaire du système de recherche scientifique français.

C'est à partir de 1945 que le CNRS a commencé à fonctionner selon une organisation conservée, dans ses grandes lignes, jusqu'en 1979. En effet, l'ordonnance du 2 novembre 1945 réorganisant le CNRS lui avait fourni des structures appelées à durer, parce que pensées dans le respect des traditions culturelles d'autonomie chères à la communauté scientifique ; parmi elles, le "Comité national de la recherche scientifique" avait pour mission de déterminer l'activité scientifique du Centre⁴²⁸. Cette structure, qui était une véritable assemblée délibérante et non une instance consultative⁴²⁹, devait garantir aux scientifiques de profession une représentation propre, et l'autonomie indispensable à leur créativité : elle était conçue comme un moyen d'assurer l'indépendance de la science tant face à l'autorité politique qu'au pouvoir économique.

À ses débuts, le Comité national était cependant composé de membres certes issus de la communauté scientifique, mais nommés par le ministre de tutelle⁴³⁰ ; la loi de 1948 portant

⁴²⁷ Ces chiffres correspondent à l'année 2003.

⁴²⁸ Art. 4 de l'ord. n° 45-2632 du 2 nov. 1945, J.O. 3 nov. 1945, p. 7192

⁴²⁹ Les termes de l'exposé des motifs qui précède l'ordonnance du 2 novembre 1945 sont tout à fait explicites à ce sujet : "*la présente ordonnance tend à associer étroitement à la vie de l'établissement les savants et les chercheurs les plus représentatifs de la science française. La réunion de ces personnalités constituera un Comité national de la recherche scientifique (...). Le comité national aura pour mission essentielle de définir en session plénière la ligne générale des recherches et les méthodes de travail (...). Ainsi, le comité national ne sera pas un organisme purement consultatif, mais constituera une assemblée délibérante et agissante qui assumera de véritables responsabilités (...)*".

⁴³⁰ Selon l'art. 4 de l'ord. n° 45-2632 du 2 nov. 1945 précitée, le Comité national se composait de "*membres choisis parmi les savants, techniciens et chercheurs participant actuellement à la recherche, et de conseillers permanents*".

réorganisation du CNRS, tout en maintenant le principe de la nomination, imposa que les nominations ne fussent plus prononcées sur la proposition du directeur du Centre que dans une proportion d'un tiers des membres, alors que deux tiers d'entre eux devaient émaner des propositions d'un corps électoral formé de chercheurs du CNRS, de membres de l'enseignement supérieur, et de scientifiques appartenant à des établissements publics ou privés⁴³¹. Allant plus loin dans la démocratisation de l'institution, c'est la réforme de 1959 qui introduisit l'élection comme véritable mode de désignation d'une partie des membres du Comité national, qui restait maître des démarches scientifiques du Centre⁴³² : chacune de ses sections devait à partir de cette date comprendre dix membres élus⁴³³, contre cinq nommés par le ministre de l'éducation nationale⁴³⁴ ; les réformes ultérieures augmentèrent la part des membres élus, la part des membres nommés restant stable⁴³⁵. À partir de 1966 cependant, "*les décisions relatives aux plans et aux programmes de recherche et à leur mise en œuvre sont prises, compte tenu des propositions du directoire, en comité de direction*"⁴³⁶ : le Comité national perdit alors sa compétence sur les choix stratégiques et les démarches scientifiques⁴³⁷, au profit du "directeur général", qui présidait le comité de direction⁴³⁸. Pourtant, le principe démocratique régissant la désignation des membres du Comité national, progressivement institutionnalisé, lui conférait une légitimité qui lui permit dans les faits de conserver à son pouvoir, devenu juridiquement consultatif, une force quasiment délibérative : c'est ainsi que la communauté scientifique préserva dans les faits la possibilité d'orienter elle-même de façon décisive les activités du CNRS, dans la limite des lignes directrices définies par les autorités politiques.

Pourtant, les membres du Comité national, majoritairement universitaires, ont le plus souvent refusé d'exercer leurs responsabilités sur la définition des thèmes et priorités de recherche : d'une part, conformément à la tradition d'autonomie dont ils se voulaient les garants, ils considéraient comme illégitime la participation formelle de l'autorité politique aux choix scientifiques, et refusaient par principe de contribuer à ces choix alors que selon eux, ils de-

⁴³¹ Art. 1^{er} de la loi n° 48-903 du 2 juin 1948, J.O. 3 juin 1948, p. 5315

⁴³² Art. 4 du décret n° 59-1398 du 9 déc. 1959, J.O. 15 déc. 1959, p. 11936

⁴³³ Le corps électoral était composé majoritairement de chercheurs, issus du CNRS, d'autres organismes de recherche, ou des universités ; voir l'art. 8 du décret n° 59-1399 du 9 déc. 1959, J.O. 15 déc. 1959, p. 11937

⁴³⁴ Le Premier ministre pouvait également, avec l'accord du ministre de l'éducation nationale, nommer jusqu'à cinq membres supplémentaires par section ; art. 7 du décret n° 59-1399 du 9 déc. 1959 précité

⁴³⁵ Dès 1962 par exemple, la part des membres élus passait à 12 (art. 1^{er} du décret n° 62-475 du 13 avril 1962, J.O. 18 avril 1962, p. 4014).

⁴³⁶ Art. 1^{er} du décret n° 66-187 du 31 mars 1966, J.O. 2 avril 1966, p. 2668

⁴³⁷ Cette lecture est confirmée par l'art. 9 du décret n° 66-188 du 31 mars 1966, J.O. 2 avril 1966, p. 2669 : "*Le directeur général assure la direction administrative et scientifique du centre*".

⁴³⁸ Art. 1^{er} du décret n° 66-187 du 31 mars 1966 précité

vaient en être les seuls maîtres ; d'autre part, les choix à opérer étant par hypothèse destinés à privilégier certains secteurs de la recherche au détriment d'autres, ils s'y refusaient car cette sélection était contraire à leurs convictions égalitaristes et à leur attachement au développement d'une recherche désintéressée⁴³⁹. Or dans les années 1970, la politique gouvernementale visait à accroître la rentabilité économique et sociale de la recherche scientifique, ce qui allait en totale opposition avec les prises de position du Comité national ; pour modifier l'équilibre institutionnel qui favorisait les scientifiques, et ainsi mieux maîtriser les orientations de la recherche, les pouvoirs publics s'attachèrent donc à réduire encore l'autorité du Comité national, par des mesures apparemment anodines mais savamment distillées⁴⁴⁰, jusqu'à ce que tous les centres d'opposition fussent neutralisés⁴⁴¹. C'est alors que la réforme de fond put intervenir en 1979⁴⁴² : elle supprima le Comité national dans ce qu'il avait d'essentiel, en modifiant totalement ses attributions. En effet depuis lors, celui-ci ne se prononce plus que sur l'activité des chercheurs et la qualité des recherches dont l'évaluation lui est demandée : du passé, il n'a pratiquement conservé que le nom. Ses anciennes attributions, relatives à la détermination des démarches scientifiques, furent dévolues à un "conseil".

Le décret du 10 septembre 1979 bouleversa l'organisation du CNRS en confiant au "conseil" le soin de fixer les orientations de la politique scientifique du Centre, tandis que le directeur général devait assurer, en réalité sous son autorité, la direction scientifique. Cette organisation fut revue dès 1982, dans le mouvement de l'alternance politique⁴⁴³ : le "conseil d'administration" se vit confier une mission plus large⁴⁴⁴, le directeur général héritant seul de la direction scientifique. Les grandes lignes du statut de 1982 ont été conservées jusqu'à aujourd'hui. Le directeur général, nommé par décret en conseil des ministres, est choisi "*parmi les personnalités du monde scientifique*" ; il préside le "conseil scientifique", qui veille à la cohérence de la politique scientifique du Centre et donne un avis sur ses orientations⁴⁴⁵.

⁴³⁹ sur ces points, voir Nicole GAIN, "Le CNRS face à la nouvelle politique de la recherche : stratégie gouvernementale et résistance des structures", *RDP*, 1977-1, spéc. pp. 592 à 603

⁴⁴⁰ Notamment, la désignation des membres nommés de cette structure s'est faite de manière à assurer une meilleure représentation des objectifs gouvernementaux ; par ailleurs, les moyens d'action du Comité national ont été restreints au profit d'institutions extérieures, la DGRST et le CCRST.

⁴⁴¹ voir Nicole GAIN, "Le CNRS face à la nouvelle politique de la recherche : stratégie gouvernementale et résistance des structures", *op. cit.* pp. 653-654

⁴⁴² Décret n° 79-778 du 10 sept. 1979, J.O. 12 sept. 1979, p. 2207

⁴⁴³ voir le décret n° 82-993 du 24 nov. 1982, J.O. 25 nov. 1982, p. 3576

⁴⁴⁴ L'art. 5 du décret prévoit qu'il "*fixe les grandes orientations de la politique du Centre*", sans mentionner sa responsabilité dans les choix scientifiques.

⁴⁴⁵ Le conseil scientifique comprend onze membres élus directement par les personnels propres du Centre et par les personnes qui contribuent aux activités de ce dernier, onze personnalités nommées en raison de leur compétence scientifique et sur proposition du président du Centre, et huit personnalités étrangères nommées

(suite de la note : page suivante)

Du comité national au directeur général secondé par le conseil scientifique, l'évolution est donc celle d'une autorité, chargée de se prononcer sur les choix scientifiques majeurs, qui assure certes la représentation des intérêts scientifiques par la participation parfois exclusive de membres de la communauté des chercheurs, mais qui a considérablement réduit leur capacité collective de décision quant à la détermination, au niveau de leur établissement de rattachement, de la stratégie de recherche qu'ils auront à suivre : en effet, le rôle du conseil scientifique n'est pas décisionnel. Cependant, sans doute parce qu'elle est composée exclusivement de membres de la communauté scientifique, cette instance exerce en réalité sur les choix stratégiques et sur la démarche scientifique du Centre une influence déterminante, comparable à celle qu'avait acquise le Comité national dans les années 1970.

2) **Les instances dirigeantes des établissements à vocation spécialisée**

Une classification des établissements publics de recherche, proposée en 1972 par Gérard Druesne⁴⁴⁶, se fondait sur la distinction de deux sortes d'actes : d'une part, ceux relatifs à la gestion administrative et financière de l'établissement, d'autre part ceux qui concernent sa direction scientifique et technique. Or, en vertu du décret de 1962 sur la comptabilité publique⁴⁴⁷, les établissements publics d'État se composent d'une part d'un organe collégial —le plus souvent appelé "conseil d'administration"—, d'autre part d'une autorité personnalisée, qui peut avoir le titre de président, ou de directeur. Ainsi, sur la base de la distinction qui vient d'être évoquée entre les types d'actes susceptibles d'être pris par un organisme public de recherche, et considérant leur structure, l'analyse des textes fait apparaître deux types d'établissements :

- ceux dont le conseil d'administration assure à la fois la gestion administrative et financière de l'établissement, et sa direction scientifique et technique (a) ;
- ceux dont le directeur prend seul, en tout cas à l'exclusion du conseil d'administration, la responsabilité de la politique scientifique et technique de l'établissement (b).

sur proposition des 22 premiers membres (art. 26 du décret n° 2000-1059 du 25 oct. 2000, J.O. 28 oct. 2000, p. 17223 ; nouvel art. 29 du décret n° 82-993 du 24 nov. 1982 précité).

⁴⁴⁶ Gérard DRUESNE, L'organisation administrative de la recherche scientifique en France, *Notes et études documentaires*, La documentation française, 28 fév. 1972, n° 3863, pp. 37 et suiv.

⁴⁴⁷ Décret n° 62-1587 du 29 déc. 1962 précité, art. 152

a) Les établissements à direction scientifique collégiale

Ces établissements sont dirigés par un organe unique, par cumul des compétences : le conseil d'administration y joue le rôle de l'autorité délibérante sur tous les aspects de l'activité du centre, c'est-à-dire sur sa gestion administrative et financière comme sur sa direction scientifique et technique. En effet dans ce schéma, la fonction de directeur n'est pas déterminante :

- dans certains de ces établissements, cette fonction n'est pas même prévue. Ainsi, quand il n'y a pas de "directeur général", c'est le président du conseil d'administration qui en fait office (il est d'ailleurs dénommé "président directeur général") : c'est lui qui dirige l'institut, qui le représente, qui a autorité sur l'ensemble des services, etc. Il est aussi l'autorité exécutive de l'établissement, puisque c'est lui qui prépare et exécute les délibérations du conseil d'administration.

L'IFREMER⁴⁴⁸ et l'INRIA⁴⁴⁹ offrent l'exemple d'une telle organisation. De même, à l'ONERA, c'est le président du conseil d'administration qui en l'absence de directeur général, assure la direction de l'office⁴⁵⁰ ; mais, et c'est une variante importante, le conseil d'administration de l'office n'a compétence que pour "*approuver*" la politique scientifique que le président prépare, sur la base des propositions d'un Haut conseil scientifique : c'est le ministre chargé de la défense qui arrête officiellement les programmes, et qui les notifie au président (si le conseil d'administration refuse son approbation aux programmes proposés par le président de l'office, celui-ci peut les soumettre directement au ministre, qui statue).

- quand en revanche le directeur existe, dans ce modèle d'établissements, il se cantonne aux fonctions d'une autorité exécutive : il peut certes être formellement chargé de la direction scientifique de l'établissement, comme d'ailleurs de sa direction administrative et financière, mais il est clairement subordonné au conseil d'administration, le plus souvent par la voie de son président.

Par exemple au CIRAD, le directeur "*assiste*" le président du conseil d'administration⁴⁵¹ ; à l'IRD, il exerce ses missions "*sous l'autorité du président*"⁴⁵² ; à l'INRA, il "*propose*" au président les projets de programmes scientifiques⁴⁵³. Dans certains cas, il est simplement indiqué que le directeur "*prépare les délibérations du conseil d'administration et assure*

⁴⁴⁸ voir la version consolidée du décret n° 84-428 du 5 juin 1984

⁴⁴⁹ voir la version consolidée du décret n° 85-831 du 2 août 1985

⁴⁵⁰ voir le décret n° 84-31 du 11 janv. 1984, J.O. 15 janv. 1984, p. 318

⁴⁵¹ voir le décret n° 84-429 du 5 juin 1984, J.O. 8 juin 1984, p. 1779

⁴⁵² voir la version consolidée du décret n° 84-430 du 5 juin 1984

⁴⁵³ voir le décret n° 90-648 du 13 juillet 1990, J.O. 24 juillet 1990, p. 8851

leur exécution", lequel conseil a expressément la charge de la politique de recherche de l'établissement : l'INED⁴⁵⁴ et l'INRETS⁴⁵⁵ fonctionnent selon cette répartition des compétences. Au CNES, le directeur général est "*chargé, selon les directives du président, de la mise en œuvre des programmes et des opérations confiées au centre*"⁴⁵⁶.

Il convient donc de porter une attention particulière à la composition du conseil d'administration des organismes de recherche qui répondent à cette structure générale. Leur conseil d'administration se compose, presque invariablement, de trois catégories de membres :

- celle des représentants de l'État (qui peuvent être des membres de droit, mais qui le plus souvent sont nommés, par décret) : leur nombre oscille entre cinq et neuf.
- celle des personnalités choisies pour leur compétence dans le domaine d'intervention de l'établissement, et qui doivent souvent lui être extérieures : le nombre de ces personnalités "qualifiées", nommées par les autorités politiques, varie entre six et neuf.
- enfin, celle des représentants du personnel de l'établissement, qui sont élus : ils sont le plus souvent entre quatre et sept.

Les membres nommés, "qualifiés" ou non, et dont le président du conseil d'administration fait partie, représentent généralement plus des deux tiers du conseil d'administration, parfois plus des trois quarts⁴⁵⁷. Pour autant, la composition de ces "établissements publics nationaux" tend à assurer la cohérence des choix scientifiques : non seulement les présidents de ces conseils d'administration sont toujours des personnalités "qualifiées" scientifiquement, mais encore, les spécialistes, c'est-à-dire les personnalités issues de la communauté des chercheurs, y sont toujours en majorité. Par ailleurs, le conseil d'administration consulte systématique-

⁴⁵⁴ voir la version consolidée du décret n° 86-382 du 12 mars 1986

⁴⁵⁵ voir le décret n° 85-984 du 18 sept. 1985, J.O. 19 sept. 1985, p. 10772

⁴⁵⁶ voir la version consolidée du décret n° 84-510 du 28 juin 1984

⁴⁵⁷ En raison de son histoire et de sa vocation, le CEA est encore plus dépendant du gouvernement que les autres établissements : il est directement soumis aux directives du gouvernement, par le biais d'un "comité de l'énergie atomique" présidé officiellement par le Premier ministre, et qui arrête son programme de recherche (voir la version consolidée du décret n° 70-878 du 29 sept. 1970). Sa direction générale est confiée à un "administrateur général", nommé par décret en conseil des ministres ; un "haut commissaire", lui-même assisté d'un conseil scientifique, joue le rôle de conseiller sur les questions scientifiques et techniques. Dès la création du CEA en 1945, un débat assez vif s'était engagé sur l'équilibre des pouvoirs dans le cadre du bicéphalisme institué (le haut-commissaire étant formellement chargé de la direction scientifique, l'administrateur général étant investi de la direction administrative) ; l'enjeu était de conférer un avantage soit au représentant scientifique, soit au représentant administratif. Comme l'explique Aline Coutrot, "*à travers les discussions entre de fortes personnalités se dessine un débat de fond : lequel l'emportera du pouvoir scientifique ou du pouvoir administratif? (...) Ce dualisme sera toujours source de tiraillements, parfois graves, et, avec le développement du CEA, la fonction d'administrateur général l'emportera*" (Aline COUTROT, "La création du Commissariat à l'Énergie Atomique", *op. cit.* pp. 364-365). C'est en effet ce dont témoigne à l'évidence l'organisation actuelle du CEA ; en réalité, comme nous venons de le voir, ce mouvement est commun à une très large majorité d'établissements de recherche.

ment, lorsqu'il statue sur les programmes de recherche, le conseil scientifique de l'établissement.

b) Les établissements à direction scientifique personnalisée

Le conseil d'administration de ces établissements n'outrepasse pas les fonctions qu'indique son titre, s'arrêtant aux tâches "d'administration" : il gère les questions administratives et financières. Le directeur quant à lui, demeure l'agent d'exécution du conseil d'administration, mais il assure surtout la direction scientifique et technique de l'établissement, dans le seul cadre des directives du gouvernement : ses décisions ne sont pas soumises au conseil d'administration. Pour l'exercice de ces fonctions, le directeur est assisté d'un conseil scientifique.

En réalité, les établissements qui suivent cette organisation sont aujourd'hui très minoritaires en nombre⁴⁵⁸, mais il est impossible de faire l'impasse sur leur organisation car il s'agit de deux des trois principaux établissements de recherche français, le CNRS et l'INSERM⁴⁵⁹.

Les structures du CNRS ont déjà été étudiées⁴⁶⁰ : son directeur général, choisi "*parmi les personnalités du monde scientifique*", est nommé par décret en conseil des ministres et consulte le conseil scientifique de l'établissement pour tous les choix relatifs à sa politique scientifique.

Quant à l'INSERM⁴⁶¹, son directeur général est lui aussi nommé par décret en conseil des ministres, sur la seule proposition, conjointe, du ministre chargé de la recherche et du ministre chargé de la santé ; en revanche, même si la pratique joue dans ce sens, aucune règle expresse n'impose qu'il soit choisi parmi les personnalités du monde scientifique. De même qu'au CNRS, la consultation du conseil scientifique par le directeur général est prévue pour les questions essentielles de la politique scientifique de l'établissement.

⁴⁵⁸ Principalement en raison du nombre restreint de ces établissements à direction scientifique personnalisée, qui s'explique par la réorganisation d'un grand nombre d'établissements depuis 1982, la classification proposée par Gérard Druesne en 1972 est aujourd'hui relativisée. Nous l'avons néanmoins retenue parce qu'elle reste utile pour apprécier l'influence de la communauté des chercheurs sur les décisions touchant à la politique scientifique des établissements.

⁴⁵⁹ L'INSERM compte 6 600 agents "équivalent temps plein recherche" dont environ 2 500 chercheurs titulaires, et fonctionne sur un budget de 573 millions d'euros. L'établissement de recherche qui s'intercale entre ces deux EPST, en termes de moyens, est l'INRA, avec ses 8 700 collaborateurs —dont près de 4 000 chercheurs et ingénieurs— et son budget de 596 millions d'euros (en 2004).

⁴⁶⁰ cf. *supra* p. 142

⁴⁶¹ voir la version consolidée du décret n° 83-975 du 10 nov. 1983

Pour l'ensemble des grands organismes de recherche, le principe de nomination par le pouvoir central permet d'assurer un lien entre l'établissement et l'autorité de tutelle, qui symbolise et assure l'application de la politique nationale décidée par les titulaires du pouvoir politique : elle confère aux responsables des établissements une mission d'intérêt général, indépendante des intérêts disciplinaires.

B. L'exercice sur le budget d'un contrôle *a priori*

Le principe de l'autonomie des établissements publics pose le problème général, ici spécifiquement appliqué aux grands organismes de recherche, de l'équilibre entre la marge d'action dont ils doivent disposer dans leur démarche propre, et le suivi des politiques nationales : si le statut d'établissement public leur confère la personnalité juridique et l'autonomie budgétaire, il les soumet dans le même temps à la tutelle de l'État. Cette ambivalence classique, qui caractérise la gestion en autonomie et la distingue de celle en régie, porte au questionnement : comment conjuguer autonomie financière et rattachement à une autorité extérieure ? L'autonomie financière d'un établissement public implique une libre utilisation de son budget, et par conséquent la possibilité de déterminer et de hiérarchiser ses priorités scientifiques ; le principe de la tutelle suppose une soumission, plus ou moins marquée, à une volonté politique par hypothèse étrangère aux logiques internes. La conduite des établissements publics repose donc sur un équilibre délicat entre ces deux principes de la liberté d'action et du service de l'autorité de rattachement ; Maurice Claverie relève ainsi la "*difficulté de l'administration de la recherche, tenue à un compromis permanent entre le respect de la créativité du chercheur et la nécessité d'orienter au mieux les dépenses de la société*"⁴⁶².

S'agissant de leurs priorités scientifiques, les grands choix des établissements sont exprimés par leur budget ; or, l'autonomie budgétaire est un trait particulier des établissements publics, qui participe de leur personnalité juridique et de leur définition même, et explique l'expression de "décentralisation technique" employée à leur égard. Cette autonomie est censée leur conférer une compétence propre pour décider notamment de l'affectation de leurs ressources : les établissements publics voient leur budget délibéré par leur conseil d'administration, et ils disposent tous en propre d'un ordonnateur principal unique, qui est le plus souvent le directeur général de l'établissement. Plus particulièrement, les établissements publics de recherche voient cette autonomie renforcée par le fait qu'ils assurent eux-mêmes toutes les

⁴⁶² Maurice CLAVERIE, "Vingt ans de programmes interdisciplinaires au CNRS", *Annales des Mines (Réalités industrielles)*, fév. 1998, Organisations de la recherche, p. 68

fonctions de leur gestion financière⁴⁶³ : ils sont donc théoriquement pleinement responsables de la gestion de leurs crédits. Pourtant, la question peut se poser de la portée d'une telle autonomie, au regard du contrôle *a priori* exercé par leur autorité de tutelle sur leur budget.

Cet apparent paradoxe est ancien : depuis la loi du 28 février 1933, le budget de tous les organismes publics de l'État dotés de l'autonomie financière est obligatoirement soumis à l'approbation du ministre intéressé et du ministre du budget⁴⁶⁴. Le Parlement, dans un contexte où l'augmentation du nombre des offices et établissements "autonomes" de l'État était sensible, et face à leur prise en charge de ressources d'un montant de plus en plus élevé, s'est prononcé non seulement pour le renforcement du contrôle de l'administration des finances sur leur gestion, mais aussi pour celui du contrôle de tutelle. Dès son institution en 1939, le CNRS fut soumis à ce contrôle financier *a priori* : à l'origine, le budget du CNRS et les modifications à lui apporter, délibérés par son conseil d'administration, ne pouvaient même être acceptés que par décret⁴⁶⁵ ; le budget était approuvé par le ministre de l'éducation nationale dans un premier temps, par le ministre des finances dans un second temps⁴⁶⁶, qui proposaient ensuite conjointement un projet de décret. Au fil des réformes, les modalités du contrôle *a priori* ont été assouplies⁴⁶⁷, jusqu'à ce qu'en 1982 le décret fixant la nouvelle organisation du CNRS confie pour la première fois à un organe du Centre, son conseil d'administration, la compétence juridique de décider du budget sur lequel il délibérait : si la transmission à l'autorité de tutelle de ses délibérations sur le budget restait obligatoire, celles-ci devenaient exécutoires un mois après leur transmission du procès-verbal, à moins d'une opposition du ministre chargé de la recherche ou du ministre chargé du budget⁴⁶⁸. Sans doute peut-on analyser cette nouvelle règle comme une approbation qui devient tacite alors qu'elle était auparavant expresse ; cette différence n'en revêt pas moins un sens symbolique fort⁴⁶⁹. En outre,

⁴⁶³ Ce n'est en effet pas le cas de tous les établissements publics ; les universités par exemple, font encore appel aux services du Trésor public pour payer leurs agents.

⁴⁶⁴ Art. 79 de la loi du 28 fév. 1933 précitée

⁴⁶⁵ Art. 8 et 9 du décret du 22 oct. 1939, J.O. 24 oct. 1939, p. 12597 (rectificatifs pp. 12713, 13382)

⁴⁶⁶ Art. 22 du décret du 22 oct. 1939 précité

⁴⁶⁷ Dès 1949 par exemple, une étape fut supprimée : le ministre de l'éducation nationale et le ministre des finances furent chargés d'arrêter eux-mêmes le budget en recettes et en dépenses, par arrêtés concertés ; de plus, une certaine souplesse fut introduite dans la mesure où des modifications pouvaient désormais être présentées en cours d'exercice (elles devaient néanmoins être approuvées dans les mêmes formes) ; voir les art. 5 et 24 du décret n° 49-771 du 11 juin 1949 précité. À partir de 1966, les modifications du budget intervenues en cours d'exercice n'ont plus été soumises à l'approbation des autorités de tutelle que si elles présentaient certains caractères (en particulier si elles entraînaient une augmentation du montant total des dépenses) ; voir l'art. 11 du décret n° 66-188 du 31 mars 1966 précité.

⁴⁶⁸ Art. 5, 6 et 8 du décret n° 82-993 du 24 nov. 1982 précité

⁴⁶⁹ L'art. 6 décret n° 2000-1059 du 25 oct. 2000 précité prévoit que les délibérations à caractère budgétaire et relatives au compte financier, qui doivent être adressées aux ministres chargés respectivement de la recher-

(suite de la note : page suivante)

le décret de 1984 qui transforme le CNRS en EPST énonce que seule une catégorie de décisions modificatives du budget —les plus lourdes— doivent être soumises au conseil d'administration et à l'approbation des autorités de tutelle, les autres pouvant être prises directement par le directeur général, en accord avec le contrôleur financier du Centre⁴⁷⁰.

L'histoire des relations du CNRS avec son administration de rattachement est donc bien, sur le plan du contrôle financier, celle d'un desserrement de la tutelle ; or, l'ensemble des grands organismes de recherche bénéficient aujourd'hui des assouplissements conquis par le CNRS. En effet, les statuts particuliers des autres EPST, comme ceux des EPIC de recherche, reprennent les règles ci-dessus énoncées : leurs délibérations relatives au budget et au compte financier sont exécutoires dans le délai d'un mois, à compter de la transmission du procès-verbal au ministre chargé de la recherche, à celui chargé du budget, et à celui chargé du secteur d'activité dans lequel intervient l'établissement⁴⁷¹, sauf opposition de leur part dans ce délai. Les EPST comme les EPIC de recherche, en tant qu'établissements publics nationaux, entrent en tout état de cause dans le champ d'application du décret n° 99-575 précité, qui régit précisément l'approbation par l'autorité de tutelle des délibérations des instances compétentes des établissements publics de l'État, portant sur le budget et le compte financier ; or, ce décret ne fait que confirmer et généraliser la règle sus-énoncée⁴⁷².

Cependant, et même si cette évolution témoigne de la volonté d'assouplir le contrôle de tutelle, l'analyse juridique fait apparaître que les organes des établissements délibèrent sur un budget qui en toute hypothèse aboutit sur le bureau du ministre de tutelle, qui conserve la possibilité de s'y opposer⁴⁷³. Ainsi, dans le cadre même de leur autonomie de principe, les EPST et les EPIC restent soumis à un droit de regard, et même à un droit d'ingérence en quelque sorte, de la part de l'État ; cela se conçoit fort bien dès lors que la tutelle n'a jamais été supprimée pour les établissements publics. Mais plus que cela, les pratiques administratives,

che et du budget, deviennent exécutoires "dans les conditions prévues par le décret n° 99-575 du 8 juillet 1999 relatif aux modalités d'approbation de certaines décisions financières des établissements publics de l'État" ; or ce décret de 1999 (J.O. 10 juillet 1999, p. 10274) ne fait que reprendre le principe d'une approbation tacite, acquise après l'écoulement d'un délai fixé à un mois (à défaut bien sûr d'approbation expresse), délai qui a donc pour conséquence de rendre la décision exécutoire.

⁴⁷⁰ Art. 2 du décret n° 84-154 du 1^{er} mars 1984, J.O. 3 mars 1984, p. 771

⁴⁷¹ La santé pour l'INSERM, l'agriculture pour l'INRA, les transports pour l'INRETS ; l'équipement et le logement pour le CSTB, les affaires maritimes pour l'IFREMER, l'aménagement du territoire et l'environnement pour l'INERIS ; etc.

⁴⁷² Cette règle a été à nouveau affirmée par un décret de 2001 régissant l'INRA, le CEMAGREF, l'INSERM, l'IRD, l'INRIA, l'INED et le LCPC (décret n° 2001-687 du 30 juillet 2001, J.O. 31 juillet 2001, p. 12332).

⁴⁷³ Il convient cependant de noter que la mise en place dans les EPST d'un contrôle financier *a posteriori* est sérieusement envisagée par le gouvernement actuel : voir l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi de programme pour la recherche, déposé par le gouvernement au Conseil économique et social le 5 octobre 2005.

qu'aucun texte ne peut retracer, ont montré qu'ils se voyaient en réalité directement concurrencés dans l'élaboration même de leur budget par les ministères de tutelle. La Cour des comptes relevait en effet, dans son rapport public de 1999, que "*les établissements publics de recherche ne sont jusqu'ici qu'imparfaitement parvenus à orienter leur action en fonction de stratégies et de choix scientifiques précis*"⁴⁷⁴, en raison notamment de l'absence de répartition claire des responsabilités en matière d'orientation stratégique des établissements. Ainsi selon la Cour des comptes, "*alors que les ministères devraient avoir une position d'évaluation critique et d'approbation de la stratégie proposée par les dirigeants des établissements —a priori les mieux placés pour fixer ce qu'elle peut et doit être— la pratique observée a révélé la tentation des administrations de tutelle et, plus encore des cabinets, de s'immiscer dans la réflexion*"⁴⁷⁵. Le pouvoir politique, après avoir fixé leur cap aux grands organismes par la détermination des priorités nationales dans le domaine de la recherche, intervient ainsi directement dans leur façon de les intégrer à leurs choix budgétaires.

⁴⁷⁴ Cour des comptes, Le rapport public 1999, Les éd. des Journaux officiels, Paris, 2000, p. 459

En 2003, la Cour des comptes dressait à nouveau un tel constat : "*les modalités d'exercice de la tutelle par le ministère de la recherche ne respectent pas suffisamment l'autonomie des établissements et de leurs dirigeants. Sans doute, le ministère de la recherche doit-il être à même d'exercer sa fonction de pilotage et de coordination en intervenant dans la négociation budgétaire, mais tout se passe comme s'il entendait gérer lui-même cette procédure et l'allocation des ressources. La discussion budgétaire est directement conduite par le ministère chargé de la recherche qui négocie avec le ministère du budget les arbitrages entre dépenses d'équipement et de fonctionnement, créations et suppressions d'emplois, avec des résultats qui peuvent être parfois assez éloignés des attentes des établissements. L'approche retenue privilégie les démarches dites de "reconduction" budgétaire qui laissent aux dirigeants des établissements des marges de manœuvre très réduites*" ; Cour des comptes, Le rapport public 2003, *op. cit.* p. 174

⁴⁷⁵ *ibid.* pp. 459-460

Section 2. LA DIVERSITÉ DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE RECHERCHE

La diversité des missions de la recherche a inspiré l'élaboration de statuts eux-mêmes différenciés pour les établissements qui en ont la charge ; les grands organismes avaient eux-mêmes été institués en complément de la recherche universitaire, sur laquelle l'État continue de s'appuyer pour développer ses propres politiques. Ainsi la recherche publique, dans la logique de l'étendue de ses missions, est-elle menée par des établissements de types divers.

La *summa divisio*, qui distingue en droit français les établissements publics administratifs des établissements publics industriels et commerciaux, conserva sa pleine signification dans le domaine de la recherche jusqu'en 1982 (A) ; il semble qu'elle doive aujourd'hui être relativisée : elle est complétée, et au moins nuancée, par l'apparition de nouvelles catégories d'établissements publics, spécialement conçues pour remplir les missions de la recherche publique (B).

I. LA SUMMA DIVISIO DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Les grands organismes de recherche sont nombreux, mais aussi relativement divers dans leurs statuts, et dans leur qualification même. Derrière cette diversité, on retrouve en réalité la classique dualité des établissements publics en droit français⁴⁷⁶ : celle des "EPIC", établissements publics industriels et commerciaux (A), et des "EPA", établissements publics administratifs (B).

A. Les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)

C'est le Commissariat à l'énergie atomique qui ouvrit la voie aux établissements publics de recherche à caractère industriel et commercial : si l'ordonnance du 30 novembre 1945 le qualifiait d' "*établissement de caractère scientifique, technique et industriel*", l'exposé des motifs, qui indique expressément que la gestion du CEA est "*régie par le droit privé*" et que ses statuts s'inspirent des textes organisant la régie des usines Renault, ne laissait pas la place au doute : il s'agissait bien d'un EPIC. Ses missions mêmes l'apparentaient à un établissement industriel, puisque le CEA était chargé de poursuivre "*les recherches scientifiques et techni-*

⁴⁷⁶ sur cette classification traditionnelle, voir notamment Étienne FATÔME, "À propos de la distinction entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial", in Droit administratif, Mélanges René Chapus, Montchrestien, Paris, 1992, p. 171

ques en vue de l'utilisation de l'énergie atomique dans les divers domaines de la science, de l'industrie et de la défense nationale", d'organiser "la prospection et l'exploitation des gisements des matières premières nécessaires", de réaliser "à l'échelle industrielle les dispositifs générateurs d'énergie atomique". Le Conseil d'État l'a d'ailleurs soumis, sans surprise, au régime des EPIC dès 1951⁴⁷⁷.

Après le CEA, d'autres grands établissements industriels furent institués pour développer des missions de recherche : l'ONERA, le BRGM, le CSTB, l'IRCHA, le CNES, le CNEXO, l'ANVAR, l'IRIA, l'INERIS et l'IRSN sont tous des EPIC. Certains d'entre eux —le CNES dès son institution en 1961, puis l'ONERA en 1963⁴⁷⁸, enfin l'IRIA en 1967—, furent qualifiés d'établissements "*scientifiques et techniques*", dénomination qui n'altérerait en rien leur caractère industriel et commercial, et ne remettait donc pas en cause la classification traditionnelle des établissements publics en deux catégories. Le Conseil constitutionnel lui-même, saisi précisément de la loi de 1967, confirma que le législateur n'avait pas, en instituant l'IRIA comme "*établissement public de caractère scientifique et technique*", créé une nouvelle catégorie d'établissements publics au sens de la Constitution⁴⁷⁹.

Les éléments qui caractérisent les EPIC de recherche ne sont autres que ceux, bien connus, qui permettent de manière générale de distinguer les EPIC des EPA :

- les missions des EPIC consistent, avant tout, au développement d'activités de nature industrielle et commerciale : dans le domaine de la recherche, leur critère est celui de l'exploitation industrielle des résultats des travaux. Alors que la valorisation des travaux n'est pas la vocation première des EPA de recherche, elle constitue la raison d'être des EPIC ; dans cette logique, leur potentiel de ressources propres doit être important, ce qui nécessite que leur soit accordée une grande souplesse pour l'accomplissement de leurs missions.
- leurs modalités d'intervention sont par conséquent adaptées : le régime législatif et réglementaire des EPIC de recherche, comme celui de tous les EPIC, est dérogatoire au régime de droit commun des personnes publiques. Leur gestion est ainsi soumise au droit privé, essentiellement au droit commercial ; leur personnel est régi par le droit du travail, à l'exception du directeur de l'établissement ; leur régime financier échappe enfin aux règles de la comptabilité publique.

⁴⁷⁷ CE 20 avril 1951, *Sieur Fauquier*, rec. p. 204

⁴⁷⁸ Décret n° 63-385 du 10 avril 1963 précité

⁴⁷⁹ Décision n° 79-109 L du 13 sept. 1979, rec. p. 47, RJC II p. 85

Les EPIC de recherche sont au nombre de quatorze⁴⁸⁰. Ils comptaient en 2003 environ 13 000 chercheurs⁴⁸¹, et au total 22 800 personnels "équivalent temps plein recherche"⁴⁸² dont 11 300 pour le seul CEA⁴⁸³ ; ils engagent près du quart des dépenses intérieures de recherche et développement du secteur public⁴⁸⁴.

B. Les établissements publics administratifs (EPA)

Le premier des établissements publics administratifs de recherche fut bien sûr le CNRS. Investi par l'ordonnance du 2 novembre 1945 d'une mission fort générale, celle de "*développer, orienter et coordonner les recherches scientifiques de tous ordres*"⁴⁸⁵, le CNRS conservera un rôle majeur dans la recherche d'amont ; dès ses origines, il fonctionnait selon les règles du droit administratif.

Viendront après lui, créés le plus souvent sur son modèle, d'autres établissements publics administratifs de recherche comme l'INED, l'INRA, l'ORSTOM⁴⁸⁶, l'INSERM, l'IRT,

⁴⁸⁰ Les EPIC recensés par le ministère de la recherche sont les suivants (voir le site Internet du ministère de la recherche, <http://www.recherche.gouv.fr>) :

- l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) ;
- l'ADIT (Agence pour la diffusion de l'information technologique) ;
- l'ANDRA (Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs) ;
- l'ANVAR (Agence nationale de valorisation de la recherche) ;
- le BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières) ;
- le CEA (Commissariat à l'énergie atomique) ;
- le CIRAD (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement) ;
- le CNES (Centre national d'études spatiales) ;
- la CSI (Cité des sciences et de l'industrie) ;
- le CSTB (Centre scientifique et technique du bâtiment) ;
- l'IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer) ;
- l'INERIS (Institut national de l'environnement industriel et des risques) ;
- l'IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire) ;
- l'ONERA (Office national d'études et de recherches aérospatiales).

⁴⁸¹ En 2002, les EPIC employaient déjà 12 916 chercheurs, dont 1 266 boursiers en cours de thèse (source : site Internet du ministère de la recherche).

⁴⁸² Ce système de comptabilisation tient compte de la pluralité des activités exercées par les agents (qui sont, outre les chercheurs, les personnels de soutien technique ou administratif contribuant sous le contrôle des chercheurs aux travaux de recherche et développement) : les effectifs en personnes physiques sont pondérés en fonction du temps qu'on estime consacré aux activités de recherche.

Pour les EPIC, on trouve parmi ces personnels — en plus des chercheurs — des ingénieurs et administratifs de haut niveau participant aux travaux.

⁴⁸³ voir Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, éd. 2005, p. 324

⁴⁸⁴ Pour l'année 2003, hors défense, les dépenses intérieures de recherche et développement des EPIC de recherche ont été évaluées à 3,156 milliards d'euros ; *ibid.* p. 323

⁴⁸⁵ Art. 2 de l'ord. n° 45-2632 du 2 nov. 1945 précitée

⁴⁸⁶ Le caractère d'établissement public administratif de l'ORSTOM peut être déduit du décret qui en fixe le régime administratif et financier, qui se réfère à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif ; décret n° 55-1172 du 3 sept. 1955, J.O. 4 sept. 1955, p. 8845

l'INRP, l'INRIA⁴⁸⁷ et le Centre d'études de l'emploi. L'un de ces grands organismes, l'IRT, fut qualifié en 1970 d' "*établissement public de caractère scientifique et technique*", tout en étant "*soumis au régime des établissements publics à caractère administratif*"⁴⁸⁸ : c'est bien la preuve que la dénomination de "scientifique et technique" n'emportait pas de conséquence sur la qualification de l'établissement, puisque les autres établissements publics dits "scientifiques et techniques" étaient, comme nous l'avons vu, des EPIC. Ainsi, là encore, la classification dualiste des établissements publics était préservée malgré l'apparition de ce caractère "scientifique et technique" attribué à certains établissements de recherche.

De même que pour les EPIC, on peut tenter de caractériser les EPA institués dans le domaine de la recherche :

- leurs missions sont généralement axées sur la recherche d'amont ; dans la mesure où il s'agit d'établissements publics d'État, cette recherche peut être dirigée, en fonction des besoins de la nation, parfois même "appliquée" comme dans le cas de l'INSERM et des techniques médicales. Mais en tout état de cause, les EPA ne mènent pas à titre principal des travaux destinés à l'industrie : si leurs recherches peuvent avoir des répercussions industrielles, telle n'est pas leur vocation.
- leur régime juridique est celui de droit commun des personnes publiques, à cette différence qu'en dépit du principe de la tutelle, les EPA jouissent d'un certain degré d'autonomie qui les distingue des services administrés en régie directe (les responsables d'établissements publics ne sont pas soumis à la subordination hiérarchique). Pour leur fonctionnement, les EPA appliquent les règles du droit administratif ; ils sont soumis aux contraintes budgétaires et financières de la comptabilité publique, et leur personnel est lui-même régi, dans sa plus grosse partie, par le statut général de la fonction publique.

S'il présente d'indéniables avantages, offrant par exemple de réelles garanties à l'application de principes tels que l'égalité devant le service public ou la transparence des procédures administratives, le régime des EPA souffre de leurs nécessaires contreparties : il est marqué par une certaine rigidité, devenue handicapante au regard des exigences de la recherche moderne. En effet, il offre peu de possibilités d'ouverture sur le monde, notamment sur celui de l'entreprise, et doit composer avec des lourdeurs administratives qui freinent le rythme des travaux. C'est pourquoi en 1982, fut créé un nouveau type d'établissements, sur le modèle des

⁴⁸⁷ L'IRIA, devenu l'INRIA en 1979, changea de catégorie d'établissement public en même temps que de dénomination : l'ancien IRIA était en effet un EPIC.

⁴⁸⁸ voir le décret n° 70-269 du 20 mars 1970 précité

EPA mais avec un régime assoupli : il s'agit des EPST, établissements publics à caractère scientifique et technologique. Presque tous les EPA de recherche sont alors devenus des EPST : seuls le Centre d'études de l'emploi, l'Institut national de recherche pédagogique (INRP) et le Centre informatique national de l'enseignement supérieur (CINES) restent aujourd'hui recensés par le ministère de la recherche comme des établissements publics de recherche "administratifs", leurs missions —le développement des sciences humaines et sociales, la mise à la disposition de la recherche publique d'outils informatiques puissants— échappant au monde concurrentiel et aux nécessités de "transfert" vers l'industrie. Ils disposent de moins de 2 500 personnels "équivalent temps plein recherche", dont à peine 1 200 chercheurs⁴⁸⁹ ; leurs dépenses de recherche ne représentent, chaque année, qu'environ 1,2 % des dépenses de la recherche publique⁴⁹⁰.

II. LA CRÉATION DE DEUX CATÉGORIES D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, SPÉCIFIQUES À LA RECHERCHE

Dès 1966, Jean Rivero avait démontré la nécessité d'assouplir les cadres rigoureux fixés par les règles administratives, dans lesquels, souvent, les missions modernes de l'administration se trouvaient déjà trop à l'étroit. Selon lui, *"les activités publiques de recherche imposent la même constatation : leur nature requiert une souplesse qui ne peut guère être obtenue, aujourd'hui, qu'en rusant avec les règles administratives et financières classiques, ce qui impose, pour demain, la nécessité de les adapter"*⁴⁹¹. Cette adaptation ne fut acquise que plus de quinze ans après.

En effet au début des années 1980, les "établissements publics à caractère scientifique et technologique" firent leur apparition dans le paysage institutionnel français pour répondre aux missions de la recherche publique (A) ; sous la même impulsion, se préparait la modernisation des universités dont l'organisation, fixée par l'État, devait également répondre à des règles spécifiques, dans le cadre d'une catégorie nouvelle d'établissements nationaux, celle des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (B).

⁴⁸⁹ En 2002, les EPA employaient 1 187 chercheurs, dont 262 boursiers (source : site Internet du ministère de la recherche).

⁴⁹⁰ Selon les calculs du ministère de la recherche, elles s'élevaient en 2003 à 151 millions d'euros ; voir Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, *op. cit.* p. 323

⁴⁹¹ Jean RIVERO, "Aspects juridiques de l'organisation de la recherche scientifique et technique en France", *op. cit.* p. 15

A. Les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)

C'est la loi d'orientation de 1982 qui a entendu instituer, tout en rappelant les distinctions traditionnelles, une nouvelle catégorie d'établissements publics : son article 14 dispose que "*les établissements publics de recherche ont soit un caractère industriel et commercial ou assimilé, soit un caractère administratif, soit un caractère scientifique et technologique*". La création des "EPST" était celle d'établissements au régime administratif assoupli, adapté à la "fonction recherche" ; l'apparition du modèle des EPST répondait d'ailleurs aux vœux de la communauté scientifique, exprimés notamment au colloque national de Paris de 1982⁴⁹². Selon le rapport annexé à la loi du 15 juillet 1982, qui a pu être qualifié de "*mode d'emploi*" de la loi⁴⁹³ et qui fournit en tout cas les éléments d'interprétation les plus fidèles puisque le texte lui-même s'y réfère⁴⁹⁴, "*la dénomination d'établissement public à caractère scientifique et technologique (...) et le contenu donné à cette qualification visent à définir un cadre juridique de référence spécifique à l'activité de recherche*", avec pour objectifs particuliers l'augmentation des responsabilités de chaque établissement (élargissement des pouvoirs des instances délibérantes, allègement du contrôle financier), et l'adaptation des règles budgétaires⁴⁹⁵ : autant d'assouplissements qui permettent de distinguer les EPST des traditionnels EPA, et qui les rapprochent du régime des EPIC, auxquels ils ne peuvent cependant être assimilés puisque l'article 15 de la loi de 1982 précise expressément que "*l'objet principal*" des EPST n'est "*ni industriel, ni commercial*"⁴⁹⁶.

Pourtant, la naissance d'une nouvelle catégorie d'établissements publics a été contestée en doctrine. Jean Lafitte considère par exemple que contrairement à ce qu'on pouvait attendre des termes mêmes de la loi, cette expression d' "EPST" ne recouvre aucune catégorie juridique qui ne fût déjà connue : selon lui, même assoupli, le régime des organismes en question

⁴⁹² voir les Actes du Colloque national Recherche et Technologie, Paris, 13-16 janv. 1982, coll. *Points*, série *Sciences*, La documentation française, Paris, 1982 ; et en particulier le rapport de la commission n° 8 sur les institutions, p. 150, ainsi que celui de la commission n° 11 sur les moyens à mettre en œuvre, p. 169.

⁴⁹³ Christine BRÉCHON-MOULÈNES, "La loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France et ses premières mesures d'application", *AJDA*, avril 1983, p. 233

⁴⁹⁴ L'art. 30 de la loi conclut en effet que "*l'effort national de recherche et de développement technologique se conformera à la programmation et à l'orientation déterminées par le rapport annexé à la présente loi*".

⁴⁹⁵ Rapport sur la programmation et l'orientation de l'effort national de recherche et de développement technologique, annexé à la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 précitée, J.O. 16 juillet 1982, p. 2273 (passages cités, p. 2280)

⁴⁹⁶ Le projet de loi disposait même, en son art. 12, que "*les établissements publics nationaux qui n'ont pas le caractère industriel et commercial ou assimilé sont des établissements publics à caractère scientifique et technologique*" ; cette formulation embrassait donc l'ensemble des EPA de recherche.

ne présente pas de différences suffisantes avec celui des traditionnels EPA pour constituer une nouvelle catégorie d'établissements publics au sens de la Constitution ; ainsi, ils ne seraient qu'une variante d'établissements publics administratifs⁴⁹⁷. René Chapus adhère à cette analyse, arguant que la qualification de "scientifique et technologique" intéresse certes la mission des établissements et peut "*servir à justifier certains points particuliers de leur statut*", mais ne transforme pas la nature de leur activité qui conserve le caractère d'un service public administratif⁴⁹⁸. Les auteurs sont nombreux qui, au moins implicitement, suivent cette ligne doctrinale⁴⁹⁹ ; leur principal argument est la soumission des EPST au juge et au droit administratifs. D'autres, minoritaires, s'appuient sur les spécificités des EPST, qui assument des missions ciblées et sont soumis à des règles particulières d'organisation comme de fonctionnement, pour soutenir, en tentant de s'extraire des réflexes publicistes classiques, que les EPST constituent bien une catégorie d'établissements publics à part entière⁵⁰⁰. Le code de la recherche

⁴⁹⁷ Jean LAFITTE, "Les établissements publics à caractère scientifique et technologique : une nouvelle catégorie d'établissements publics ?", *RFDA*, 1988, p. 302

⁴⁹⁸ voir René CHAPUS, *Droit administratif général*, 15^{ème} éd., tome 1, Montchrestien, Paris, 2001, p. 358

⁴⁹⁹ Outre Jean LAFITTE et René CHAPUS, on peut citer :

- Georges DUPUIS, Marie-José GUÉDON et Patrice CHRÉTIEN, *Droit administratif*, 9^{ème} éd., Armand Colin, Paris, 2004, p. 317 ;
- Jean-François LACHAUME, Claudie BOITEAU et Hélène PAULIAT, *Grands services publics*, 2^{ème} éd., Armand Colin, Paris, 2000, pp. 66 et 198 ;
- Olivier DUGRIP et Luc SAÏDJ, *Les établissements publics nationaux*, coll. *Systèmes*, LGDJ, Paris, 1992, pp. 134-135, n° 253 à 257 ;
- Didier LINOTTE et Raphaël ROMI, *Services publics et droit public économique*, 5^{ème} éd., Litec, Paris, 2003, p. 198, n° 402 ;
- Jean-Marie AUBY et Jean-Bernard AUBY, *Institutions administratives*, 7^{ème} éd., *Précis*, Dalloz, Paris, 1996, p. 217 (les auteurs ne donnent pas explicitement leur position sur la question de savoir si les EPST font ou non partie des EPA, mais ils classent le CNRS parmi les EPA ; voir p. 219) ;
- Guy BRAIBANT et Bernard STIRN, *Le droit administratif français*, 6^{ème} éd., Presses de la fondation nationale des sciences politiques – Dalloz, Paris, 2002, pp. 134-135 ;
- Olivier GOHIN, *Institutions administratives*, 4^{ème} éd., coll. *Manuels*, LGDJ, Paris, 2002, p. 82 ;
- Jean-Pierre THÉRON, "Établissements publics", *Jurisclasseur adm.*, fascicule 135, 1993, p. 14, n° 55.

⁵⁰⁰ Parmi lesquels on peut citer :

- Georges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ, *Droit administratif*, 11^{ème} éd., tome 2, coll. *Thémis*, PUF, Paris, 1990, pp. 589-590 et 600 ;
- Marie-Gabrielle CALAMARTE-DOGUET, "Les établissements publics à caractère scientifique et technologique – Un cadre institutionnel pour la recherche publique", *AJDA*, juillet-août 2002, p. 569.

Notons qu'en 1968, Francis-Paul Bénéoit avait déjà écrit : "*les "établissements publics à caractère scientifique et technique" sont une espèce particulière d'établissements publics qui se distinguent des établissements publics à caractère administratif sur le plan du droit applicable, comme il en est déjà des établissements publics à caractère industriel ou commercial, mais qui se distinguent également de ces derniers par le fait que le régime spécifique qui leur est applicable leur est propre. À côté du droit commun qu'est le régime des établissements à caractère administratif, le régime des établissements à caractère scientifique et technique constitue donc un deuxième régime dérogatoire*". L'auteur consacrait d'ailleurs à ces établissements un chapitre III, après avoir traité des "établissements publics à caractère administratif" dans un chapitre I, et des "établissements publics à caractère industriel ou commercial" dans un chapitre II. Voir Francis-Paul BÉNOIT, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, p. 228 ; on peut certainement transposer ce raisonnement aux établissements publics à caractère scientifique et technologique, apparus en 1982.

vient à son niveau trancher le débat : son article L. 311-1 rappelle que "*les établissements publics de recherche ont soit un caractère industriel et commercial, soit un caractère administratif*", et précise de façon explicite que "*les établissements publics à caractère scientifique et technologique ont un caractère administratif*"⁵⁰¹.

En réalité, le débat sur le point de savoir si les EPST appartiennent ou non à la catégorie des EPA ne présente probablement qu'un intérêt théorique⁵⁰². Ce qui importe en effet ici, au-delà de la question de l'insertion formelle des EPST dans la classification traditionnelle des établissements publics, c'est de trouver dans leurs missions, dans leur organisation et dans leur fonctionnement, un système qui les unisse dans un genre propre. Or, la loi de 1982 a bien créé un "modèle" EPST : ces établissements assument tous une mission de recherche comparable, ils sont tous structurés selon des règles constitutives analogues, ils sont tous soumis à des règles de fonctionnement identiques, ils bénéficient tous des mêmes moyens, institutionnels et fonctionnels, dérogeant au régime de droit commun des EPA, et ils emploient tous des agents régis par le droit public. Le Conseil d'État l'a d'ailleurs lui-même affirmé : les EPST "*se situent tous à l'intérieur d'une même catégorie au sens de l'article 34 de la Constitution*"⁵⁰³. Que cette catégorie soit assimilée à celle des EPA, c'est-à-dire considérée avec ses spécificités comme interne à elle, ou au contraire comme une catégorie qui en est distincte, l'essentiel n'est pas là : l'important est l'acceptation —elle est unanime— de l'existence d'un "genre" EPST, et elle s'accommode des deux thèses. Ce qui compte véritablement en effet, c'est que des établissements publics aient été créés spécialement pour les missions de la recherche publique, et que l'on puisse trouver en eux les principes qui permettent d'assurer de façon efficace la poursuite de ces missions.

Les EPST, qui s'affirment donc depuis vingt ans comme un type particulier d'établissements publics, sont aujourd'hui au nombre de neuf⁵⁰⁴. Ils emploient près de 50 000 agents

⁵⁰¹ Ord. n° 2004-545 du 11 juin 2004 relative à la partie législative du code de la recherche, J.O. 16 juin 2004, p. 10719

⁵⁰² Certains auteurs considèrent d'ailleurs que les divergences sur la question de l'appartenance des EPST à l'un des deux types classiques d'établissements publics, ou au contraire de leur autonomie, s'expliquent simplement par l'adoption d'un angle d'analyse différent : voir sur ce point Étienne FATÔME, "À propos de la distinction entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial", *op. cit.* pp. 181 à 185

⁵⁰³ Conseil d'État, Les établissements publics nationaux : catégories et spécificités, *Notes et études documentaires*, n° 4784, La documentation française, 1985, p. 33

⁵⁰⁴ Les EPST recensés par le ministère de la recherche sont les suivants :

- le CEMAGREF (Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts) ;
- le CNRS (Centre national de la recherche scientifique) ;
- l'INED (Institut national d'études démographiques) ;
- l'INRA (Institut national de la recherche agronomique) ;

(suite de la note : page suivante)

"équivalent temps plein recherche", dont la moitié de chercheurs⁵⁰⁵ ; le seul CNRS rémunère pour la recherche près de 30 000 postes pleins, dont plus de 16 000 chercheurs⁵⁰⁶. Les EPST représentaient en 2003 une masse de dépenses de recherche de 3,5 milliards d'euros, soit environ 27 % de l'ensemble des dépenses de la recherche publique⁵⁰⁷.

B. Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)

La loi d'orientation de 1968 mit fin à la "*République des facultés*"⁵⁰⁸, et ouvrit la voie de la décentralisation universitaire ; ses résultats concrets furent pourtant décevants. Non seulement le texte contenait, à côté de l'affirmation des grands principes de l'autonomie, de la pluridisciplinarité et de la participation, un certain nombre de limites et de contrepoids, mais surtout il fit l'objet d'un grand nombre de modifications⁵⁰⁹, qui trahirent l'esprit initial. Aucun des gouvernements qui se sont succédé à partir de 1968 n'était disposé à appliquer cette loi votée dans la précipitation en réponse aux pressions estudiantines du mois de mai. Elle resta en réalité inappliquée, et l'on a même pu évoquer le "*placebo de la loi Edgar Faure*"⁵¹⁰ pour fustiger le détournement des grands principes dont elle se réclamait : le centralisme n'a jamais cessé d'inspirer les réformes gouvernementales, renforçant la tutelle et diminuant d'autant l'autonomie proclamée des universités ; les effets de la spécialisation et de la différenciation disciplinaires n'ont pu qu'être timidement atténués par la disparition des facultés comme établissements publics, en raison notamment d'organes de décision universitaires trop dépendants des instances internes aux unités d'enseignement et de recherche, qui bien que censées coopérer, conservèrent des intérêts souvent divergents, et continuèrent à guider dans les faits les choix de l'autorité de tutelle ; enfin, la participation resta pour ainsi dire lettre morte. C'est

-
- l'INRETS (Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité) ;
 - l'INRIA (Institut national de recherche en informatique et en automatique) ;
 - l'INSERM (Institut national de la santé et de la recherche médicale) ;
 - l'IRD (Institut de recherche pour le développement) ;
 - le LCPC (Laboratoire central des ponts et chaussées).

⁵⁰⁵ En 2002, pour 49 800 agents "équivalent temps plein recherche", les EPST employaient en effet 24 836 chercheurs dont 2 113 boursiers engagés dans une thèse (source : site Internet du ministère de la recherche).

⁵⁰⁶ En 2002, le CNRS employait 29 732 agents "équivalent temps plein recherche" dont 16 596 chercheurs, parmi lesquels étaient comptabilisés 1 203 boursiers (source : site Internet du ministère de la recherche).

⁵⁰⁷ voir Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, *op. cit.* p. 323

⁵⁰⁸ L'expression est de Christine MUSSELIN ; elle participe à l'articulation de son ouvrage, La longue marche des universités françaises, coll. *Sciences Sociales et Société*, PUF, Paris, 2001.

⁵⁰⁹ Huit lois modificatives furent votées, en quinze ans.

⁵¹⁰ Laurence PAYE-JEANNENEY et Jean-Jacques PAYAN, Le chantier universitaire, Beauchesne, Paris, 1988, p. 231

pourquoi en 1981, une réflexion fut engagée sur les principes de l'enseignement supérieur ; s'appuyant sur les acquis du texte de 1968, une nouvelle loi fut votée en janvier 1984⁵¹¹.

La loi du 26 janvier 1984, dite "loi Savary", régit désormais l'ensemble du service public de l'enseignement supérieur, contrairement à la loi de 1968 qui s'appliquait aux seules universités. D'emblée, elle rappelle qu'il contribue au développement de la recherche, et à l'élévation du niveau scientifique de la nation⁵¹² : selon les termes mêmes de la loi, la recherche scientifique et technologique, ainsi que la valorisation de ses résultats, font partie de ses missions fondamentales⁵¹³. La loi rappelle ainsi l'actualité, et en réalité le caractère intemporel, de la formule de Léon Duguit selon laquelle "*une université, c'est une institution qui a pour premier devoir de chercher la vérité*"⁵¹⁴. Le législateur précise également que le service public de l'enseignement supérieur "*participe à la politique de développement scientifique et technologique, reconnue comme priorité nationale, en liaison avec les grands organismes nationaux de recherche*", et "*contribue à la mise en œuvre des objectifs définis par la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France*"⁵¹⁵.

Les universités, transformées en établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), sont donc envisagées comme des outils stratégiques pour la réalisation des objectifs de l'État : c'est la raison pour laquelle le législateur fixa les principales règles d'organisation administrative des EPSCP (1), qui constituent une catégorie d'établissements publics à part entière (2).

1) L'organisation statutaire des EPSCP

La loi d'orientation de 1968 avait proclamé, par son article 11, l'autonomie statutaire des universités, alors qualifiées d' "*établissements publics à caractère scientifique et culturel*" ; la loi de 1984 s'efforça de la définir, en l'inscrivant dans un cadre d'action précis. Ainsi, dans la limite du respect des normes nationales, les EPSCP —au sein desquels les universités sont consacrées comme le socle du service public de l'enseignement supérieur⁵¹⁶— élaborent

⁵¹¹ Loi n° 84-52 du 26 janv. 1984 sur l'enseignement supérieur, J.O. 27 janv. 1984, p. 431

⁵¹² Art. 2 de la loi n° 84-52 du 26 janv. 1984 précitée (art. L. 123-2 du code de l'éducation)

⁵¹³ Art. 4 de la loi n° 84-52 du 26 janv. 1984 précitée (art. L. 123-3 du code de l'éducation)

⁵¹⁴ Léon DUGUIT, Leçons de droit public général, éd. La mémoire du droit (réimpression de l'éd. de 1926, E. de Boccord, Paris), Paris, 2000, p. 24

⁵¹⁵ Art. L. 123-5 du code de l'éducation

⁵¹⁶ Le chapitre de la loi relatif aux "divers types d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel", réserve aux universités la première de ses sections, mais aussi, et très largement, la plus lon-

(suite de la note : page suivante)

leurs statuts, lesquels déterminent leurs structures internes (cette tâche revient plus précisément au conseil d'administration, qui exerce sa compétence statutaire à la majorité qualifiée des deux tiers des membres en exercice⁵¹⁷).

L'autonomie statutaire des universités a été saluée par la doctrine comme une spécificité remarquable. En effet, les statuts des établissements publics sont en principe définis par le texte qui les institue, les établissements ne pouvant normalement édicter eux-mêmes que leur règlement intérieur pour préciser certains aspects de leur organisation et de leur fonctionnement. Le pouvoir "d'auto-organisation" dont jouissent les universités apparaît donc comme dérogoire au régime de droit commun des établissements publics ; on a même pu affirmer qu'il "*n'a son pendant dans aucune autre forme de décentralisation*"⁵¹⁸, puisque les collectivités territoriales elles-mêmes s'organisent par référence à une loi qui impose des statuts uniformes.

Si dans son principe l'autonomie statutaire des universités constitue une réelle originalité, la question se pose néanmoins de sa consistance : elle fait l'objet d'un encadrement législatif strict, qui détermine la cohérence du système d'enseignement supérieur français. Au-delà de la majorité qualifiée requise, la compétence statutaire du conseil d'administration doit en effet s'exercer "*conformément aux dispositions de la présente loi et des décrets pris pour son application*"⁵¹⁹ ; or ces dispositions imposent aux établissements un modèle institutionnel dont les principaux rouages sont en réalité prédéterminés au niveau national (a). Leurs statuts doivent en outre se conformer à une structure d'ensemble dont les composantes sont elles-mêmes définies par la loi avec une certaine précision (b).

gue d'entre elles (les autres établissements qui composent cette catégorie sont les écoles et instituts extérieurs aux universités d'une part, les écoles normales supérieures, les écoles françaises à l'étranger et les "grands établissements" d'autre part). Les universités sont en effet non seulement les établissements d'enseignement supérieur les plus nombreux en France, de très loin (on en compte aujourd'hui plus de quatre-vingt dix), mais elles sont aussi les plus importants d'entre eux en ce qu'elles sont des institutions ouvertes, symbolisant la démocratisation de l'enseignement supérieur ; elles sont d'ailleurs les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel qui accueillent le plus grand nombre d'usagers, comme d'agents.

⁵¹⁷ Art. L. 711-7 du code de l'éducation ; la règle de la majorité qualifiée, destinée à garantir un consensus sur l'organisation même de l'établissement, confère cependant aux absents un pouvoir excessif d'inertie, voire de blocage : c'est pourquoi la Conférence des présidents d'université a proposé que la révision des statuts puisse être acquise à la majorité des deux tiers des membres du conseil d'administration présents, ou représentés, assortie d'une règle de quorum renforcé qui reste à préciser (voir les actes du colloque de la Conférence des présidents d'université sur l'autonomie des universités, Lille 22-23 mars 2001, et le texte d'orientation annexé, "Autonomie des universités et responsabilité : pour un service public renouvelé", spéc. p. 63).

⁵¹⁸ Georges VEDEL et Pierre DELVOLVÉ, *Droit administratif*, 10^{ème} éd., coll. *Thémis*, PUF, Paris, 1988, p. 1006

⁵¹⁹ Art. L. 711-7 du code de l'éducation

a) Un modèle institutionnel unique

Certes, les statuts des universités fixent leur propre organisation et leurs modalités de fonctionnement ; mais les dispositions essentielles relatives aux conseils (leur nombre, leur dénomination, leur composition encadrée par des fourchettes de pourcentage, et le mode de désignation de leurs membres, jusqu'aux modalités mêmes du régime électoral), relatives à la présidence de l'université (le statut requis pour se porter candidat aux fonctions de président, le mode de désignation de ce dernier, ses attributions, le choix de son "bureau"), relatives enfin aux rapports entre ces instances dirigeantes, découlent directement de la loi, ou des dispositions réglementaires qui la mettent en œuvre. Le législateur de 1984 a donc semblé vouloir imposer aux universités un modèle institutionnel unique : les règles qu'il a posées, souvent riches et à caractère obligatoire, atténuent d'autant plus l'autonomie statutaire que la loi renvoie au pouvoir réglementaire, et non pas aux établissements, le soin de mettre en œuvre les principes généraux qu'elle pose. Sur ces questions, l'autonomie des universités apparaît donc purement théorique, en raison d'un conditionnement juridique destiné à assurer l'uniformité d'organisation et de fonctionnement des établissements.

Le constat est d'autant plus tranché que la loi Savary marque un recul incontestable de l'autonomie statutaire des universités, que la "loi Faure" avait aménagée avec une grande souplesse. Comme le note Caroline Braud, le législateur de 1968 avait en effet accordé davantage de liberté aux établissements, en traçant, sur le plan institutionnel, un cadre plus vague⁵²⁰. Certes, à l'issue de la crise de mai 1968, des modèles de statuts leur avaient été proposés, mais à seul titre d'exemple : le ministère avait rappelé que les universités étaient libres de ne pas suivre les suggestions formulées par ses services, les "statuts-types" étant, selon un document de travail envoyé aux universités en mars 1969, simplement "*destinés à dresser la liste des problèmes à résoudre et à esquisser quelques-unes des différentes solutions possibles en vue de l'élaboration des statuts de l'université*". De fait, les dispositions de la loi de 1968 avaient été transposées de diverses manières par les établissements, certains ayant par exemple opté pour des statuts favorables à l'autorité présidentielle, d'autres pour des statuts privilégiant plutôt le pouvoir des conseils. Or, il est bien clair que la loi de 1984 ne permet pas une telle diversité, et qu'elle ne procède donc pas de la même approche de l'autonomie statutaire.

⁵²⁰ voir Caroline BRAUD, Les établissements publics universitaires, thèse de doctorat, dactylographiée, Université de Bordeaux I, 1994, pp. 21-22

La comparaison de l'autonomie statutaire des universités françaises avec les solutions étrangères ne révèle pas moins la réserve du dispositif Savary. En Espagne⁵²¹, au Portugal⁵²², en Italie⁵²³, le législateur s'est contenté de poser quelques principes généraux relatifs au nombre, à la composition et aux attributions des conseils, ainsi qu'à la direction des établissements, laissant aux universités le soin de transposer librement ces principes dans leurs statuts. En Allemagne, l'autonomie statutaire des universités s'exerce dans le respect d'une "loi-cadre" fédérale, qui peut être précisée par la législation de chaque *land* mais qui laisse une marge de manœuvre importante aux universités⁵²⁴, comme semble d'ailleurs l'exiger la Loi fondamentale⁵²⁵. Enfin en Angleterre, les universités jouissent d'une totale autonomie statutaire⁵²⁶.

b) Une organisation générale uniforme

Les règles d'organisation et de fonctionnement fixées par la loi concernent aussi, peut-être surtout, la structure d'ensemble des universités, qui comprend plusieurs niveaux⁵²⁷ :

- celui des écoles et instituts universitaires ;
- celui des unités de formation et de recherche (UFR), qui constituent le maillon central des universités et intègrent elles-mêmes des départements de formation, et des laboratoires et centres de recherche⁵²⁸ ;
- celui des services communs.

Les statuts des universités doivent respecter cette structuration d'ensemble, posée par la loi et précisée par décret ; en outre, la création de certaines des structures internes qui composent les universités leur échappe : si les conditions de création et de suppression des servi-

⁵²¹ sur l'autonomie des universités espagnoles, organisée par la loi organique de réforme universitaire du 25 août 1983, voir Elisa PÉREZ VERA, "La réforme de l'université espagnole", *Enseignement supérieur en Europe*, vol. XII, n° 3, 1987, p. 37

⁵²² C'est une loi du 24 septembre 1988 qui organise au Portugal l'autonomie universitaire.

⁵²³ Les universités italiennes, dont l'autonomie était prévue par la Constitution de 1948, ont finalement acquis par la loi l'autonomie statutaire en 1990, puis l'autonomie budgétaire et financière en 1993.

⁵²⁴ voir par ex. Heinrich SIEDENTOPF, "L'administration des universités en République fédérale d'Allemagne", *RFAP*, avril-juin 1980, n° 14, L'administration des universités, p. 380

⁵²⁵ *cf. infra* p. 469

⁵²⁶ Outre-manche, les universités sont des institutions totalement indépendantes qui ne sont pas dotées, par la législation nationale, de structures uniformes ; pour un exemple, voir Frederick RIDLEY, "L'administration d'une université britannique", *RFAP*, avril-juin 1980, n° 14, L'administration des universités, p. 346

⁵²⁷ Art. L. 713-1 et L. 714-1 du code de l'éducation

⁵²⁸ Les "*départements, laboratoires et centres de recherche*" peuvent aussi être érigés directement en composantes de l'établissement (voir le 3° de l'art. L. 713-1 du code de l'éducation) ; mais cette possibilité est rarement mise en œuvre.

ces communs, ainsi que leur régime juridique, dépendent exclusivement des universités⁵²⁹, il n'en va pas de même pour les UFR, qui sont créées par arrêté du ministre de l'éducation nationale, ni pour les écoles et instituts, qui le sont par décret pris après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER)⁵³⁰. Ce constat mena d'ailleurs le Conseil d'État à une conclusion pour le moins contrastée sur l'autonomie statutaire des universités : *"le régime des établissements publics d'enseignement supérieur est parfois présenté comme bénéficiant d'une véritable autonomie inconnue ailleurs et il est fait grand cas du pouvoir autostructurant des universités. C'est forcer la réalité car ce prétendu pouvoir se réduit finalement à fort peu de choses. Non seulement la création, la suppression, la partition des universités relèvent uniquement du gouvernement mais ces dernières ne peuvent même pas créer ou supprimer au sein d'elles-mêmes une unité d'enseignement et de recherche sans y être autorisées par un décret ou un arrêté rectoral"*⁵³¹.

Enfin, à la fois comme conséquence de la nécessaire conformité des statuts aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, et comme symbole de l'encadrement strict de l'autonomie statutaire des universités, l'article 67 de la loi du 26 janvier 1984 avait énoncé que les statuts révisés des universités déjà existantes devaient être soumis à l'approbation du ministre de l'éducation nationale⁵³². Plus encore, le même article prévoyait, pour le cas où les nouveaux statuts n'auraient pas été adoptés avant une date fixée par décret, que l'autorité de tutelle serait autorisée à se substituer aux établissements et à arrêter d'office leurs statuts. Mais en dépit des réticences de certaines universités à appliquer la loi de 1984, et de l'adoption tardive de leurs nouveaux statuts, le ministère n'a jamais eu recours à cette procédure.

⁵²⁹ Leur compétence a été expressément confirmée par la juridiction administrative : voir par ex. CE 5 avril 1974, *Université de Paris VI*, rec. p. 215 (bien que rendu sous l'empire de la loi de 1968, cet arrêt continue à faire jurisprudence après l'entrée en vigueur de la loi de 1984, car les dispositions de la loi servant de base à la censure du Conseil d'État n'ont pas été modifiées).

⁵³⁰ Art. L. 713-1 du code de l'éducation. Le CNESER est un organisme dont le rôle est de fournir au ministre un avis préalablement aux décisions ministérielles ou gouvernementales sur les principales modalités de mise en œuvre de la politique définie par la loi : composé notamment de représentants élus des EPSCP, il donne son avis sur la création des EPSCP, mais aussi sur les dotations d'équipement et sur la répartition des emplois et des moyens financiers entre ces établissements. Il conseille aussi le gouvernement sur les orientations générales des contrats d'établissement pluriannuels. Le CNESER assure ainsi la cohésion du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, et celle de la politique contractuelle.

⁵³¹ Conseil d'État, *Les établissements publics nationaux : catégories et spécificités*, *op. cit.* p. 71

⁵³² On peut cependant nuancer sa portée, car une telle procédure n'intervient que par dérogation à l'article 22 de la loi, qui prévoit de manière générale une simple transmission des statuts au ministre de l'éducation nationale : ainsi, une fois les statuts initiaux adoptés par le conseil d'administration de l'université et approuvés par le ministre, leur modification devient possible dans des conditions plus souples, seul le contrôle de légalité pouvant y faire échec.

2) Les EPSCP, nouvelle catégorie d'établissements publics

Le Conseil constitutionnel rendit en 1993 une décision importante à propos de la catégorie des EPSCP⁵³³. La loi soumise à son examen avait pour objet de permettre aux universités d'opter entre le modèle d'organisation de droit commun, institué par la loi Savary, et un statut dérogatoire, dont le législateur n'avait pas lui-même fixé les cadres ; le texte déféré au Conseil constitutionnel, qui avait pour philosophie affichée une plus grande autonomie des universités, était en tout cas une véritable remise en cause de la loi de 1984⁵³⁴. Le Conseil constitutionnel censura la loi examinée, notamment pour violation de l'article 34 de la Constitution, qui range dans le domaine de la loi la création d'une catégorie nouvelle d'établissements publics. En effet, conformément à sa jurisprudence traditionnelle⁵³⁵, la Haute Juridiction rappela d'une part que l'article 34 donnait cette compétence au seul législateur, d'autre part comme elle l'avait déjà précisé lors de décisions antérieures⁵³⁶, que la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics incluait nécessairement la détermination des règles "constitutives" de cette catégorie, c'est-à-dire des règles essentielles appelées à régir la catégorie. Or, par son silence sur les cadres précis susceptibles d'être adoptés par les universités, la loi aboutissait à renvoyer au pouvoir réglementaire soit la tâche de créer de nouvelles catégories d'établissements publics, distincts des EPSCP, en violation directe de l'article 34 de la Constitution, soit le soin de fixer lui-même les règles communes d'organisation d'établissements appartenant à une catégorie déjà existante, là aussi en violation de l'article 34 tel qu'il est interprété par le Conseil constitutionnel : le texte fut donc censuré, dans son intégralité.

En affirmant que les EPSCP sont une catégorie à part entière d'établissements publics, le Conseil constitutionnel a marqué les limites de leur autonomie statutaire : par le jeu de l'interprétation de l'article 34 de la Constitution, les EPSCP ne peuvent voir leurs règles essentielles d'organisation et de fonctionnement déterminées que par le législateur, qui ne peut abandonner cette tâche ni au pouvoir réglementaire, ni aux établissements eux-mêmes, sans mettre

⁵³³ Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, rec. p. 204, RJC I p. 533 ; note Michel VERPEAUX, *LPA*, n° 27, 4 mars 1994, chronique de jurisprudence constitutionnelle, p. 4 ; note Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Pouvoirs*, 1994, n° 68, chronique constitutionnelle française, p. 175 ; note Xavier PHILIPPE, *RFDC*, 1993, p. 830 ; Robert ETIEN, "Frein ou coup d'arrêt au développement d'universités à statut dérogatoire ?", *La revue administrative*, 1993, p. 443

⁵³⁴ La Conférence des présidents d'université avait émis de nombreuses réserves à l'égard de la proposition de loi, tandis que le CNESER avait manifesté à son encontre une profonde hostilité.

⁵³⁵ voir Michel VERPEAUX, note précitée, *LPA*, n° 27, 4 mars 1994, p. 4

⁵³⁶ voir Conseil constitutionnel, décision n° 59-1 L du 27 nov. 1959, rec. p. 67, RJC II p. 1, GDCC n° 5, et décision n° 64-27 L des 17 et 19 mars 1964, rec. p. 33, RJC II p. 15

en cause la notion de "catégorie" d'établissements publics⁵³⁷. On peut certes penser que telle quelle, l'exigence constitutionnelle n'implique pas que le législateur soit aussi précis qu'il l'a été en 1984 dans la fixation des règles statutaires imposées aux universités : seules les règles "essentiels" doivent être définies par la loi. Mais le Haut Conseil prit la peine d'en préciser le contenu : *"au nombre de ces règles figurent la détermination et le rôle de leurs organes de direction et d'administration, les conditions de leur élection ou de leur désignation, la détermination des catégories de personnes représentées au sein des conseils des établissements, celles des catégories de ressources dont peuvent bénéficier ces établissements, la nature et les fonctions des composantes internes ainsi que les conditions de désignation ou d'élection de leurs organes de direction et d'administration dès lors que ces composantes sont dotées de compétences qui leur sont propres"*. Cette conception très extensive de la notion de "règles constitutives de la catégorie" réduit l'autonomie statutaire des EPSCP à un simple aménagement des dispositions édictées par le législateur⁵³⁸. En réalité, la loi pourrait sans doute leur accorder plus d'autonomie qu'elle ne le fait actuellement, sur deux points :

- d'une part, la détermination de l'importance relative accordée à chaque catégorie de représentants dans les conseils universitaires ne revêt pas le caractère d'une règle constitutive de la catégorie (seul le principe constitutionnel de l'indépendance des enseignants-chercheurs pourrait constituer une limite à cette autonomie, le législateur ne pouvant certainement pas, sous peine de se voir censurer pour avoir privé de garantie légale ce principe constitutionnel, se dispenser d'imposer un taux de représentation qui permette aux enseignants-chercheurs d'une part, aux professeurs d'autre part, de conserver leur indépendance au sein des conseils⁵³⁹) ;

⁵³⁷ sur cette question, voir Olivier DUGRIP, "La notion de "règles concernant la création des catégories d'établissements publics" dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État", in L'unité du droit, Mélanges Roland Drago, Economica, Paris, 1996, p. 369

⁵³⁸ Face aux rigidités générées par le statut d'établissement public, certains auteurs ont pu se poser la question de savoir si les universités pouvaient échapper à cette formule juridique, de façon à accroître leur autonomie statutaire (sur cette question, voir Caroline BRAUD, Les établissements publics universitaires, *op. cit.* pp. 34 à 37) ; la privatisation de l'enseignement supérieur et de la recherche a ainsi pu être envisagée.

La notion de "services publics constitutionnels", utilisée à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel, semble s'opposer à une telle solution : elle impose comme des éléments consubstantiels de la République française, inhérents à sa définition, le maintien et l'existence même de services publics fondamentaux, dont l'enseignement supérieur fait partie au regard des exigences constitutionnelles relatives à l'instruction publique (le préambule de la Constitution du 27 oct. 1946 énonce en particulier que *"la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État"*) ; on peut d'ailleurs penser que le statut public des universités constitue par lui-même une garantie fondamentale pour la liberté des activités qui s'y déploient, ainsi soustraites aux aléas des mécaniques libérales.

⁵³⁹ sur cette question précise qui ne semble pas véritablement tranchée, *cf. infra* pp. 424 et suiv.

- d'autre part, si le Conseil constitutionnel exige que les règles précitées soient fixées par le législateur, il n'exclut pas que celui-ci laisse le choix aux établissements entre plusieurs modèles, qu'il leur proposerait lui-même, ce qui accroîtrait la liberté des établissements puisqu'ils pourraient choisir entre plusieurs modèles institutionnels. Un tel choix, entre plusieurs statuts-types, rappellerait le système mis en place en 1968, à ce détail près que les établissements seraient cette fois contraints d'opter pour l'un des modèles proposés ; pour l'heure, cette possibilité n'est pas offerte de façon durable aux établissements⁵⁴⁰.

Mais surtout, l'existence des EPSCP comme nouvelle catégorie d'établissements publics est intéressante pour elle-même. Elle signifie qu'à côté des traditionnels EPIC et EPA, les pouvoirs publics ont cru bon d'instituer non pas un type supplémentaire d'établissements publics pour répondre aux missions de la recherche publique —celui des EPST—, mais deux : désormais dans le champ de la recherche, les EPIC, EPA et EPST côtoient les EPSCP. En réalité, la question de leur insertion dans la *summa divisio* EPA-EPIC se pose dans les mêmes termes que celle relative à la classification des EPST : en indiquant que les EPSCP constituaient au sens de l'article 34 de la Constitution une "*catégorie particulière d'établissements publics*", le Conseil constitutionnel n'a pas tranché ce débat. Si les EPSCP sont traditionnellement rangés, eu égard à leur mission, à leur organisation, à leur fonctionnement, et à leurs relations avec leur personnel, parmi les établissements publics à caractère administratif, leur régime juridique s'apparente à certains égards à celui de services publics industriels et commerciaux : en relativisant ainsi la *summa divisio* EPA-EPIC, les établissements publics d'enseignement supérieur ont à leur tour contribué à ce qu'on a pu qualifier de "crise" de la notion d'établissement public⁵⁴¹. À l'instar des EPST, ils ont en effet bénéficié d'un assouplissement

⁵⁴⁰ Certaines universités ont cependant pu déroger au dispositif de la loi Savary, en vertu d'une loi de 1992 (loi n° 92-678 du 20 juillet 1992, J.O. 21 juillet 1992, p. 9734), puis d'une autre loi de 1994 (loi n° 94-639 du 25 juillet 1994, J.O. 27 juillet 1994, p. 10831). La loi de 1992 avait transformé la possibilité d'"*adaptation*" prévue initialement par l'article 21 de la loi Savary, en véritable possibilité de "*dérogation*" (il faut noter que cette loi n'a pas été soumise à l'examen du Conseil constitutionnel) ; les dispositions auxquelles les décrets de création des EPSCP pouvaient déroger étaient cependant limitativement énumérées. À la suite de la décision du Conseil constitutionnel de 1993, les conditions de dérogation à ces dispositions ont été précisées par le texte de 1994 : en particulier, furent préservés les principes de l'indépendance des enseignants-chercheurs, et de l'élection, au conseil de l'établissement, des différentes catégories de personnels et d'usagers. Mais, même si dans certains cas ces dérogations à la loi Savary ont pu être radicales, elles ne paraissent pas significatives : d'une part, elles n'ont pu bénéficier qu'aux universités nouvellement créées ; d'autre part et surtout, elles ne sont intervenues qu'à titre purement expérimental, et pour une période ne pouvant excéder une durée déterminée (durée fixée à trois années en 1992, portée à cinq ans en 1994).

⁵⁴¹ Cette "crise" est pointée du doigt depuis longtemps (voir par ex. Roland DRAGO, Les crises de la notion d'établissement public, Pédone, Paris, 1950) ; mais elle a connu une intensité nouvelle par le dépassement apparent de la distinction binaire EPA-EPIC, avec l'émergence d'établissements publics à dénominations particulières et à missions hybrides, dont font partie les EPST mais également les universités (qualifiées par la loi de 1968 d'"*établissements publics à caractère scientifique et culturel*"

(suite de la note : page suivante)

des règles traditionnelles applicables aux établissements publics administratifs, destiné à leur permettre de tirer profit de certaines de leurs activités, en particulier de leurs missions de recherche ; comme pour les EPST, il semble vain de vouloir résoudre cette question théorique, dans la mesure où l'essentiel est l'octroi aux universités des conditions d'exercice de leurs missions de recherche, et non le statut formel qu'il est susceptible de leur conférer.

Travaillent au sein des EPSCP près de 33 000 enseignants-chercheurs "équivalent temps plein recherche"⁵⁴², et plus de 12 000 allocataires et attachés de recherche ; au total, ces établissements s'appuient ainsi sur plus de 60 000 agents "équivalent temps plein recherche"⁵⁴³. Ils engagent le tiers des dépenses intérieures de recherche et développement du secteur public (4,35 milliards d'euros en 2003⁵⁴⁴).

*
* *

Le secteur public, toutes institutions confondues, employait en 2003 près de 150 000 personnels "équivalent temps plein recherche", dont plus de 92 000 chercheurs⁵⁴⁵ (contre 100 000 pour la recherche privée) ; il représentait une masse de dépenses de recherche et développement de 12,9 milliards d'euros, soit 37 % de l'effort national global⁵⁴⁶. Ces dépenses sont assumées par les établissements de l'État de façon à peu près équilibrée : dans le domaine de la recherche civile⁵⁴⁷, les EPIC de recherche en assument près de 25 %, les EPST 27 %, les universités 34 %. Sont en outre comptabilisées, parmi les dépenses de la recherche publique,

d' "*établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*", sans indication sur leur caractère soit administratif, soit industriel et commercial, soit singulier et donc extérieur à cette classification).

Sur les controverses issues de la question de l'appartenance des universités à la catégorie globale des EPA, ou au contraire de leur spécificité qui ferait d'elles un troisième type d'établissements publics, voir Caroline BRAUD, Les établissements publics universitaires, *op. cit.* pp. 8 à 12, et toutes les références citées.

⁵⁴² On considère que les enseignants-chercheurs consacrent à la recherche 50 % de leur temps de travail : ainsi en 2003, les 32 800 enseignants-chercheurs "équivalent temps plein recherche" représentaient plus de 65 000 personnes physiques.

⁵⁴³ Les autres agents comptabilisés sont les ingénieurs de recherche, et les personnels —administratifs ou techniques— participant aux projets de recherche et développement. Pour l'ensemble de ces chiffres, voir Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, *op. cit.* pp. 324-325

⁵⁴⁴ *ibid.* p. 323

⁵⁴⁵ Les 149 050 personnels "équivalent temps plein recherche" du secteur public se répartissaient entre 92 144 chercheurs (environ 73 000 chercheurs salariés, et 19 000 boursiers de thèse), et près de 57 000 personnels de soutien à la recherche ; il faut noter que les chercheurs des services ministériels, des grandes écoles et du "secteur des associations", sont intégrés dans ces statistiques (*ibid.* pp. 324-325).

⁵⁴⁶ Les dépenses de recherche des entreprises ont en effet atteint, en 2003, 21,6 milliards d'euros ; *ibid.* p. 317

⁵⁴⁷ Les dépenses engagées par le ministère de la défense représentent plus de 7 % des dépenses de recherche et développement (elles s'élevaient en 2003 à 993 millions d'euros).

celles de services ministériels et de certaines grandes écoles poursuivant des activités de recherche et développement⁵⁴⁸, et surtout celle des fondations.

Les fondations n'ont pas été intégrées dans les développements précédents parce qu'elles sont juridiquement des institutions privées et ne dépendent donc pas directement de l'action de la puissance publique ; mais elles participent en réalité pleinement à la recherche publique par des travaux subventionnés par l'État sur le budget civil de recherche et de développement, et souvent menés en collaboration avec les grands organismes ou les universités. En effet les fondations, reconnues "d'utilité publique" par décret en Conseil d'État, participent par définition à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif⁵⁴⁹ : en cela, elles se distinguent fondamentalement des entreprises qui se consacrent à la recherche. Parmi celles qui comptent véritablement pour la recherche française, on peut citer des institutions prestigieuses telles que l'Institut Pasteur, créé dès 1887 à la suite d'une souscription internationale, l'Institut Curie fondé en 1920, ou encore la Fondation pour la recherche médicale créée en 1962⁵⁵⁰. En 2002, le "secteur des associations" —dont l'essentiel est composé des fondations— employait près de 6 700 agents en "équivalent temps plein recherche", dont plus de 3 400 chercheurs⁵⁵¹, pour des dépenses de recherche évaluées en 2003 à 463 millions d'euros⁵⁵² soit un peu plus de 3,5 % de l'ensemble des dépenses de la recherche publique. En 2003, la réforme de leur statut⁵⁵³ fut destinée à encourager leur développement dans le domaine scientifique : elle avait pour objectif de faciliter leur création, d'assouplir leurs modalités d'organisation, de moderniser leur fonctionnement, tout en renforçant les avantages fiscaux attachés aux dons privés qui peuvent leur être adressés. Par ailleurs, le nouveau "fonds des priorités de la recherche" est notamment destiné à financer plus massivement les projets scientifiques poursuivis par les fondations⁵⁵⁴. On peut donc penser que la place des fondations au sein de la recherche nationale s'en trouvera au moins consolidée.

⁵⁴⁸ Elles représentent, réunies, 304 millions d'euros, soit moins de 2,5 % du total des dépenses publiques de recherche et développement.

⁵⁴⁹ Art. 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987, J.O. 24 juillet 1987, p. 8255

⁵⁵⁰ On observe que ces trois fondations interviennent dans le champ de la santé, qui sans doute attire plus que les autres secteurs de la recherche les dons des particuliers.

⁵⁵¹ 6 687 agents "équivalent temps plein recherche" exactement ; parmi eux, 3 431 chercheurs dont 1 196 boursiers (source : site Internet du ministère de la recherche).

⁵⁵² voir Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, *op. cit.* p. 323

⁵⁵³ Loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003, J.O. 2 août 2003, p. 13277

⁵⁵⁴ Les subventions allouées par l'État aux fondations représentent en 2004 un budget annuel total de 74 millions d'euros ; sur le fonds des priorités de la recherche, *cf. infra* p. 200

C'est ainsi dans le respect de la grande diversité des besoins de la recherche que l'État a puisé les modalités de son organisation : au titre de la mission de service public de la recherche, il confie directement la réalisation de la recherche nationale à des établissements publics de types très différents, tout en inclinant dans le sens de l'intérêt général les activités d'institutions privées telles que les fondations. En ce sens, Jean Rivero écrivait dès 1966 : *"certes, on peut affirmer que la recherche, en France, constitue désormais un service public : mais c'est unifier sous un seul vocable un ensemble de situations juridiques extrêmement différenciées, qui vont de l'activité de recherche assumée par des organismes publics selon les règles les plus classiques du droit administratif à des recherches privées simplement subventionnées ou orientées, en passant par toute une gamme de situations intermédiaires. La qualification antérieure n'apporte donc, pour la connaissance du régime juridique des activités qu'elle englobe, aucun autre élément que l'affirmation d'une certaine intervention étatique dans ces activités, les problèmes essentiels de la mesure et des modalités de cette intervention demeurant en suspens"*⁵⁵⁵.

En effet, la construction d'un service public pour la recherche, pour déterminante qu'elle soit, ne tranche pas à elle seule la question des modes d'intervention publique sur la production scientifique.

⁵⁵⁵ Jean RIVERO, "Aspects juridiques de l'organisation de la recherche scientifique et technique en France", *op. cit.* pp. 15-16

Titre II

LES MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE SUR LA PRODUCTION SCIENTIFIQUE

Au-delà des dispositifs institutionnels, les mécanismes divers par lesquels la puissance publique décide de l'allocation des ressources, de l'attribution des postes, des réglementations relatives à l'acquisition même des connaissances, puis des conditions dans lesquelles celles-ci peuvent être diffusées ou donner lieu à une exploitation industrielle, déterminent largement la liberté des activités de recherche : celle-ci s'apprécie en effet à la fois aux modalités d'orientation de la recherche (chapitre 1^{er}), et aux contrôles qui s'exercent sur elle (chapitre 2).

CHAPITRE 1 – LES MOYENS D'ORIENTATION DE LA RECHERCHE

CHAPITRE 2 – LES MOYENS DE CONTRÔLE DE LA RECHERCHE

Chapitre 1 - LES MOYENS D'ORIENTATION DE LA RECHERCHE

*"La liberté de la science n'est pas seulement l'absence de prohibitions ou de restrictions pesant sur telle recherche ou telle théorie, même si aujourd'hui dans certains pays la science ne dispose pas de cette liberté élémentaire. La pleine liberté scientifique va beaucoup plus loin. Il est inutile d'autoriser une recherche si dans le même temps les fonds qui la soutiennent sont indisponibles. Le manque de moyens asservit la science de façon aussi effective qu'une surveillance policière. Mais même si les moyens sont fournis, et fournis conformément aux exigences fondamentales du développement scientifique, la science n'est pas encore tout à fait libre. Le cercle complet de l'activité scientifique n'est pas clos avec la réalisation de la découverte ; il n'est refermé que quand cette découverte est entièrement insérée, à la fois comme principe théorique et comme application pratique, dans la société contemporaine."*⁵⁵⁶

John Desmond BERNAL

La citation qui constitue l'épigraphe de ce chapitre porte une conception moderne de la recherche, et de sa liberté : elle joint aux impératifs de la liberté de la pensée ceux de la liberté d'agir, et d'agir dans le cadre social. En effet, la recherche ne saurait se développer sans les moyens financiers nécessaires à la réalisation des travaux ; elle ne pourrait qu'imparfaitement répondre à ses missions sans les moyens institutionnels et juridiques permettant le transfert de ses résultats dans la sphère économique et sociale. C'est pourquoi John D. Bernal présente les fonds qui la soutiennent et l'insertion de la découverte dans la société contemporaine comme des conditions essentielles de la liberté de la recherche.

Les pouvoirs publics jouent précisément sur ces aspects déterminants de la créativité scientifique pour orienter la recherche : ils répartissent les moyens financiers —et humains pour ce qui est du service public— alloués à la recherche en fonction des priorités de leur politique scientifique (section 1), tout en favorisant la diffusion des résultats de la recherche dans l'économie, par l'ouverture des établissements aux besoins de la société (section 2).

Section 1 – L'intervention directe par les moyens matériels et humains

Section 2 – L'intervention indirecte par la valorisation économique

⁵⁵⁶ John Desmond BERNAL, *The Social Function of Science*, *op. cit.* pp. 321-322

Section 1. L'INTERVENTION DIRECTE PAR LES MOYENS MATÉRIELS ET HUMAINS

Le caractère souvent déterminant des moyens attribués à la recherche par les pouvoirs publics leur offre un véritable mode de régulation de l'activité scientifique : c'est pourquoi les responsables politiques se sont engagés dans une démarche institutionnelle dont l'objet est de mesurer l'ensemble des risques et des avantages des travaux de recherche qu'ils seraient amenés à promouvoir. Sont ainsi apparus, au début des années 1980, des mécanismes d'évaluation préalable des effets potentiels de la science et de la technologie, qui répondaient à la volonté de maîtriser le cours du progrès scientifique et technique, en anticipant ses conséquences : les États-Unis, la Suède, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Espagne, se sont dotés d'instances d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Le Parlement français s'est lui aussi doté d'une structure d'évaluation propre, qui tend à l'éclairage des choix budgétaires : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques fut créé, à la suite d'un vote unanime du Parlement, par une loi du 8 juillet 1983⁵⁵⁷. Commun à l'Assemblée nationale et au Sénat, l'Office est une structure politique⁵⁵⁸, mais qui entretient des liens ténus avec les milieux scientifiques : il est conçu comme un intermédiaire entre le monde politique et le monde de la recherche, et se voit notamment assisté, pour réaliser ses travaux, d'un conseil scientifique qui reflète dans sa composition la diversité des disciplines scientifiques et technologiques. Selon les termes de la loi qui l'institue, l'office a en effet pour mission d' "*informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions*" ; à cet effet, il "*recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations*". Dans le cas où l'élaboration d'un rapport est décidée par les membres de l'Office⁵⁵⁹, tout est mis en œuvre pour que l'évaluation soit extrêmement rigoureuse, le ou les rapporteurs disposant de larges pouvoirs d'investigation. En effet, ils procèdent à de nombreuses audi-

⁵⁵⁷ Loi n° 83-609 du 8 juillet 1983, J.O. 9 juillet 1983, p. 2125

⁵⁵⁸ L'Office est composé de dix-huit députés et de dix-huit sénateurs, désignés de façon à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques ; sa saisine est réservée aux parlementaires.

⁵⁵⁹ La saisine de l'Office donne lieu à la nomination d'un ou de plusieurs rapporteurs (choisis exclusivement par ses membres), chargés dans un premier temps de procéder à une "étude de faisabilité" dont l'objet est d'établir un état des connaissances sur le sujet traité, de déterminer d'éventuels axes de recherche, d'apprécier les possibilités d'obtenir des résultats pertinents dans les délais requis, et de déterminer enfin les moyens nécessaires pour engager un véritable programme d'étude ; les conclusions des rapporteurs sont ensuite soumises aux membres de l'Office, qui décident de l'opportunité d'engager un programme d'étude, qui conduirait alors directement à la rédaction d'un rapport.

tions⁵⁶⁰, peuvent être assistés d'un fonctionnaire parlementaire et le cas échéant d'un groupe de travail composé de personnalités compétentes extérieures au Parlement, et se rendre sur place pour visiter des installations, en France comme à l'étranger ; la loi leur donne par ailleurs des pouvoirs identiques à ceux des rapporteurs budgétaires, ce qui leur permet de procéder à des contrôles sur pièce et sur place dans tous les organismes dépendant de l'État, et se faire communiquer tous les documents de service, à l'exception de ceux concernant la défense nationale ou la sécurité de l'État ; enfin, en cas de difficulté dans l'exercice de leur mission, ils peuvent demander à bénéficier des prérogatives attribuées aux commissions d'enquête parlementaire. Par ailleurs, les rapporteurs peuvent engager des experts et des bureaux d'étude indépendants, français ou étrangers, pour mener des études sur des points particuliers⁵⁶¹. Il convient cependant de souligner que le rapport final ne se limite pas, le plus souvent, à juxtaposer des points de vue d'experts : ses conclusions, étant l'œuvre de parlementaires, peuvent aller au-delà de la simple information et comporter des propositions voire de véritables recommandations. Une fois achevé, le rapport est soumis aux membres de l'Office, ses conclusions étant présentées de façon à faciliter le travail législatif.

Après de laborieux débuts⁵⁶², l'Office aborda d'année en année les thèmes qui soulèvent les enjeux de société les plus lourds, dans le domaine de l'énergie⁵⁶³, dans celui de l'environnement⁵⁶⁴, sur la question des nouvelles technologies⁵⁶⁵ ou encore au sujet des sciences de

⁵⁶⁰ Ces auditions leur permettent de recueillir les opinions de toutes les personnes et institutions concernées par le sujet, y compris le cas échéant l'avis d'organisations syndicales ou professionnelles, d'associations de consommateurs ou de défense des usagers, etc.

⁵⁶¹ voir Claude BIRRAUX, "L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : le politique et l'expertise scientifique", *RFAP*, 2002, n° 103, *L'administrateur et l'expert*, p. 391

⁵⁶² sur l'institution puis la mise en route de l'Office, voir Henry-Michel CRUCIS, "Le Parlement face aux sciences et technologies. De l'évaluation à la législation", *AJDA*, juin 1991, p. 448

⁵⁶³ Nombreux furent les rapports publiés sur le thème du contrôle de la sûreté des installations nucléaires (globalement, les rapports sur ce thème ont été réalisés à un rythme annuel depuis la création de l'Office) ; d'autres rapports plus particuliers ont concerné l'aval du cycle nucléaire (Christian BATAILLE et Robert GALLEY, rapports du 10 juin 1998 et du 2 fév. 1999), les conditions d'implantation d'un nouveau synchrotron (Christian CUVILLIEZ et René TRÉGOUËT, rapports du 15 mars et du 19 déc. 2000), les potentialités de la technologie de la pile à combustible (Robert GALLEY et Claude GATIGNOL, rapport du 20 juin 2001), ou encore les perspectives techniques des énergies renouvelables (Claude BIRRAUX et Jean-Yves LE DÉAUT, rapport du 14 nov. 2001).

⁵⁶⁴ Ont par exemple été réalisées des études sur l'impact écologique de la liaison Rhin-Rhône (Raymond FORNI et Pierre VALLON, rapport du 21 janv. 1993), sur l'intérêt du véhicule électrique au regard de la protection de l'environnement (Pierre LAFFITTE, rapport du 7 juillet 1993), ou sur les effets des métaux lourds sur l'environnement et la santé (Gérard MIQUEL, rapport du 4 avril 2001).

⁵⁶⁵ Là encore, nombreux furent les rapports consacrés à ce thème, tels que ceux portant sur les nouvelles techniques d'information et de communication (Franck SÉRUSCLAT, rapport du 8 mars 1995), sur les enjeux de société posés par les images de synthèse et le monde virtuel (Claude HURIET, rapport du 10 déc. 1997), sur l'impact de la génomique et de l'informatique sur les thérapies et l'industrie pharmaceutique (Franck SÉRUSCLAT, rapport du 13 oct. 1999), sur les conséquences de l'évolution scientifique et technique dans le secteur des télécommunications (Pierre LAFFITTE et René TRÉGOUËT, rapport du 19 déc. 2001), sur l'inci-

(suite de la note : page suivante)

la vie⁵⁶⁶. Par un travail intense, et par les liens continus instaurés avec la communauté scientifique, l'Office est aujourd'hui reconnu par cette dernière comme l'un de ses interlocuteurs privilégiés (il est d'ailleurs représenté, soit par son président soit par l'un de ses membres, au conseil d'administration de plusieurs organismes publics de recherche) ; il contribue à l'approfondissement du dialogue entre le monde politique et le monde scientifique, notamment sur des questions controversées. Au-delà, il est surtout devenu un instrument incontournable de l'action parlementaire.

Au niveau communautaire, le Parlement européen joue lui aussi un rôle dans l'orientation du développement scientifique, puisqu'il dispose d'un pouvoir important dans la phase d'adoption des programmes-cadres⁵⁶⁷. Il s'est à son tour doté d'un "Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques", qui exerce une fonction comparable à celle assurée en France par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

Ces structures offrent aux parlementaires l'ensemble des éléments dont ils doivent disposer pour se prononcer, en séance publique, sur les enjeux du développement scientifique : ainsi, la répartition des moyens publics permet un pilotage de la recherche conforme aux priorités nationales ou communautaires, débattues dans les enceintes parlementaires.

Dans le secteur public, les moyens —financiers et humains— sont, de plus en plus, alloués sur la base de contrats négociés par l'autorité de tutelle avec les établissements (I), tandis que par ailleurs, l'ensemble des acteurs de la recherche nationale peuvent prétendre, sur la base de projets scientifiques, à des financements incitatifs répartis par le ministère de la recherche et par la Commission européenne en fonction des priorités de la politique scientifique nationale ou communautaire (II).

dence éventuelle de la téléphonie mobile sur la santé (Jean-Louis LORRAIN et Daniel RAOUL, rapport du 6 juin 2002), sur les nouveaux apports de la science et de la technologie à la qualité et à la sûreté des aliments (Claude SAUNIER, rapport du 14 avril 2004) ; une étude est actuellement en cours sur la place des biotechnologies en France et en Europe (confiée à Jean-Yves LE DÉAUT).

⁵⁶⁶ Les exemples sont là aussi abondants ; on peut citer les rapports réalisés sur les sciences de la vie et les droits de l'homme (Franck SÉRUSCLAT, rapport du 4 fév. 1992), sur la biodiversité et la préservation du patrimoine génétique (Daniel CHEVALLIER, rapport du 20 mai 1992), sur le clonage, la thérapie cellulaire et l'utilisation thérapeutique des cellules embryonnaires (Alain CLAEYS et Claude HURIET, rapport du 23 fév. 2000), sur la brevetabilité du vivant (Pierre LAFFITTE et René TRÉGOUËT, rapport du 19 déc. 2001), sur les conséquences des modes d'appropriation du vivant (Alain CLAEYS, rapport du 4 mars 2004), ou sur les nanosciences et le progrès médical (Jean-Louis LORRAIN et Daniel RAOUL, rapport du 6 mai 2004).

⁵⁶⁷ *cf. supra* p. 113 ; on notera qu'en outre, l'adoption par le Conseil des programmes spécifiques, ainsi que d'éventuelles entreprises annexes nécessaires à la bonne exécution des programmes-cadres, est toujours soumise à la consultation du Parlement européen (voir les articles 166-4^o et 172 du traité de l'Union).

I. LE PILOTAGE DE LA RECHERCHE PUBLIQUE PAR LA CONTRACTUALISATION

La pratique de la contractualisation des politiques publiques s'est développée dans de nombreux secteurs, au point que Jean-Marie Pontier évoquait en 1993 l'existence d'une "*véritable nébuleuse contractuelle*"⁵⁶⁸. Or les fondements philosophiques de la notion de contrat, dont l'essence est le consentement réciproque, permettent de la relier à l'idée de liberté. En droit public, la reconnaissance des libertés locales a par exemple abouti à une contractualisation poussée des rapports entre l'État et les régions, illustrée par les "contrats de plan" ; vis-à-vis des établissements publics nationaux, les développements de la contractualisation correspondent à une volonté de substituer à la notion de "réglementation", souvent rigide, celle de "régulation", plus souple. La démarche contractuelle, qui s'appuie sur la logique du respect de la particularité, a en effet pour objet de laisser aux collectivités concernées une plus grande latitude dans la détermination de leurs priorités, sans pour autant voir l'État abandonner ses fonctions fondamentales de coordinateur.

Le contexte général de la prolifération des contrats entre l'État et ses divers partenaires —déjà implicite dans le cadre de la planification française, dite "indicative"— a été accentué par le mouvement de décentralisation de 1982 ; il concerne notamment le domaine de la recherche. En effet, les "contrats d'établissement" sont devenus, en particulier pour les universités mais de plus en plus pour les grands organismes, les principaux supports de leurs relations avec l'État (A) ; ils conduisent les établissements à formuler eux-mêmes leurs projets, puis l'État à s'engager sur les principaux moyens de leur mise en œuvre (B).

A. La mise en place de la politique contractuelle

La politique contractuelle dans le domaine de la recherche concerna dans un premier temps l'enseignement supérieur. Depuis sa prise en charge par l'État en tant que service public, le système de l'enseignement supérieur était entièrement soumis au volontarisme des politiques publiques nationales : les crédits étaient alloués aux universités par le ministère, accompagnés d'affectations plus ou moins précises, en tout cas d'orientations générales. Les politiques scientifiques étaient donc réalisées dans les établissements, mais commandées des ministères. L'autonomie des universités, proclamée par le législateur depuis 1968, ne pouvait

⁵⁶⁸ Jean-Marie PONTIER, "Contractualisation et planification", *RDP*, 1993, p. 680 ; voir aussi, au sujet du développement de la démarche contractuelle dans l'administration publique, le dossier publié par *AJDA*, "L'administration contractuelle", 19 mai 2003, n° 19, pp. 970 et suiv.

guère s'accommoder d'un tel dirigisme, qui par l'amont mettait en cause leur liberté de recherche : c'est pourquoi dans les années 1980, le ministère eut recours aux pratiques contractuelles, avec pour volonté déclarée de donner un contenu nouveau à l'autonomie et à la responsabilité des universités. Ce nouveau type de rapports avec l'autorité de tutelle, qui favorise la souplesse nécessaire à la recherche et permet aux universités d'élaborer elles-mêmes leur "projet d'établissement", a modifié en profondeur la conception même de la politique de l'État en matière d'enseignement supérieur et de recherche (1) ; pérennisée avec les universités, la démarche contractuelle fut d'ailleurs récemment étendue aux grands organismes (2).

1) La contractualisation avec les universités

Initiée dans les années 1980, la démarche contractuelle a pris une ampleur telle que les contrats d'établissement sont aujourd'hui le symbole de l'autonomie et de la modernité des universités. Ils sont passés directement avec l'État qui les utilise pour soutenir le développement de politiques universitaires originales en matière de recherche et pour les articuler à la politique nationale (a) ; conformément à l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984⁵⁶⁹ selon lequel l'enseignement supérieur contribue "*à la croissance régionale et nationale dans le cadre de la planification*", l'État s'efforce également d'inscrire l'action des universités dans le développement local, en s'appuyant sur leur ancrage régional (b).

a) Les rapports entre le ministère et les universités

Dès 1976, conformément aux revendications des présidents d'université exprimées à l'occasion d'un colloque organisé en 1975 à Villard-de-Lans⁵⁷⁰, la toute nouvelle Mission de la recherche du ministère des universités instaura une procédure de répartition des crédits de l'"enveloppe recherche", dont elle avait la responsabilité, sur la base de négociations avec les établissements. La subvention annuelle accordée à chacune des universités devait ainsi dépendre des programmes et des actions proposés. Mais cette initiative fut de courte durée, et de faible ampleur : ce n'est qu'en 1982, avec l'institution au ministère de l'éducation nationale réunifié d'une Direction de la recherche, que ces contrats implicites ont acquis une existence officielle, avant de connaître en pratique un développement qui a fait d'eux le mode normal de relations avec le ministère.

⁵⁶⁹ Actuel art. L. 123-2 du code de l'éducation

⁵⁷⁰ L'idée même du contrat est apparue pour la première fois lors de ce colloque ; voir Jean-Louis QUERMONNE, "Autonomie des universités et politique contractuelle", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 178

Les tout premiers "contrats" passés entre les universités et le ministère ont été conclus dans le domaine de la recherche. En effet, la politique contractuelle de la recherche universitaire a été inaugurée à titre expérimental en 1983, puis généralisée en 1984-1985 ; son objectif était d'introduire un financement prévisionnel de la recherche sur quatre ans, et ainsi d'amener les universités à concevoir de véritables politiques scientifiques. La loi de 1984 sur l'enseignement supérieur fut le premier texte législatif qui incitait au développement de la contractualisation des rapports entre le ministère et les universités⁵⁷¹ ; quant aux principaux protagonistes institutionnels, ils renouèrent à cette même période avec la réflexion commune sur ce thème, la Conférence des présidents d'université consacrant ses travaux, en 1985, aux relations contractuelles universitaires⁵⁷².

L'expérience des contrats quadriennaux de recherche introduite en 1983 ne connut cependant pas le succès escompté, car les réflexes centralisateurs et interventionnistes reprirent rapidement l'avantage, comme l'illustre le fléchage strict des crédits alloués aux établissements par le ministère. Mais elle prépara sans doute le terrain à une politique contractuelle de plus grande ampleur, concernant l'ensemble des activités des universités : la contractualisation des relations entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur devint en 1989 l'axe principal de la politique du ministre de l'éducation nationale⁵⁷³. Les débuts d'une démarche contractuelle généralisée, qui s'est alors imposée sans controverse, marquent un véritable tournant dans la politique de l'enseignement supérieur en France ; l'agenda institutionnel en fut bouleversé, et l'administration centrale elle-même complètement réorganisée, de telle sorte que dès décembre 1989 les premiers "contrats quadriennaux d'établissement" ont pu être signés. Cette politique, en replaçant les universités au centre des procédures, au détriment des logiques disciplinaires, renversa en quelques mois les principes qui caractérisaient depuis si

⁵⁷¹ L'art. 20 de la loi n° 84-52 du 26 janv. 1984 précitée (art. L. 711-1 du code de l'éducation) déclare les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel "*autonomes*". Il précise : "*Exerçant les missions qui leur sont conférées par la loi, ils définissent leur politique de formation, de recherche et de documentation dans le cadre de la réglementation nationale et dans le respect de leurs engagements contractuels. Leurs activités de formation, de recherche et de documentation peuvent faire l'objet de contrats d'établissement pluriannuels (...)*".

⁵⁷² Conférence des présidents d'université, Universités 1985 : un nouveau contrat avec le pays. Les relations contractuelles universitaires, 13-14 juin 1985, La documentation française, Paris, 1986

⁵⁷³ Une circulaire du ministre — à l'époque, Lionel Jospin — avait pour objectif, selon ses propres termes, de "*donner un nouveau et réel contenu à l'autonomie des universités*" ; dans ce but, elle devait permettre d'élaborer le "*cadre nécessaire à la définition et à la mise en œuvre d'un projet de développement répondant à la fois aux objectifs nationaux et aux besoins locaux de formation*". Cette circulaire traitait en réalité davantage de la politique contractuelle avec les établissements d'enseignement supérieur en matière de formation, mais précisait qu' "*une cohérence avec la politique de recherche [serait] bien sûr réalisée*", ajoutant que cette formule souple constituerait "*le premier pas vers un contrat unique regroupant formation et recherche*". Circulaire n° 89-079 du 24 mars 1989, BOEN 30 mars 1989, n° 13, p. 761.

longtemps les modes de pilotage tutélaires ; ce faisant, elle permit aux établissements, comme c'était son objet même, d'affirmer leur identité, par l'initiative qui leur était laissée dans l'élaboration de leur projet, et de dynamiser leurs politiques de recherche par l'octroi de crédits spécialement affectés.

En 1994, les "contrats d'établissement", dont le fondement demeurait le projet d'établissement, intégrèrent la politique de recherche qui faisait jusqu'alors l'objet d'un document séparé : on parle depuis lors de contrats "uniques" d'établissement⁵⁷⁴. En réalité, l'unicité des contrats resta longtemps formelle, car le "volet recherche" et le "contrat d'établissement" continuèrent à faire l'objet de procédures d'élaboration, de négociation et de conclusion distinctes, pour être finalement consignés dans un document unique nommé "contrat quadriennal de développement". Pour améliorer la cohérence globale de la politique des établissements, le ministère tenta par conséquent d'imposer une négociation unique : à partir de 1998, la contractualisation des rapports État-universités fut relancée dans le sens de "*l'unicité de la politique contractuelle*"⁵⁷⁵. Dans les faits, la procédure d'élaboration du volet recherche et celle du contrat d'établissement sont, encore aujourd'hui, distinctes.

b) Les régions comme relais

Créée en 1963⁵⁷⁶, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) qui exerçait un pouvoir d'orientation décisif en matière d'équipement, instruisait déjà les dossiers relatifs à l'implantation des universités : ainsi, conformément à une stratégie nationale, les universités s'affirmèrent progressivement comme de véritables actrices des plans de développement locaux, l'espace régional s'avérant le plus adapté à l'insertion de la recherche universitaire dans la vie économique et sociale.

À la suite de la décentralisation territoriale de mars 1982, la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification⁵⁷⁷ renforça précisément le rôle des régions en matière de planification : pour l'exécution du Plan national, furent passés entre l'État et les régions des "contrats de plan", qui sur un certain nombre d'opérations prioritaires comportaient des engagements réciproques. Parmi ces opérations, les contrats de plan État-régions (CPER) firent

⁵⁷⁴ En conséquence, ces contrats devinrent "tripartites" dès 1995, liant l'université non plus seulement à l'État, mais aussi au CNRS très impliqué dans la recherche universitaire ; puis à partir de 2000, les contrats associèrent d'autres grands organismes de recherche, devenant ainsi "multipartites".

⁵⁷⁵ voir la circulaire n° 98-118 du 22 mai 1998, BOEN 4 juin 1998, n° 23, encart p. IV

⁵⁷⁶ Décret n° 63-112 du 14 fév. 1963, J.O. 15 fév. 1963, p. 1531

⁵⁷⁷ Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, J.O. 30 juillet 1982, p. 2441

apparaître dès 1984 la construction de nouveaux laboratoires : les régions devenaient alors pour l'État un échelon d'action supplémentaire sur la recherche universitaire.

La mise en œuvre de ces objectifs fut facilitée par l'articulation entre les CPER et le processus de contractualisation engagé entre le ministère de tutelle et les universités. En effet, les contrats liant le ministère et les établissements d'enseignement supérieur dans le domaine de la recherche furent élaborés en cohérence avec les CPER, mettant l'accent sur la nécessité d'inscrire le développement des universités dans l'essor de la région. Les premiers contrats furent d'ailleurs signés en 1983 avec les établissements de six régions constituant implicitement deux zones⁵⁷⁸, tandis que les autres régions —sauf la région parisienne⁵⁷⁹— virent leurs universités contracter avec le ministère l'année suivante : leur proximité dans le temps avec la signature des divers CPER⁵⁸⁰ permit d'organiser l'action des universités en synergie avec celle des acteurs socio-économiques locaux, et en particulier d'orienter leurs politiques de recherche vers une meilleure cohérence avec l'environnement régional, notamment par l'octroi aux universités de ressources directement liées à l'exécution des contrats de plan. Comme le notait en 1989 le ministre de l'éducation nationale Lionel Jospin, "*participer à Strasbourg à l'essor des biotechnologies et à Toulouse à celui de la robotique, c'est à la fois renforcer au niveau national notre potentiel universitaire et contribuer au développement régional*"⁵⁸¹.

Par ailleurs, indépendamment même de leurs engagements contractuels envers l'État, il est intéressant de noter que les régions aspirent à assumer de plus grandes responsabilités dans le financement des universités⁵⁸², en prenant en charge non seulement des constructions lourdes —elles l'ont par exemple montré au début des années 1990 en répondant à l'appel de l'État et en lui apportant leur concours financier massif, dans le cadre du plan "Université 2000" qui était celui d'une vaste rénovation des campus—, mais aussi des dépenses de fonctionnement ; en particulier, elles se montrent de plus en plus sensibles à l'expansion de la recherche universitaire, en raison de l'effet d'entraînement qu'elle est susceptible d'exercer sur l'essor économique local⁵⁸³. Comme l'État, certaines régions contractent d'ailleurs avec les universités pour

⁵⁷⁸ Rhône-Alpes – Franche-Comté – Bourgogne, et Aquitaine – Midi-Pyrénées – Languedoc-Roussillon.

⁵⁷⁹ La procédure de contractualisation avec les universités de la région parisienne ne fut engagée qu'en 1985.

⁵⁸⁰ Les CPER furent conclus un an après les contrats de 1983, mais dans une simultanéité complète avec les contrats suivants, région parisienne exceptée.

⁵⁸¹ Lionel JOSPIN, allocution de clôture du colloque sur le financement de l'enseignement supérieur, *RFFP*, 1989, n° 27, p. 295

⁵⁸² Et plus généralement, dans celui de la recherche ; voir Daniel FILÂTRE, "Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 719

⁵⁸³ Ainsi par exemple, hors CPER, les conseils régionaux proposent généralement des allocations de DEA (de "master recherche" aujourd'hui) et de thèse, soutiennent l'organisation de colloques, financent l'accueil de

(suite de la note : page suivante)

les conduire à inscrire leurs stratégies au cœur du développement local : cette coopération prend la forme de contrats annuels ou pluriannuels entre les régions et les établissements, qui reçoivent les fonds prévus en contrepartie de leur exécution⁵⁸⁴.

Sous l'effet de la démarche contractuelle par laquelle l'État joue à la fois sur l'action des conseils régionaux et directement sur celle des établissements, les régions sont devenues les partenaires naturels des universités qui participent à leur dynamisme et à leur rayonnement en France comme à l'étranger⁵⁸⁵ ; certains auteurs sont même allés jusqu'à souhaiter que les universités deviennent des établissements publics régionaux⁵⁸⁶.

2) La contractualisation avec les grands organismes

Dans ses relations avec les établissements de recherche, le ministère s'est également engagé, depuis une dizaine d'années, dans une démarche tendant à substituer la négociation à l'unilatéralité classiquement attachée à l'exercice de la tutelle. Dès 1993, le ministère instaura avec les grands organismes publics une procédure novatrice : celle des "contrats d'objectifs",

nouvelles équipes de recherche, et apportent leur soutien aux organismes locaux de transfert de technologie, souvent liés aux universités.

⁵⁸⁴ Le Conseil régional de Bourgogne est par exemple lié par convention à l'Université de Bourgogne et à l'un des établissements du CEA —le centre de Valduc— pour le développement de moyens expérimentaux dans le champ des matériaux nucléaires.

⁵⁸⁵ Tandis que les Directions régionales de la recherche et de la technologie, autorités déconcentrées qui se sont mises en place au cours de l'année 1982, assurent dans les régions le relais de l'action de l'État, les budgets régionaux eux-mêmes sont en partie dédiés à la recherche et à l'innovation : les crédits régionaux alloués à la recherche s'élevaient en 1996 à presque 1,5 milliard de francs, ce qui représentait, toutes sources (État, Union européenne, régions) et toutes destinations (recherche publique civile et militaire, recherche privée) confondues, 1,66 % du financement public de la recherche en France ; voir OST, Les chiffres clés de la science et de la technologie, *op. cit.* p. 32 pour les régions, p. 24 pour l'ensemble des financements publics. À titre d'illustration, on peut citer le cas de la Bourgogne : en cumulant les crédits alloués dans le cadre du CPER et ceux qui proviennent de son budget propre, le Conseil régional de Bourgogne verse à l'Université de Bourgogne 30 % des subventions d'équipement destinées à ses laboratoires (contre 69 % pour l'État), et 33 % de ses subventions de fonctionnement vouées au développement de la recherche (contre 52 % pour l'État) ; il a par ailleurs signé avec l'INSERM, le CNRS, l'INRA et le Centre hospitalier universitaire des conventions en application desquelles il finance des opérations de recherche, réalisées dans le cadre de l'Université de Bourgogne, ce qui permet de souligner que les régions s'investissent également dans le développement de la recherche locale en soutenant l'activité des grands organismes implantés sur leur territoire (voir La recherche publique en Bourgogne, avis du Conseil économique et social de Bourgogne, présenté par Jean-Pierre GRENOUILLET, Bernard LAURIN et Claire MOUSSET-DECLAS, mars 2003, pp. 52 et suiv.).

⁵⁸⁶ voir la "proposition de loi permettant la création d'universités régionales autonomes", Laurence PAYE-JEANNENEY et Jean-Jacques PAYAN, Le chantier universitaire, *op. cit.* p. 259.

Sur la question générale de la décentralisation des universités, voir le dossier en deux parties ("Décentraliser les universités", puis "Quelle décentralisation des universités ?") in *Pouvoirs locaux – Les cahiers de la décentralisation*, 1990, n° 4 et 5, avec notamment dans le n° 5 les contributions de Jean-Louis QUERMONNE, "Les voies de la décentralisation des Universités", p. 60 ; de René RÉMOND, "Décentralisation : les ambivalences d'une évolution inéluctable", p. 66 ; de Jean-Jacques PAYAN, "Décentralisation, autonomie et concurrence", p. 69 ; de Michel CUSIN, "Entre monarchie et nomarchie : des universités autonomes mais dépendantes", p. 74 ; et de Jean-François ZAHN, "Financement et décentralisation de l'enseignement supérieur", p. 87.

fondée sur une plus grande autonomie de gestion des ressources et des emplois. Pour beaucoup de ces établissements, les résultats furent dans un premier temps décevants : d'une part, les temps de négociation souvent trop longs retiraient à ces procédures une partie de leur intérêt ; d'autre part et surtout, comme leur nom l'indique mais contrairement à ce qui avait été annoncé au moment du lancement de la procédure de contractualisation, les contrats ne portaient que sur les "objectifs", à l'exclusion de tout engagement financier de la part de l'État. Le suivi, même à moyen terme, des mesures envisagées par les établissements n'était par conséquent pas assuré. Les EPST et les EPIC de recherche, sans réelle visibilité financière, se trouvaient donc contraints de renégocier chaque année les moyens dont ils avaient besoin pour mettre en œuvre, sur le long terme, leur stratégie scientifique négociée avec la tutelle.

La Cour des comptes, dans son rapport public de 1999, appela donc de ses vœux une contractualisation des moyens approfondie, et notamment l'adoption du principe d'engagements pluriannuels et du versement par l'État d'une dotation globale⁵⁸⁷. Elle relevait que "*l'autonomie d'un établissement ne peut en effet reposer que sur un partage clair des responsabilités entre les ministères —qui définissent les missions et allouent les moyens qu'elles appellent— et les établissements qui doivent s'organiser pour choisir leurs programmes et assurer leur évaluation de manière concertée et ouverte*", ajoutant que "*les responsables des établissements devraient être désignés et jugés en fonction de leur capacité à atteindre les objectifs qui leur seraient fixés dans des contrats pluriannuels*"⁵⁸⁸.

La Cour des comptes fut entendue : la volonté d'un pilotage stratégique plus ferme de la part de l'État s'accommoda, par le biais d'une plus large contractualisation, de la nécessité d'une plus grande autonomie de gestion des établissements. La loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche⁵⁸⁹ avait déjà adopté, en son article 1^{er}, le principe de contrats pluriannuels conclus entre les établissements publics de recherche et l'État, qui définissent "*les objectifs de l'établissement ainsi que les engagements réciproques des parties*". De 2000 à 2002, seize contrats d'action pluriannuels furent signés par leur(s) autorité(s) de tutelle avec les grands organismes, EPST ou EPIC⁵⁹⁰.

⁵⁸⁷ voir Cour des comptes, Le rapport public 1999, *op. cit.* p. 460

⁵⁸⁸ *ibid*

⁵⁸⁹ Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, J.O. 13 juillet 1999, p. 10396

⁵⁹⁰ Ces contrats furent signés, dans l'ordre chronologique, avec l'INRIA, le CEMAGREF, l'INRETS, le LCPC, l'ANVAR, le CEA, le BRGM, l'IRD, l'ADEME, l'INRA, l'IFREMER, l'ANDRA, le CNRS, le CIRAD, l'INED et le CNES ; à ce jour, l'INSERM n'a pas signé de contrat de développement avec l'État.

B. Le contenu de la politique contractuelle

La démarche contractuelle lancée par le ministère devait conduire les établissements à mener eux-mêmes leur réflexion stratégique, pour formuler un "projet d'établissement" soumis dans un deuxième temps à l'autorité de tutelle (1) ; ces projets constituent en effet la base des contrats eux-mêmes, par lesquels l'État s'engage à attribuer aux établissements les divers moyens de leur politique (2).

1) L'élaboration des projets d'établissement

L'élaboration des projets d'établissement est aujourd'hui bien intégrée à la réflexion stratégique des universités (a) ; plus récente dans les grands organismes, la contractualisation n'en a pas moins amené leurs instances dirigeantes à concevoir, dans un esprit de concertation avec l'ensemble des acteurs de l'établissement, un véritable projet de développement constituant la base des négociations avec le ministère (b).

a) Les projets des universités

Dans le cadre de la contractualisation, les établissements sont invités à proposer au ministère un projet, par lequel ils définissent leurs objectifs prioritaires et les stratégies qu'ils entendent mettre en œuvre pour les atteindre. Ce projet doit constituer la base des négociations engagées avec le ministère. Même si le rapprochement entre la contractualisation "recherche" et la contractualisation "établissement" a permis d'articuler l'ensemble des projets de l'université, il faut cependant distinguer les procédures d'élaboration des contrats selon qu'ils concernent le volet recherche, ou l'ensemble du développement universitaire.

Pour ce qui est du volet recherche du contrat, le projet scientifique de l'établissement est préparé sous la responsabilité du président de l'université, avec l'appui de l'équipe présidentielle et du conseil scientifique ; mais les équipes de recherche elles-mêmes jouent un rôle déterminant. En effet, sollicitées par la présidence de l'université, ce sont elles qui, du terrain pourrait-on dire, élaborent leur propre projet de développement, puis qui le soumettent pour labellisation aux services centraux de l'université : leurs propositions sont présentées en séance plénière au conseil scientifique, qui procède sur cette base au classement des équipes de recherche dans l'ordre des priorités que l'établissement entend négocier avec le ministère, non sans avoir éventuellement fait part de ses propres suggestions (par exemple, tendant au regroupement d'équipes sur le même thème de recherche). C'est à partir de ces échanges que le président élabore avec son équipe —en particulier avec le vice-président chargé de la recherche— le projet de politique scientifique de l'université ; ce projet est finalement soumis

au vote du conseil scientifique, et le dossier global (c'est-à-dire à la fois le bilan d'activités, le projet scientifique de l'établissement, et les dossiers des équipes de recherche) est transmis à l'administration centrale.

Pour l'élaboration du contrat d'établissement hors recherche —même s'il ne peut évidemment pas être complètement déconnecté du volet recherche—, l'université se voit adresser une lettre de cadrage, qui initie la campagne de contractualisation pour un ensemble d'établissements, et qui leur fixe un échéancier ; l'établissement doit notamment transmettre à la direction de l'enseignement supérieur le bilan de son activité, sur la base de son précédent contrat, et son projet pour les années à venir avec les moyens qu'il nécessite. À cette fin, l'équipe présidentielle dispose d'une institution originale : le "conseiller d'établissement" est un universitaire étranger à l'établissement, qui exerce auprès de lui une mission de conseil. En appui des services ministériels, le conseiller d'établissement accompagne en effet l'analyse de la situation de l'université, et participe à la formulation des grands axes de son projet tout en l'aidant à mettre en œuvre les orientations des politiques nationales. Le projet qui ressort de ce dialogue permet d'engager les négociations avec le ministère : celles-ci aboutissent à un "contrat" qui fixe pour quatre années les engagements réciproques, et les grands axes de développement de l'établissement. Avant la signature formelle du contrat par le président de l'université et le directeur de l'enseignement supérieur, le texte est soumis au vote du conseil d'administration.

Le projet d'établissement est donc élaboré par les instances dirigeantes de l'université, tout en associant étroitement, pour son volet recherche, l'ensemble des acteurs du développement scientifique de l'université. Ce projet, qui mobilise l'ensemble de l'établissement et qui lui offre l'occasion d'exercer pleinement son autonomie, revêt une importance capitale : Gilbert Knaub, coordonnateur des conseillers d'établissement, le présente comme la "*pièce maîtresse du processus contractuel*", soulignant "*le poids de l'initiative de l'établissement qui, de facto, va conditionner la négociation, pour ne pas dire l'enfermer dans un cadre tracé par lui seul*"⁵⁹¹. Claude Allègre, l'un des principaux initiateurs et acteurs de la politique contractuelle, relève comme un symbole le fait que pour lancer la contractualisation, le ministère a fait la démarche, inédite, d'aller lui-même vers les universités, pour comprendre leurs besoins qui nécessairement, variaient d'un établissement à l'autre : "*ces contrats État-universités n'ont pas été discutés, négociés à Paris, au ministère, mais dans les universités elles-mêmes, sur les campus. Après de nombreuses visites des administratifs du ministère, ce ne sont pas les uni-*

⁵⁹¹ Gilbert KNAUB, "Le contrat d'établissement, entre mythe et réalité", in *Gouverner, administrer, juger*, Mélanges Jean Valine, Dalloz, Paris, 2002, p. 259

versités qui sont venues à Paris, c'est le ministère qui est allé vers les universités. Tout un symbole"⁵⁹².

Ainsi s'exprime aujourd'hui l'autonomie des universités, associées de manière effective, pour la première fois depuis leur renaissance, à la détermination des orientations de leurs propres activités⁵⁹³ : grâce à la conception de projets d'ensemble qu'elle implique, la contractualisation est aujourd'hui le principal cadre d'exercice de l'autonomie des universités, qui s'exerce sous le contrôle de l'autorité de tutelle dans le contexte d'une politique d'ensemble élaborée et conduite au niveau ministériel.

b) Les projets des grands organismes

Les contrats passés par l'État avec les grands organismes de recherche ont également donné lieu à la conception de véritables projets de développement, donnant à leurs principaux acteurs l'initiative de leur propre politique.

Au CNRS par exemple, la réflexion stratégique fut lancée au cours de l'année 2001, par une phase de concertation avec les personnels et les partenaires du Centre ; des séminaires en région furent organisés, tandis que le Comité national fut chargé de l'analyse disciplinaire. Sur la base de cette première étape, la présidence du CNRS rédigea —non sans associer la direction générale— une première version du projet d'établissement, qui fut dès l'automne 2001 présentée aux délégués régionaux du Centre. Cette première mouture incluait des propositions sur le positionnement du CNRS au sein de la recherche publique, et proposait une stratégie scientifique et une stratégie de moyens et d'organisation ; elle fut débattue le 12 novembre 2001 par le conseil scientifique, dont la position devait faire l'objet d'un chapitre spécifique au sein du futur projet définitif, et le 16 novembre par le conseil d'administration, qui en approuva les grandes orientations⁵⁹⁴. La version définitive du projet d'établissement, incluant la politique scientifique du Centre qui avait été élaborée en collaboration avec les départements scientifiques et le conseil scientifique, fut présentée le 4 février 2002 au conseil d'administration, qui l'adopta. Enfin, les grandes orientations stratégiques définies dans le projet d'établissement furent traduites dans le contrat d'action pluriannuel CNRS-État, adopté par le

⁵⁹² Claude ALLÈGRE, L'âge des savoirs. Pour une renaissance de l'Université, Gallimard, Paris, 1993, p. 110.

⁵⁹³ sur ce thème, voir par ex. Pierre DAUMARD, "Universités : le contrat, une étape vers l'autonomie", *Politiques et management public*, déc. 1998, vol. 16, n° 4, p. 48

⁵⁹⁴ Trois grandes priorités se dégagent de ce projet, pour les quatre années à venir :

- privilégier l'interdisciplinarité ;
- participer à la mise en œuvre d'un espace européen de la recherche ;
- responsabiliser les acteurs, en déconcentrant les modes d'organisation du CNRS.

conseil d'administration du Centre le 15 mars 2002, et signé le 21 mars 2002 par le ministre de la recherche et par le président et la directrice générale du CNRS⁵⁹⁵.

Ainsi le CNRS, comme l'ensemble des autres grands organismes qui ont conclu avec l'État un contrat d'action pluriannuel, ont-ils été conduits à fixer eux-mêmes leurs objectifs et stratégies scientifiques, dans la perspective générale de la mise en œuvre de la politique de recherche définie par le ministère.

2) Le champ des contrats d'établissement

Les contrats signés par l'État avec les établissements de recherche ont pour ambition d'inscrire leur action dans la durée : cette exigence, qui ne doit pas couper la réflexion stratégique des évolutions constantes de la recherche, suscite actuellement un débat sur la périodicité du renouvellement des contrats, en particulier des contrats conclus avec les universités (a) ; mais au-delà, c'est surtout le contenu même des engagements qui détermine la visibilité nécessaire à l'action des établissements (b).

a) La question de la durée des contrats

Les premiers contrats de développement ont été signés avec les établissements universitaires fin 1989 et début 1990 ; pour pouvoir porter une cohérence globale et de moyen terme, les contrats devaient bien sûr sortir de la dimension annuelle adoptée par la procédure budgétaire, souvent inadaptée aux contraintes de temps propres à la recherche scientifique. La période de quatre ans a été jugée "*à la fois ni trop longue ni trop courte au regard du rythme d'évolution de la conjoncture scientifique, d'autant que des possibilités de révision à mi-parcours ont été aménagées*"⁵⁹⁶. En effet, un bilan des contrats était effectué tous les deux ans, afin d'élaborer des avenants censés, selon une note adressée par le directeur de la pro-

⁵⁹⁵ En mai 2002, fut instaurée au CNRS une "mission de la stratégie", placée sous la double responsabilité du président et du directeur général, et dont la principale fonction est la préparation et l'organisation de la réflexion stratégique du CNRS ; elle répond au souci de doter le CNRS d'un outil de suivi et de mise en œuvre des innovations contenues dans le projet d'établissement, et des dispositions correspondantes du contrat d'action pluriannuel. Cette mission de la stratégie est elle-même assistée de "groupes de réflexion stratégique" (GRS), dont les membres lui sont attachés. En réalité, ces GRS avaient été constitués antérieurement à la mise en place de la mission de la stratégie, pour contribuer à l'élaboration du projet d'établissement ; mais si l'adoption de ce projet avait marqué pour eux la fin d'une première phase de travail, la création de la Mission de la stratégie les a placés de façon pérenne dans le dispositif de réflexion stratégique du CNRS : en effet, dès lors que le projet couvre plusieurs années, la réflexion doit être continue de telle sorte que les objectifs et les stratégies puissent être régulièrement ajustés. Les trois premiers GRS ont pour champs d'intervention respectifs le renouvellement des personnels, l'Europe, et les relations entre la recherche et la société.

⁵⁹⁶ Jean-François ZAHN, "La recherche universitaire", in Les universités après la loi sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984, Jacques MINOT, coll. *L'administration nouvelle*, série *Éducation*, Berger-Levrault, Paris, 1984, p. 125

grammation et du développement universitaire aux présidents d'université et aux recteurs d'académie, "*régler des questions restées en suspens, intégrer à la problématique du développement [des universités] des éléments nouveaux intervenus depuis la signature*"⁵⁹⁷. La contractualisation, inscrite théoriquement dans un plan quadriennal, devait donc être assortie d'une grande souplesse, particulièrement adaptée aux activités de recherche.

En réalité, le rythme des procédures d'évaluation s'est avéré trop soutenu, donnant lieu à des lourdeurs administratives excessives : c'est pourquoi une circulaire du 22 mai 1998 a mis fin à ces possibilités de réexamen à mi-parcours⁵⁹⁸. Aujourd'hui, une réflexion émerge sur l'opportunité d'allonger la durée des contrats, car l'expérience a démontré que la périodicité quadriennale n'était pas véritablement adaptée aux rythmes d'action des universités. En effet, les contrats d'établissement ne correspondent ni au mandat des présidents d'université, ni à la durée des contrats de plan État-régions avec lesquels l'articulation est pourtant recherchée ; le Comité national d'évaluation des EPSCP a donc proposé de faire évoluer les contrats d'établissement vers des contrats d'une durée de six ans⁵⁹⁹, permettant un meilleur accompagnement des stratégies et des projets de l'établissement. Dans le même esprit, la Cour des comptes a suggéré de faire évoluer les contrats d'établissement vers des contrats d'objectifs et de moyens, et de réexaminer leur durée "*en liaison avec les autres éléments qui rythment la vie des établissements, notamment l'élection des présidents*"⁶⁰⁰ ; le Commissariat général du Plan, quant à lui, a recommandé "*des contrats plus stratégiques, appuyés sur des projets d'établissement à moyen terme*", et "*mieux ajustés dans leur préparation et dans leur durée, sur une période raisonnable de six ans*"⁶⁰¹. L'allongement de la durée des contrats d'établissement apparaît donc comme une perspective non seulement souhaitable, mais crédible ; le ministère a fait savoir que cette question de la durée des contrats et de l'opportunité d'un examen à mi-parcours, qui ne pouvait être dissociée de celle du renforcement de l'évaluation et de la cohérence des vagues contractuelles, était "*en débat actuellement*"⁶⁰².

⁵⁹⁷ voir par ex. la circulaire n° 91-107 du 1^{er} juillet 1991, non publiée

⁵⁹⁸ Circulaire n° 98-118 du 22 mai 1998 précitée ; le texte est clair et sans appel : "*Il [le contrat d'établissement] fixera pour quatre ans les objectifs retenus. Il n'y aura plus de mi-parcours*".

⁵⁹⁹ voir CNE, Repères pour l'évaluation, rapport au Président de la République, 2002, La documentation française, Paris, 2003, pp. 53-54

⁶⁰⁰ voir Cour des comptes, La gestion du système éducatif, rapport public particulier, Les éd. des Journaux officiels, Paris, avril 2003, p. 271

⁶⁰¹ voir Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation (1984-2002), rapport du groupe de travail présidé par Armand FRÉMONT, Commissariat général du Plan, La documentation française, Paris, fév. 2004, p. 129

⁶⁰² voir l'avis annexé au rapport du Commissariat général du Plan, pp. 217-218

Les contrats conclus par le ministère avec les grands organismes s'inscrivent également dans une durée quadriennale ; ils sont cependant trop récents pour offrir le recul nécessaire sur la pertinence de cette période pour le suivi des objectifs scientifiques.

b) Les engagements réciproques

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, la démarche contractuelle rompt avec le jacobinisme universitaire qui sévissait depuis deux siècles : sous réserve du soutien financier de l'État, les établissements définissent en effet les domaines prioritaires de leur action⁶⁰³, en fonction des contrats précédents et des objectifs nationaux, mais aussi de leurs spécificités régionales et historiques, de leur taille, de leur caractère pluridisciplinaire ou spécialisé. Dans leur "volet recherche", les contrats d'établissement prévoient habituellement :

- la mise en œuvre de programmes scientifiques ;
- l'instauration de coopérations, avec d'autres établissements d'enseignement supérieur, avec des organismes publics de recherche, ou avec des laboratoires privés ;
- l'encouragement de l'émergence de jeunes équipes de recherche ;
- la redéfinition des écoles doctorales ;
- le développement de pôles technologiques ;
- la gestion des ressources humaines.

De la même façon, les grands organismes inscrivent dans leur projet d'établissement non seulement leurs objectifs scientifiques, mais aussi leurs stratégies pour les atteindre, parmi lesquels leur implantation dans les régions, leur promotion de l'interdisciplinarité, leur participation à l'espace européen de la recherche, ou encore les liens qu'ils entendent tisser avec l'enseignement supérieur d'une part, avec l'industrie d'autre part.

Pour donner aux établissements une vision globale de leurs dotations sur quatre ans qui puisse leur permettre d'engager les politiques décidées par leurs instances dirigeantes, le ministère a décidé —dès 1998 pour les universités⁶⁰⁴, à partir de 2000 pour les grands organismes— d'amplifier la politique contractuelle : aujourd'hui, l'ensemble des moyens accordés par l'État aux établissements peuvent faire l'objet d'une programmation contractuelle. Mais si

⁶⁰³ La circulaire du 22 mai 1998 précitée a pour philosophie de recentrer les négociations contractuelles sur les axes les plus fondamentaux de la politique des universités : selon ses termes, les contrats d'établissement doivent se limiter "*à des actions fortement structurantes*".

⁶⁰⁴ voir la circulaire précitée du 22 mai 1998

les contrats quadriennaux intègrent effectivement d'importants crédits accordés par l'État aux établissements, la question se pose en réalité de la programmation des emplois.

➤ *La programmation des crédits*

Vis-à-vis des universités, l'État s'engage en premier lieu sur le versement de crédits, par lesquels ils dynamisent la recherche universitaire et stabilisent pour quatre ans les dotations des laboratoires. De ce point de vue, la portée globale de la contractualisation peut sans doute être jugée encore limitée : les crédits d'État contractualisés représentent environ un tiers de l'ensemble des subventions de fonctionnement versées aux universités⁶⁰⁵. Mais dans le domaine de la recherche, la démarche contractuelle joue un rôle déterminant : plus de la moitié des dotations contractuelles (274 millions d'euros en 2004) est affectée à la recherche universitaire, ce budget représentant, hors salaires, près de 80 % de la somme totale qui lui est accordée par l'État⁶⁰⁶.

Les crédits d'État dont bénéficient les universités au titre du contrat d'établissement sont généralement fléchés, et par conséquent redistribués aux centres de recherche en fonction des engagements contractuels⁶⁰⁷ ; leur utilisation ne faisant l'objet d'aucun contrôle spécifique, ils peuvent être employés par les laboratoires de façon relativement libre, mais leur reconduction dépend directement de l'évaluation, menée par la Mission scientifique, technique et pédagogique du ministère de l'éducation nationale, des activités qu'ils auront permis de financer.

⁶⁰⁵ voir Laurent HÉNART, Rapport spécial fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan sur le projet de loi de finances pour 2004, 9 oct. 2003, doc. A.N. n° 1110 (12^{ème} législ.), annexe n° 31, "Enseignement supérieur", p. 28 ; voir aussi le rapport de la Cour des comptes, La gestion de la recherche dans les universités, rapport au Président de la République, oct. 2005, pp. 41 et suiv.

⁶⁰⁶ voir le projet de loi de finances pour 2004, État de la recherche et du développement technologique ("jaune budgétaire"), p. 47

⁶⁰⁷ Les "contrats" d'établissement ne sont cependant pas de véritables contrats, au sens du droit des obligations : d'un point de vue strictement juridique, les "contrats" passés entre la tutelle et les établissements n'existent pas. Il s'agit plutôt de l'aboutissement, signé, de procédures de concertation voire de négociation, qui expriment certes des accords de volontés, mais qui n'entraînent pour les protagonistes aucun effet juridiquement obligatoire, que l'on pourrait leur opposer ou dont ils pourraient se prévaloir ; d'ailleurs, ces "contrats" ne peuvent être en réalité que des déclarations d'intention, puisque l'État, juridiquement, ne peut s'engager financièrement au-delà d'un an, en raison du principe de l'annualité budgétaire (il est d'ailleurs indiqué, dans les contrats d'établissement, que la direction de la recherche garantit les subventions pour les quatre années du contrat "sous réserve des moyens accordés chaque année par la loi de finances et de leur disponibilité au cours de l'exercice"). En ce sens, et en dépit de l'absence de jurisprudence sur la question, les contrats d'établissement sont comparables aux contrats de plan conclus entre l'État et les régions (voir Jacques MOREAU, "Les matières "contractuelles"", *AJDA*, oct. 1998, p. 747 ; sur le caractère administratif de ces contrats de plan État-régions, voir la jurisprudence dite du *Synchrotron*, CE 8 janv. 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c. Communauté urbaine de Strasbourg*, rec. p. 3).

Toutefois dans certaines universités, qui ont démontré leur capacité à concevoir puis à mettre en œuvre un véritable projet scientifique, des crédits globalisés sont inscrits au contrat, pour permettre au président de conduire sa politique comme il l'entend.

Par ailleurs, les universités sont autorisées à prélever jusqu'à 15 % des crédits négociés avec le ministère (le taux exact est fixé par le conseil scientifique), à l'exception des crédits d'infrastructures et de maintenance ; la somme retenue est appelée le "bonus qualité recherche", et ne peut être affectée qu'aux activités de recherche (souvent, elle sert à financer des actions communes, ou l'organisation de colloques). Ce prélèvement donne aux universités une importante marge de manœuvre sur leur propre politique de recherche ; son mode d'utilisation constitue d'ailleurs l'un des éléments d'évaluation de leur politique scientifique.

Le contrat d'établissement définit également les rapports entre l'université et leurs autres partenaires, et par conséquent les aides financières qui peuvent en découler : en matière de recherche, les financements apportés par l'État au titre du contrat sont complétés par les moyens apportés par les organismes nationaux de recherche comme le CNRS, l'INSERM ou l'INRA (en moyenne, 20 % du financement contractuel total), par les collectivités territoriales (9,2 %), par l'Union européenne (7,9 %) et par les entreprises (14,3 %)⁶⁰⁸. Les subventions arrivent "fléchées" à l'université, qui les redistribue aux équipes de recherche bénéficiaires⁶⁰⁹.

Grâce à la contractualisation, on a pu assister dans les années 1990 à un accroissement global des moyens attribués aux établissements pour leurs activités de recherche, qui s'est traduit par une amélioration de la vie quotidienne de leurs équipes : les dotations de chaque université, acquises lors de la procédure contractuelle, ont permis le fonctionnement des laboratoires, mais ont aussi couvert les dépenses d'infrastructures (3 millions de mètres carrés sont occupés par les locaux de recherche dans les universités), et les dépenses d'équipement. On

⁶⁰⁸ voir Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation (1984-2002), rapport du groupe de travail présidé par Armand FRÉMONT, *op. cit.* pp. 85-86

⁶⁰⁹ Se sont d'ailleurs développées au niveau central, en marge du financement contractualisé de la recherche universitaire, des pratiques semblables tendant à accorder des subventions directement aux équipes de recherche reconnues par le ministère. Ces crédits, s'ils transitent par l'université, sont eux aussi dits "fléchés" : ils doivent être redistribués aux laboratoires désignés. L'université perd ainsi sur ces ressources qu'elle n'a pas négociées tout pouvoir d'affectation ; certains ont pu voir dans ces pratiques un danger pour l'autonomie scientifique des universités, regardées comme perdant leur pouvoir de détermination des priorités scientifiques (voir par ex. Caroline BRAUD, Les établissements publics universitaires, *op. cit.* pp. 208 à 211). En réalité, il ne s'agit là que de crédits supplémentaires, spécialement affectés à la réalisation de projets particuliers et ponctuels, et souvent eux-mêmes ventilés entre les différents types de dépenses qu'ils sont destinés à couvrir. Ils servent à financer des "missions", appelées "actions spécifiques", et ne nuisent nullement à l'autonomie scientifique des universités, car ils ne sont pas accordés aux laboratoires en substitution de subventions allouées aux établissements ; bien au contraire, ils distinguent les universités en reconnaissant la qualité des recherches menées en leur sein par les équipes qui en bénéficient.

peut supposer que la programmation contractuelle des crédits des grands organismes de recherche, plus récente, permettra à son tour de dynamiser leur politique scientifique, et d'améliorer les conditions de travail de leurs laboratoires.

➤ La programmation des emplois

Depuis le développement de la contractualisation et particulièrement depuis la circulaire du 22 mai 1998, la répartition des emplois dépend partiellement des projets des universités : la politique contractuelle a pour ambition de programmer l'ensemble des moyens affectés aux universités, y compris les moyens en emplois, comme l'indique expressément la circulaire de 1998 qui précise que "*les engagements du ministère pourront sans exclusion a priori programmer toutes les catégories de moyens : moyens financiers, moyens en emplois, allocations de recherche, etc.*"⁶¹⁰. La répartition des emplois a donc vocation à figurer dans le contrat d'établissement, faisant l'objet d'un engagement pluriannuel de l'État de créer un nombre déterminé d'emplois d'enseignants-chercheurs comme de personnels IATOS (parmi lesquels on compte les personnels ITARF, qui contribuent à l'environnement de la recherche). Cette prévision, même soumise à l'annualité budgétaire, doit assurer à l'université un recrutement régulier, pour quatre ans, et lui donne ainsi la possibilité d'élaborer avec la lisibilité nécessaire une véritable politique scientifique d'établissement. Indépendamment de la programmation à proprement parler des emplois, le Comité national d'évaluation constatait d'ailleurs en 1995 que "*des chantiers de modernisation, de réflexion, se sont ouverts dans les établissements, avec des solutions concrètes, des mises en place de politiques de personnel, des essais de gestion prévisionnelle des emplois. À cet égard, il faut mentionner combien la politique contractuelle mise en œuvre par le ministère en 1989 a contribué à développer la réflexion interne et a accompagné le mouvement de modernisation*"⁶¹¹. Le contrat d'établissement, en prenant en considération la politique de l'emploi scientifique comme un volet à part entière de la politique de recherche qu'il détermine, devait ainsi peu à peu transférer, de l'État aux universités, la "gestion prévisionnelle" des emplois.

Cependant, les dotations en emplois ne figurent plus dans les contrats d'établissement depuis 1993 : comme l'explique l'instance d'évaluation mise en place par le Commissariat général du Plan, "*à l'exception de la période 1989-1992, l'administration centrale est restée prudente au regard d'engagements chiffrés sur les créations d'emplois d'enseignants-*

⁶¹⁰ Circulaire n° 98-118 du 22 mai 1998 précitée

⁶¹¹ Comité national d'évaluation des EPSCP, Évolution des universités, dynamique de l'évaluation, rapport au Président de la République, 1985-1995, La documentation française, Paris, 1995, p. 55

*chercheurs ou IATOS*⁶¹². En 2005, la Cour des comptes regrettait à son tour que "*les contrats ne comportent aucune disposition relative aux emplois et aux rémunérations correspondantes*", considérant que "*cette exclusion fausse le jugement en neutralisant l'essentiel, c'est-à-dire le potentiel des chercheurs*"⁶¹³. Alors même qu'avait été adopté en 2000 un plan pluriannuel de recrutement des personnels, le ministère invoque depuis 2002 les difficultés liées à l'application du principe de l'annualité budgétaire pour exclure des contrats d'établissement la répartition des postes⁶¹⁴.

Les contrats d'action pluriannuels liant l'État aux grands organismes sont eux aussi censés intégrer tous types de moyens, y compris humains ; le tout premier contrat signé par le ministère avec un grand organisme, l'INRIA, prévoyait ainsi une hausse sensible de ses effectifs, qui entre 2000 et 2003 devaient passer de 755 à 1 180 personnes.

Quoique inégaux⁶¹⁵, les résultats de la politique contractuelle en matière de recherche démontrent globalement, dans le cadre même d'un service public national et dans la mise en œuvre d'une politique unique impulsée du ministère, les vertus de l'autonomie et de la responsabilité : l'émancipation des universités, qui dans le cadre de la contractualisation ont pu formuler et mettre en œuvre une véritable politique d'établissement allant bien au-delà de l'addition des stratégies scientifiques de leurs laboratoires⁶¹⁶, a par exemple permis, notamment grâce aux évaluations accompagnant les procédures de négociation, de structurer la recherche universitaire (en laboratoires propres ou associés, en structures fédératives diverses) et d'en accroître les moyens, tout en l'ouvrant sur la société comme l'illustrent les nombreux partenariats instaurés dans le cadre des contrats, avec les grands organismes comme avec les collectivités territoriales et les acteurs économiques locaux. Qu'il s'agisse des universités ou des grands organismes, elle est pour l'État un moyen d'articuler l'intérêt le plus général dont il est porteur, avec le dynamisme identitaire des établissements.

⁶¹² Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation (1984-2002), rapport du groupe de travail présidé par Armand FRÉMONT, *op. cit.* p. 52

⁶¹³ Cour des comptes, La gestion de la recherche dans les universités, *op. cit.* p. 42

⁶¹⁴ Cependant, le gouvernement actuel entend inclure, dans la dotation contractuelle, l'ensemble des dépenses des universités : l'avant-projet de loi de programme pour la recherche déposé au Conseil économique et social le 5 octobre 2005 indique que pour "*moderniser la gestion des ressources de la recherche universitaire*", le gouvernement entend proposer à chaque établissement, dans le cadre du contrat quadriennal, une "*dotation globale*" dont on peut, dès lors, supposer qu'elle inclurait les dépenses de personnel.

⁶¹⁵ sur les limites de la contractualisation des rapports entre le ministère et les universités, voir notamment le rapport de la Cour des comptes, *ibid.* pp. 41 et suiv. et pp. 58 et suiv.

⁶¹⁶ L'utilisation fréquente par les universités du "bonus qualité recherche" comme levier de la politique scientifique d'établissement en témoigne.

II. L'UTILISATION DE FINANCEMENTS INCITATIFS

En complément du financement régulier des établissements publics de recherche par l'État, indispensable au fonctionnement courant des laboratoires et destiné dans le cadre de la politique nationale de la recherche à assurer le développement continu des grands secteurs scientifiques qu'elle entend privilégier, un autre type de financement a pour objectif de stimuler l'initiative dans le domaine de la recherche, sans discrimination liée au statut des établissements (public, privé, para-public) : cette technique d'intervention sur la recherche, inspirée du mode de financement pratiqué aux États-Unis —qui alloue des fonds aux projets scientifiques et non aux institutions—, est basée sur des crédits contractualisés, voués au financement d'actions précises qui s'inscrivent dans une politique d'ensemble.

En France pour l'orientation de la recherche, le recours à ce type de financements pour mettre en œuvre les priorités scientifiques décidées par les pouvoirs publics est privilégié par l'évolution actuelle : si les "fonds incitatifs" existent depuis longtemps au niveau national (A), ces financements de type contractuel ont pris de l'importance ces dernières années par l'orientation de la politique nationale en ce sens et par l'impact croissant de la politique scientifique communautaire (B).

A. L'origine des "fonds incitatifs" nationaux

En 1938, le Conseil supérieur de la recherche scientifique avait déjà demandé la création d'organismes temporaires voués à stimuler des recherches "concertées" : il entendait ainsi financer la recherche non plus seulement en envisageant la nature des disciplines scientifiques, mais celle des problèmes à traiter, qui requièrent souvent la mise en commun de compétences diverses. C'est dans cette perspective que fonctionnèrent, de septembre 1938 à juin 1940, les "comités spécialisés" du Conseil supérieur de la recherche scientifique appliquée⁶¹⁷ : leur rôle était de procéder "*à l'étude d'un groupe de problèmes scientifiques connexes ou envisagés d'un point de vue déterminé et à l'étude des voies à utiliser pour faire progresser une recherche ou un groupe de recherches*"⁶¹⁸. Ces comités n'ont pas été rétablis en 1945 à l'occasion de la réorganisation du CNRS : celui-ci fut composé de "commissions de sections", spécialisées par secteur scientifique et insuffisamment liées entre elles pour aboutir à des projets communs. Aucune instance n'était véritablement destinée à coordonner leur action, car le

⁶¹⁷ Cette instance fut créée par l'art. 5 du décret du 24 mai 1938 précité ; son organisation fut fixée par le titre II du décret du 10 sept. 1938, J.O. 14 septembre 1938, p. 10811.

⁶¹⁸ Art. 1^{er} de l'arrêté du 6 mai 1939, J.O. 7 mai 1939, p. 5784

principal souci était alors de donner à la recherche la masse critique suffisante dans chacun des grands secteurs scientifiques, et non pas encore d'envisager la résolution de problèmes particuliers par la réunion des diverses disciplines. Cependant, l'insuffisance de la liaison des travaux avec les problèmes du développement économique et social était devenue flagrante, et vécue comme stérilisante : la nécessité d'un mécanisme de coopération apparut alors rapidement.

Cette orientation fut amorcée par le décret du 14 septembre 1954 dont l'article 8 prévoyait la constitution de commissions "*dont la compétence est limitée à l'examen de problèmes particuliers*"⁶¹⁹ ; mais alors même que furent créées de nombreuses commissions censées permettre la coordination des recherches autour d'objectifs d'intérêt collectif, elles ne reçurent pas le financement nécessaire. C'est pourquoi le Conseil supérieur de la recherche scientifique et du progrès technique, dans son rapport de juin 1957 en vue de la préparation du III^{ème} Plan, écrivit : "*la recherche doit disposer tout à la fois d'un financement régulier pour maintenir en bon état et en régime permanent de marche tous les éléments dont elle est composée, et de ressources exceptionnelles destinées à lui permettre de "monter" et de mettre à exécution des "opérations combinées" plus vigoureuses. Le premier mode de financement incombe normalement au budget du département dont relève chaque élément de notre organisation. Le second doit être sous la dépendance d'un organisme central jouissant d'une grande souplesse d'action (...). Il est proposé de créer sous le nom de "Fonds national de la recherche" cet organisme central capable, au moyen de ressources permanentes, d'une action à caractère exceptionnel*"⁶²⁰. Peu après, le colloque de Caen confirma l'attente d'un "*fonds national de la recherche*", destiné à stimuler la recherche "*appliquée*"⁶²¹.

C'est finalement en 1959 que fut créé, inclus dans l' "enveloppe recherche", le "fonds de développement de la recherche scientifique et technique"⁶²² : il s'agissait d'un instrument d'incitation qui attribuait, dans l'attente d'un relais institutionnel, des crédits par nature temporaires. Géré par la DGRST, ce fonds constitua donc un moyen d'action supplémentaire, permettant une intervention politique ponctuelle sur des actions de recherche ciblées, dans certains domaines d'intérêt national : il permit de financer des "actions concertées", ainsi nom-

⁶¹⁹ Décret n° 54-918 du 14 sept. 1954 précité

⁶²⁰ Conseil supérieur de la recherche scientifique et du progrès technique, La recherche scientifique et le progrès technique, rapport précité, p. 89

⁶²¹ Point n° 10 de la résolution finale du colloque de Caen ; voir *Les cahiers de la République*, numéro consacré au colloque de Caen, janv.-fév. 1957, spéc. p. 23

⁶²² Décret n° 59-1397 du 9 déc. 1959, J.O. 15 déc. 1959, p. 11931

mées en raison de la mise en commun, au service des objectifs en cause, des compétences de spécialistes relevant de diverses disciplines.

Les thèmes nécessitant un soutien financier particulier furent définis sur la base de plusieurs critères⁶²³ : les secteurs stratégiques dans lesquels la France accusait un retard préjudiciable par rapport aux autres puissances scientifiques furent privilégiés, ainsi que les domaines dans lesquels on estimait que le financement des travaux par les voies classiques —c'est-à-dire par l'octroi des crédits aux institutions publiques concernées— ne garantirait pas un développement assez rapide ; enfin, les travaux que le secteur public ne pouvait assumer seul avec les meilleures chances de succès furent également encouragés par des actions concertées mobilisant l'ensemble du potentiel national de recherche. Publié à la suite du décret créant le fonds de développement de la recherche scientifique et technique, un arrêté institua dans des domaines variés dix comités d'études chargés de présenter au Premier ministre "*un rapport sur l'opportunité, les possibilités et éventuellement les conditions de réalisation, évaluées sur le plan financier, d'actions concertées d'intérêt national en matière de recherche scientifique*"⁶²⁴. Ces comités étaient composés de dix à seize membres, appartenant à des disciplines scientifiques très diverses et se révélant complémentaires ; ils permirent, soutenus par le fonds de développement, de financer de nombreux travaux sur des problèmes contemporains d'intérêt général, et d'orienter les scientifiques vers des recherches pluridisciplinaires⁶²⁵, ce à quoi les procédures habituelles ne les portaient pas naturellement, en raison de découpages disciplinaires rigides. En particulier, les actions concertées permirent l'émergence de la biologie moléculaire, et eurent sur la recherche médicale un impact considérable⁶²⁶ ; la recherche énergétique, et la politique spatiale de la France⁶²⁷, bénéficièrent également de ce nouveau mode de financement de la recherche.

⁶²³ voir La France devant les problèmes de la science, 4^{ème} partie ("Développements récents de l'organisation de la recherche en France"), *Notes et études documentaires*, La documentation française, n° 2.721, 30 nov. 1960, pp. 13 et suiv.

⁶²⁴ Arrêté du 9 déc. 1959, J.O. 15 déc. 1959, p. 11931

⁶²⁵ sur les premières "actions concertées" engagées grâce au fonds de développement de la recherche scientifique et technique, voir Les actions concertées, Délégation générale à la recherche scientifique et technique, rapport d'activité 1965, La documentation française, Paris, 1967

⁶²⁶ Cinq des dix comités d'études furent institués dans le champ des sciences de la vie (application de la génétique ; biologie moléculaire ; cancer et leucémie ; neurophysiologie et psychopharmacologie ; nutrition animale et humaine).

⁶²⁷ Dans le domaine de la recherche spatiale, qui constituait pour la France un enjeu stratégique majeur, un "Comité de recherches spatiales", fonctionnant selon les mêmes principes que les divers "comités d'études", avait été institué dès le mois de janvier 1959 (décret du 7 janv. 1959, J.O. 8 janv. 1959, p. 565).

Le fonds de développement de la recherche scientifique et technique constitua donc au cours des années 1960 un outil nouveau, dont le principal attrait était la grande souplesse sur les plans administratif et budgétaire ; le financement d'"actions concertées", dans le cadre d'appels à projets, peut être regardé comme le premier pas vers une répartition contractuelle des crédits de recherche, qui en tant que mode de pilotage de la recherche par le ministère tend aujourd'hui à prendre de l'importance.

B. La modernité des financements incitatifs

Le succès des actions concertées incitatives engagées dans les années 1960 servit de référence pour continuer à orienter et à structurer la recherche française selon ce mode de répartition des crédits ; en dépit d'une évolution discontinue du recours aux fonds incitatifs⁶²⁸, le programme "biotechnologie" lancé en 1982 ou les actions concertées en faveur des sciences du vivant menées depuis 1993 en sont l'illustration. Mais alors même que la France connaît traditionnellement des difficultés à étendre ses financements incitatifs sur crédits publics, en raison du poids budgétaire constitué par les dépenses récurrentes couvrant les ressources humaines et le fonctionnement des établissements scientifiques publics, le recours aux fonds incitatifs est depuis 1999 de nouveau privilégié pour mettre en œuvre les objectifs de la politique nationale de recherche.

À cette date en effet, le ministère chargé de la recherche diversifia les fonds incitatifs, dont le champ d'action fut par conséquent étendu.

Le fonds de développement de la recherche scientifique et technique fut tout d'abord transformé en un "fonds de la recherche technologique" destiné à financer des actions plus spécifiques : il vise désormais, dans les secteurs jugés prioritaires, d'une part à stimuler la recherche des entreprises et à soutenir la création d'entreprises innovantes (ce fonds permet par exemple de financer les incubateurs publics d'entreprises, ou encore le concours national de création d'entreprises innovantes⁶²⁹), d'autre part à encourager les partenariats entre acteurs publics et acteurs privés de recherche, par exemple dans le cadre d'"équipes de recherche technologique" ou de "réseaux de recherche et d'innovation technologique"⁶³⁰.

Fut par ailleurs créé un "fonds national de la science" pour le pilotage et la coordination des actions de recherche publique, largement entendue : ce nouveau fonds est en effet axé sur

⁶²⁸ voir Cour des comptes, Le rapport public 2003, *op. cit.* pp. 180-181

⁶²⁹ *cf. infra* p. 220 et p. 411

⁶³⁰ *cf. infra* p. 209 et p. 211

la recherche dite "fondamentale" —et plus précisément sur des thématiques nouvelles, dans des domaines identifiés comme stratégiques— non seulement des grands organismes et des universités, mais aussi des groupements d'intérêt public ou d'institutions privées sans but lucratif comme les fondations. Par exemple, le fonds national de la science cofinçait en 2004, dans le cadre du plan de mobilisation contre le cancer et plus largement de la priorité nationale accordée à la recherche médicale et aux sciences du vivant, 32 projets de recherche menés au sein des cancéropôles et sur lesquels s'étaient notamment engagés, autour de cinq thématiques, des laboratoires de grands organismes et d'universités, des services cliniques et de lutte contre le cancer de centres hospitaliers universitaires, ainsi que des unités de recherche de l'Institut Pasteur ; le financement de ces projets au titre du fonds national de la science s'étale sur trois années⁶³¹, et devait permettre la création de 56 postes⁶³².

En 2003 enfin, la création d'un "fonds des priorités de recherche" participa de la même logique d'un financement de la recherche sur projets, mais en introduisant une innovation importante puisque son objet est de permettre une mobilisation financière rapide et massive au profit des projets sélectionnés, alors que les deux autres fonds s'inscrivent dans une dynamique pluriannuelle. Le fonds des priorités de recherche doit en particulier donner l'impulsion nécessaire aux projets scientifiques correspondant aux nouvelles thématiques des priorités nationales, et notamment à ceux autour desquels peuvent être mobilisés des acteurs publics et privés de recherche.

Ainsi la politique incitative du ministère de la recherche s'est-elle appuyée, jusqu'en 2005, sur le fonds de la recherche technologique, le fonds national de la science, et le fonds des priorités de la recherche, respectivement dotés en 2004 de 197, 152 et 150 millions d'euros en autorisations de programmes⁶³³ : leur dotation globale s'élevait alors à presque 500 millions d'euros, alors que la moyenne annuelle des crédits incitatifs entre 1995 et 1998 n'était que de 35 millions d'euros⁶³⁴. Leur part relative dans le budget global alloué à la recherche par l'État pouvait certes paraître encore faible⁶³⁵ ; leur augmentation, très sensible au cours des dernières années, marque pourtant une évolution majeure des modes de pilotage de la recher-

⁶³¹ Leur financement total, incluant la part allouée par l'Institut national du cancer, est de 17,68 millions d'euros.

⁶³² 31 postes d'ingénieurs, techniciens, et attachés de recherche clinique, 25 dans des positions post-doctorales.

⁶³³ voir Claude GATIGNOL, Avis présenté au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2004 (n° 1093), 9 oct. 2003, doc. A.N. n° 1112 tome 15 (12^{ème} législ.), pp. 44 et suiv.

⁶³⁴ voir Cour des comptes, Le rapport public 2003, *op. cit.* p. 179

⁶³⁵ Les trois fonds réunis représentent en effet moins de 6 % du BCRD ; il faut cependant rappeler que le BCRD est en partie mobilisé par les salaires des fonctionnaires affectés à la recherche dans les grands organismes.

che, accélérée et généralisée par la création récente de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

L'ANR, en effet, est une agence de moyens qui, sur le modèle de la *National Science Foundation* américaine, distribue des crédits sur projet⁶³⁶ : sa mission consiste à financer des projets dans un certain nombre de thématiques prioritaires définies par le gouvernement, et sa vocation est ainsi de prendre le relais non seulement du fonds de la recherche technologique et du fonds national de la science, mais aussi du fonds des priorités de recherche. Le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie souligne que cette création introduit "*une modification majeure dans la structure et l'organisation de la recherche publique française, modification qui porte sur la gouvernance de l'ensemble du système*" : en effet, "*cette novation devrait conduire à une évolution substantielle du rôle du ministère de la recherche, le recentrant sur des fonctions d'exercice de la tutelle, et sur la définition des axes stratégiques et des priorités*"⁶³⁷. La Cour des comptes estimait d'ailleurs, en octobre 2005, que "*même si leur montant peut paraître modeste au regard des soutiens récurrents et du financement des personnels de recherche par l'État, les réponses aux appels à proposition constituent pour de nombreux laboratoires un complément de financement indispensable et les conduisent, dans leurs propres arbitrages thématiques, à tenir compte des orientations de politique scientifique nationale ou européenne exprimées par ces différents canaux*"⁶³⁸.

L'utilisation par l'État de financements incitatifs —souvent privilégiée à l'étranger⁶³⁹— s'inscrit en effet dans un mouvement général : en particulier, les crédits alloués par la Commission européenne au titre des PCRD, dont la croissance constante depuis de nombreuses années semble devoir encore se renforcer, font de la même façon appel à des projets de recherche, inscrits dans les priorités de la politique scientifique communautaire. L'un des traits qui caractérisent la politique de recherche de l'Union européenne, inscrite dans un modèle de type fédéral, est précisément l'absence de "juste retour" budgétaire : comme l'indiquait Antonio Ruberti, "*ce qui détermine le niveau de présence d'un pays dans un programme, ce n'est pas l'importance de sa contribution au budget de l'Union, c'est la qualité des projets présen-*

⁶³⁶ Cette Agence nationale de la recherche a été créée sous forme de groupement d'intérêt public le 7 février 2005 (J.O. 9 fév. 2005, p. 2188) ; elle devrait prendre le statut d'établissement public administratif, quand la loi d'orientation et de programmation sera adoptée. Pour 2005, l'ANR disposait d'un budget de 350 millions d'euros, et pouvait autoriser des engagements de dépenses à hauteur de 700 millions d'euros.

⁶³⁷ Avis du CSRT sur le BCRD pour 2005, adopté en séance plénière le 21 oct. 2004, p. 1 (<http://www.recherche.gouv.fr/conseil/csrt/2004/avisbcrd2005.pdf>)

⁶³⁸ Cour des comptes, *La gestion de la recherche dans les universités*, *op. cit.* p. 149

⁶³⁹ voir le rapport de la Cour des comptes, *La gestion de la recherche dans les universités*, *op. cit.* p. 31

tés par ses équipes"⁶⁴⁰. Même dans le domaine de la recherche fondamentale, la perspective d'un "Conseil européen de la recherche" qui privilégie la mise en place d'un mécanisme d'allocation des ressources sur projets à partir d'un "fonds de recherche fondamentale"⁶⁴¹, s'inscrit bien dans cette logique.

Enfin, il semble que soit envisagée une évolution globale vers le financement de la recherche non plus sur des crédits reconduits d'année en année, parfois déconnectés de la réalité des travaux menés dans les laboratoires, mais alloués sur la base de projets conçus par les équipes de recherche : les opérateurs publics eux-mêmes sont de plus en plus invités à développer, en interne, des actions incitatives leur permettant de mettre en œuvre leur politique scientifique⁶⁴². Le ministère de la recherche indiquait par ailleurs en 2003 que certaines actions du fonds national de la science étaient menées conjointement avec les organismes de recherche, qui apportent par conséquent, au service de leur politique, leur contribution financière propre⁶⁴³.

Ce mode de financement, qui renforce les moyens mobilisés en faveur de secteurs jugés prioritaires, soutient dans le même temps la collaboration de l'ensemble des institutions de recherche par l'appui accordé aux thématiques à forte dimension pluridisciplinaire : au-delà d'un simple mode de financement de projets scientifiques qui offre la souplesse et la réactivité qui font souvent défaut dans le secteur public, l'utilisation de financements incitatifs constitue également un instrument privilégié de structuration coopérative de la recherche. Mais surtout, en attribuant aux équipes de recherche, dans une logique concurrentielle, des crédits en complément des dotations qu'elles reçoivent par ailleurs de leur établissement de rattachement dans le cadre du financement courant des laboratoires par l'État, ce mode de pilotage de la recherche porte une conception exigeante de la liberté de la recherche : il diversifie les sources de financement tout en suscitant l'initiative et le dynamisme des équipes, conduites à élaborer elles-mêmes leurs projets scientifiques. Cette répartition des crédits s'inscrit ainsi dans la même logique que la démarche contractuelle choisie par le ministère pour soutenir les poli-

⁶⁴⁰ Antonio RUBERTI, "La dimension européenne de la politique de recherche", in Le savant et le politique aujourd'hui, colloque de La Villette, Cité des sciences et de l'industrie – Le Monde, 7 juin 1996, Albin Michel, *Bibliothèque Albin Michel Idées*, Paris, 1996, pp. 65-66

⁶⁴¹ cf. *supra* p. 132

⁶⁴² Le Comité interministériel de la recherche scientifique et technique du 3 oct. 1996 avait en effet proposé que les établissements publics de recherche développent eux-mêmes des actions incitatives internes, pouvant permettre d'attribuer jusqu'à 20 % des crédits de fonctionnement des laboratoires.

⁶⁴³ dans le rapport de la Cour des comptes 2003, voir la réponse de la ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies, Le rapport public 2003, *op. cit.* p. 194

tiques des institutions publiques : il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, de responsabiliser les acteurs de la recherche qui acquièrent ainsi la liberté de concevoir puis de mettre en œuvre leurs propres programmes de recherche, au service des orientations de la politique scientifique nationale, ou communautaire.

Section 2. L'INTERVENTION INDIRECTE PAR LA VALORISATION ÉCONOMIQUE

La question de la valorisation de la recherche s'inscrit dans le thème classique de l'articulation entre la connaissance et l'action : la "valorisation" d'un résultat scientifique est sa traduction en termes économiques ou sociaux. Il s'agit ainsi de "transférer" les résultats de la science du niveau de la connaissance pure à celui de l'utilisation, de l'application ; on parle encore d'"exploitation des résultats de la recherche". Largement entendue, la valorisation regroupe donc l'ensemble des activités qui mettent en relation le monde de la recherche et la sphère économique et sociale⁶⁴⁴ ; plus étroitement, on désigne par "valorisation" l'industrialisation des résultats de la recherche, en mettant l'accent sur les liens que les laboratoires peuvent entretenir avec la notion d'entreprise.

La France souffre traditionnellement de l'isolement de sa recherche académique par rapport au monde de l'entreprise. La valorisation est certes depuis longtemps l'enjeu principal des politiques publiques : dès 1945, les orientations du soutien public à la recherche ont eu pour ambition de l'insérer dans l'économie nationale, pour que la science, conçue comme un moyen de développement, joue un rôle de levier de l'innovation technologique. La politique scientifique et technologique française a d'ailleurs permis au pays de développer un avantage comparatif incontestable dans de nombreux secteurs clés, comme l'énergie nucléaire, l'espace, les télécommunications, l'aéronautique ou encore les transports ferroviaires. Mais le système national d'innovation, basé sur une forte concentration des efforts de recherche au sein des grands organismes publics et de groupes industriels souvent dépendants du financement de l'État et des marchés publics, a restreint le champ de l'initiative privée censée répondre aux signaux du marché : il est aujourd'hui la source principale des difficultés auxquelles la France doit faire face pour relever les défis nouveaux de la diffusion du savoir et de la technologie. Or la contribution de la recherche au progrès économique et social passe précisément par sa "valorisation" ; et si c'est bien dans la perspective de son exploitation que la science suscite, depuis plus d'un demi-siècle, l'intérêt des pouvoirs publics, le système français de recherche et d'innovation doit aujourd'hui s'adapter aux exigences nouvelles du développement technologique.

⁶⁴⁴ Peuvent par exemple être rattachées à cette conception les prestations de services ou de recherche effectuées dans les laboratoires à la demande et pour le compte de tiers, ou les expertises et consultations individuelles réalisées par des chercheurs au profit d'organismes publics ou privés.

En réalité, le souci de la modernisation du modèle français de développement scientifique et technologique est apparu dès 1967 avec la création de l'ANVAR, Agence nationale de valorisation de la recherche, qui a transformé en "service public" l'activité de valorisation⁶⁴⁵ : établissement public industriel et commercial, l'ANVAR fut chargée par le législateur de "*concourir à la mise en valeur des résultats des recherches scientifiques et techniques effectuées par les entreprises et services publics*", mais aussi d' "*apporter le même concours à des inventeurs isolés ou à des entreprises du secteur privé*"⁶⁴⁶. Aujourd'hui régie par un décret de 1997⁶⁴⁷, l'ANVAR compte 25 délégations territoriales —une pour chaque région—, auprès desquelles est placé un comité d'orientation représentant les milieux économiques et sociaux : l'établissement public, chargé de soutenir l'innovation, développe ainsi son action au cœur du tissu industriel. Il distribue des subventions, met en relation les divers partenaires, et accompagne véritablement les établissements publics et les entreprises dans leurs projets d'innovation, en les aidant à les concevoir puis à les conduire, notamment par des conseils financiers et juridiques. L'ANVAR travaille en synergie avec d'autres relais institutionnels, comme les DRRT, délégations régionales à la recherche et à la technologie, qui sont des administrations de mission chargées de l'action déconcentrée de l'État dans les domaines de la recherche, de la technologie et de l'innovation. Les délégués régionaux à la recherche et à la technologie, qui sont nommés par arrêté du ministre chargé de la recherche et qui dépendent du ministère de l'éducation nationale, sont eux-mêmes placés auprès des directeurs régionaux de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), dont la mission générale est d'accompagner le développement des petites et moyennes entreprises. Cette liaison avec les DRIRE est significative, et constitue un atout important pour le pilotage des relations entre la recherche et l'industrie au niveau régional. Les conseils régionaux ne sont d'ailleurs pas absents de l'action publique menée en faveur de l'innovation : la plupart d'entre eux, qui voient cette compétence inscrite dans les contrats de plan État-régions, développent une véritable stratégie de soutien à la recherche, notamment dans la perspective de sa valorisation⁶⁴⁸.

La valorisation est ainsi devenue, en tant que telle, une préoccupation des pouvoirs publics qui en ont même fait l'un des axes majeurs de la loi de 1982 sur la recherche et le dé-

⁶⁴⁵ voir François HAUT, "L'innovation en tant que service public : l'Agence nationale de valorisation de la recherche", *La Revue administrative*, janv.-fév. 1983, p. 15

⁶⁴⁶ Art. 2 de la loi n° 67-7 du 3 janv. 1967 précitée

⁶⁴⁷ Décret n° 97-152 du 19 fév. 1997, J.O. 20 fév. 1997, p. 2805

⁶⁴⁸ Sur la période couverte par les contrats de plan État-régions (2000-2006), le montant total des engagements publics sur le volet "recherche", pour l'ensemble des régions, s'élève à 1,83 milliard d'euros ; l'État en assume 1 milliard (dont 634 millions au titre du BCRD), et les collectivités territoriales 824 millions.

veloppement technologique⁶⁴⁹ : dans le cadre de la mobilisation en faveur de la recherche permise par cette loi, l'accent fut mis comme il ne l'avait jamais été sur ses prolongements industriels. Une loi plus récente, votée en 1999⁶⁵⁰, renforce encore les liens qui doivent être entretenus entre la recherche publique et la sphère industrielle. En effet, les enjeux de la valorisation de la recherche ne sont pas minces : de nouvelles théories économiques mettent en exergue le rôle fondamental de l'innovation dans le processus de croissance. Ces théories dites de la "croissance endogène" font de l'innovation le moteur du développement économique, et rejoignent les théories plus anciennes qui déjà soulignaient le rôle économique du progrès technique. Au-delà du soutien public à la recherche elle-même, on comprend donc aisément que les pouvoirs publics s'impliquent également dans la promotion de l'exploitation de ses résultats, et en fassent l'un des axes de leur intervention pour stimuler la recherche.

La politique de l'innovation comporte par exemple des mesures destinées aux entreprises qui investissent dans la recherche : les aides publiques à la recherche privée prennent la forme d'incitations fiscales comme le "crédit d'impôt recherche"⁶⁵¹, d'aides directes telles que l' "aide à l'innovation"⁶⁵², ou encore dès l'amont de mesures d'accompagnement favorisant la création d'entreprises innovantes. L'ensemble de ces dispositions constituent pour l'État un levier fondamental pour promouvoir le développement des technologies et pour accompagner le progrès technique.

⁶⁴⁹ Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 précitée

⁶⁵⁰ Loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, précitée

⁶⁵¹ Instauré en 1983 et récemment rénové, le crédit d'impôt recherche est fondé sur les dépenses annuelles de recherche : il permet une réduction de l'impôt sur les sociétés représentant 5 % des dépenses de recherche et développement exposées pendant l'année, et 45 % de l'accroissement en volume de l'effort de recherche et développement par rapport à la moyenne des deux années précédentes (son montant est cependant plafonné à 8 millions d'euros par entreprise et par an). Cette formule, qui évite toute discrimination liée à la taille de l'entreprise, à son secteur d'activités ou à la nature des dépenses engagées (personnel, équipement, etc.), participe effectivement à la diffusion de la recherche dans le tissu productif français. En 2002, 5 907 entreprises appartenant à des secteurs d'activités très divers avaient déposé une déclaration de crédit d'impôt recherche ; parmi elles, 2 760 entreprises ont été admises à en bénéficier. Le crédit d'impôt recherche représentait alors un montant d'aide fiscale de 489 millions d'euros, correspondant à une dépense de recherche de près de 7 milliards d'euros (source : <http://www.recherche.gouv.fr/technologie/mesur/cir/recapcir2002.pdf>).

⁶⁵² Créée en 1979 (décret n° 79-616 du 13 juillet 1979, J.O. 20 juillet 1979, p. 1905) et réformée en 1997 (décret n° 97-682 du 31 mai 1997, J.O. 1^{er} juin 1997, p. 8765), l' "aide à l'innovation" peut bénéficier à toute personne physique ou morale, ou à plusieurs d'entre elles agissant en association. Accordée par l'ANVAR, elle prend souvent la forme d'une subvention ou d'une avance remboursable, mais peut revêtir toute autre forme ; elle peut par ailleurs concerner tous les stades du processus d'innovation : la conception, la définition et la réalisation des projets, les études de faisabilité et de marchés, l'expérimentation elle-même, le développement de produits et de procédés nouveaux, le dépôt et l'extension de brevets, ou encore les innovations techniques nécessaires au développement de services nouveaux. Son montant peut atteindre jusqu'à 50 % des dépenses retenues.

Mais en marge de ces dispositions générales qui touchent d'abord le secteur privé, l'un des enjeux de la politique de l'innovation est de permettre au service public de la recherche de procéder, directement ou indirectement, à l'exploitation industrielle des résultats scientifiques obtenus dans les laboratoires des universités ou des grands organismes : ainsi l'orientation des dépenses de recherche et développement vers les besoins et les ambitions de la société —orientation par la contractualisation des politiques de recherche comme par l'utilisation de financements incitatifs— trouve-t-elle ici, dans les possibilités de valorisation économique, sa concrétisation⁶⁵³. La création des EPST en 1982 était précisément destinée à permettre à des établissements publics de poursuivre les nouvelles missions de valorisation qui leur étaient assignées : les EPST, mais aussi les universités, ont donc été dotés des moyens institutionnels et juridiques adéquats (I). Par ailleurs, la perspective de l'appropriation industrielle, par le brevet qui apparaît comme un véritable outil d'une politique publique en faveur de l'innovation, contribue à l'incitation à la recherche et à sa valorisation, y compris dans le secteur public (II).

I. L'INCITATION AUX PARTENARIATS ENTRE LA RECHERCHE PUBLIQUE ET LE SECTEUR PRIVÉ

Traditionnellement, la nature même des établissements publics à caractère administratif ne les porte pas vers le monde de l'entreprise ; leur statut ne leur permet d'ailleurs pas, généralement, de prendre des participations au capital d'entreprises, ni de créer des filiales. Or les universités comme les EPST, dont la vocation n'est pourtant pas industrielle et commerciale, se sont vu reconnaître non seulement la possibilité de conclure des conventions de prestation de services, mais aussi des possibilités de collaboration avec les entreprises pour répondre aux objectifs nouveaux de l'innovation technologique ; en cela, ils se distinguent fondamentalement du régime classique des établissements publics administratifs.

Aujourd'hui, les liens entre la recherche publique et la recherche privée apparaissent renforcés et leur permettent de mener des travaux en commun (A), tandis que dans le même temps, des structures spécifiques ont été mises en place pour que les établissements publics puissent mettre à profit les procédures conduisant à la genèse d'un projet d'innovation (B).

⁶⁵³ Les dépenses de recherche et développement ont en effet un impact économique et social très différent selon leur affectation d'une part, et la réalité de l'exploitation des résultats obtenus d'autre part ; dans cette perspective, leur augmentation n'a pas de sens en soi. Sur ce thème, voir Jean-Jacques SALOMON, "Les politiques d'innovation en Europe", *Futuribles*, mai 1989, n° 132, p. 29 ; Pierre BONNAURE, "Un serpent de mer : la politique de la recherche", *Futuribles*, déc. 1994, n° 193, p. 41.

A. Les cadres institutionnels du partenariat scientifique

Les partenariats entre la recherche publique et la recherche privée sont souvent institutionnalisés, et assez divers ; ils se nouent par exemple dans le cadre d'unités de recherche cogérées par les établissements publics et les entreprises (1), d'équipes de recherche technologique (2), de réseaux de recherche et d'innovation technologiques (3), ou de centres nationaux de recherche technologique (4).

1) La cogestion des unités de recherche

Les unités de recherche des grands organismes se trouvent le plus souvent dans une situation de cogestion : cette cogestion est organisée soit avec d'autres EPST ou EPIC de recherche, soit avec des universités comme c'est souvent le cas pour les unités du CNRS, soit encore avec des structures hospitalières comme certains laboratoires de l'INSERM, soit enfin avec des entreprises. Dans ce dernier cas, les EPST choisissent une association directe avec la recherche industrielle⁶⁵⁴, dont la vocation est précisément la poursuite de recherches finalisées, dans la perspective de leur valorisation . Le CNRS gère par exemple une vingtaine d'unités de recherche associées avec des entreprises.

Les contrats de collaboration impliquent une participation des entreprises à la réalisation même des recherches : leur intérêt est d'organiser un partage de l'ensemble des moyens dont la recherche a besoin, moyens financiers, matériels et humains. La Cour des comptes a d'ailleurs souligné la complémentarité des compétences apportées par la recherche publique et par l'entreprise : *"d'un côté, de la veille technologique, des connaissances fondamentales, des idées originales émanant de chercheurs recrutés selon un processus de sélection et d'évaluation sévère ; de l'autre côté, des fonds, une bonne appréciation de la nouveauté des découvertes et de la brevetabilité des inventions, l'apport de capacités techniques n'existant pas dans les laboratoires publics, et le concours intellectuel des chercheurs de l'entreprise"*⁶⁵⁵.

Mais la Cour des comptes a également pointé du doigt, dans ces contrats de collaboration, la question de la négociation des droits de propriété industrielle, les clauses régissant l'appropriation des résultats des travaux lésant parfois les intérêts de la recherche publique⁶⁵⁶.

⁶⁵⁴ Ce sont cependant les équipes de recherche qui jouent un rôle moteur dans ces associations, qui en effet ne résultent pas, le plus souvent, d'une politique délibérée de l'établissement : les initiatives conduisant à la collaboration émanent des chercheurs eux-mêmes.

⁶⁵⁵ Cour des comptes, La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique, rapport public particulier, Les éd. du Journal officiel, Paris, juin 1997, pp. 83-84

⁶⁵⁶ *ibid.* pp. 91 et suiv.

En réalité, les pratiques varient d'un établissement à l'autre⁶⁵⁷ ; mais quelles que soient les clauses, l'important est de voir la recherche publique s'associer à la recherche privée au nom des objectifs de transfert, dans la logique des missions qui leur sont assignées.

Ces collaborations directes de la recherche publique et de la recherche privée, dans le cadre d'unités mixtes de recherche, n'ont pas encore véritablement gagné les universités : à ce jour, il n'existe pas à notre connaissance d'équipe de recherche universitaire cogérée, institutionnellement, par une université et par une entreprise. Cependant, dans le cadre d'une collaboration entre l'Université de Lille II et une société anonyme qu'elle a elle-même contribué à fonder en 1999, la société Genfit⁶⁵⁸, un projet de partenariat pour la période 2002-2005 envisage d'initier, "*d'ici quelques années*", une unité mixte de recherche impliquant ladite société Genfit et le département d'athérosclérose de l'Université de Lille II. Alors que ce type d'association est fréquent pour les laboratoires des grands organismes, il semble qu'une telle initiative soit une première en France.

Les collaborations entre la recherche publique et la recherche industrielle privée peuvent en tout état de cause s'établir dans les universités indépendamment de la cogestion d'unités de recherche, par exemple dans le cadre des "équipes de recherche technologique".

2) Les équipes de recherche technologique

Spécifiques à l'université, les équipes de recherche technologique (ERT) répondent au souci du développement de la recherche technologique au sein des établissements d'enseignement supérieur ; elles furent créées en 1999 par le ministère de la recherche, dans le cadre de la contractualisation des établissements. Une ERT est une équipe de recherche universitaire qui, en partenariat avec des industriels, mène sur le moyen terme des recherches visant à lever des verrous technologiques relatifs à des problèmes qui n'ont pas de solution immédiate ; leur mise en place exige à la fois une recherche d'amont de qualité, et un engagement fort des par-

⁶⁵⁷ voir La technologie et l'innovation, rapport de mission du Conseil économique et social présenté par Henri GUILLAUME, La documentation française, Paris, 1998. On voit certains contrats défendre fermement les intérêts patrimoniaux de l'organisme public (l'INRA a par exemple pour principe d'assumer la propriété industrielle, en accordant à ses partenaires, selon ses propres intérêts, des licences d'exploitation ; de même, l'INSERM est toujours soit propriétaire des brevets, soit copropriétaire, avec dans ce dernier cas un régime plutôt avantageux puisque les contrats de collaboration prévoient que les droits de dépôt, d'extension et de maintien des brevets sont à la charge exclusive de ses partenaires industriels) ; mais il est vrai que d'autres contrats contiennent des clauses plus favorables aux partenaires des grands organismes (le CNRS donne ainsi la priorité aux industriels pour la propriété des brevets, en contrepartie d'un simple retour sur les redevances éventuelles et sur l'exploitation).

⁶⁵⁸ Cette collaboration a fait l'objet d'une convention-cadre, signée à Loos par le président de l'Université de Lille II et le représentant de la S.A. Genfit le 15 septembre 1999.

tenaires économiques, sur le plan financier et autant que possible sur le plan humain. Le ministère participe directement à leur financement, sur les crédits de la recherche universitaire et du fonds de la recherche technologique.

À l'issue des trois premières années de fonctionnement des équipes de recherche technologique, 41 équipes avaient été labellisées.

Parmi elles, on peut citer l'ERTI, Équipe de Recherche Technologique en Informatique, créée dès 1999 à l'Université Louis Pasteur de Strasbourg. L'ERTI poursuit trois projets dans le domaine des communications et de l'ingénierie des connaissances⁶⁵⁹, avec pour thème fédérateur de faciliter la communication soit entre l'homme et la machine, soit entre plusieurs personnes, au travers de moyens informatiques ; ces projets associent une unité mixte de recherche université-CNRS⁶⁶⁰, un laboratoire d'une grande école⁶⁶¹, et l'institut d'une association à but non lucratif investie dans le champ de la recherche⁶⁶². Par ailleurs, l'ERTI compte parmi ses soutiens privés de puissants partenaires industriels, comme France Télécom R&D, Alcatel, ou encore l'Allemand Bosch et l'Américain Computer Motion.

D'autres équipes de recherche technologique, même si elles sont encore peu nombreuses, travaillent dans le champ des sciences économiques, sociales et humaines, répondant à des besoins sociaux précisément identifiés. L'Université Jean Monnet de Saint-Étienne a ainsi vu son ERT "ingénierie territoriale" reconnue par le ministère de la recherche fin 2001 ; avec pour principal support le Centre de recherche économique de l'Université de Saint-Étienne, cette ERT poursuit deux programmes scientifiques. L'un, intitulé "Institut du Développement Territorial Rhône-Alpes", a pour thématique les partenariats entre les entreprises et les administrations dans le cadre du développement des territoires ; l'autre, "Entreprises et territoire", a pour vocation le développement d'outils, économiques notamment, d'aide à la décision pour les stratégies de localisation des firmes. Cette ERT associe divers laboratoires de recherche spécialisés sur les thèmes du territoire, de l'économie, du développement durable, et travaille en lien constant à la fois avec le milieu socio-économique local, souvent à partir de ses demandes propres, et avec les collectivités publiques en charge du développement économique.

⁶⁵⁹ Ces projets sont intitulés "Réseau, communication de groupes et mobilité", "Terminal intelligent de communication", et "Gestionnaire de bases de connaissances".

⁶⁶⁰ Il s'agit du laboratoire des sciences de l'image, de l'informatique et de la télédétection (LSIIT).

⁶⁶¹ Le laboratoire d'informatique et d'intelligence artificielle de l'Institut national des sciences appliquées de Strasbourg.

⁶⁶² Le "European Institute of TeleSurgery" (EITS) de l'IRCAD, Institut de recherche contre les cancers de l'appareil digestif.

Elle se situe ainsi, dans une discipline appartenant aux sciences économiques et sociales, au cœur des missions de la valorisation.

3) Les réseaux de recherche et d'innovation technologiques

Les "réseaux de recherche et d'innovation technologiques", dont la création fut annoncée lors des assises de l'innovation en 1998 puis confirmée par le Comité interministériel de la recherche scientifique et technologique, ont pour objet de favoriser, sur des thèmes prioritaires, la collaboration entre la recherche publique et la recherche industrielle. Au-delà, l'esprit qui préside à la création de ces réseaux est de rassembler l'ensemble des acteurs d'un domaine technologique ou d'une industrie : sont concernés les organismes de recherche et les universités d'une part, les PME et les grands groupes industriels d'autre part, mais aussi les écoles d'ingénieurs, les centres techniques, les groupements d'intérêt économique, etc. ; les partenaires européens peuvent s'associer aux projets. Les pouvoirs publics ont donc misé, pour le développement de produits et services basés sur les nouvelles technologies, sur la mise en commun de l'ensemble des compétences liées au secteur en cause.

Les réseaux de recherche et d'innovation technologiques voient leur organisation varier selon les domaines scientifiques et technologiques : ils bénéficient d'une grande souplesse d'organisation grâce à un statut juridique très peu formalisé. Le plus souvent, ils sont pilotés par un "comité d'orientation stratégique" constitué d'industriels et de représentants de la recherche publique, généralement présidé par une personnalité issue du monde industriel ; ce comité définit leurs actions prioritaires et actualise régulièrement leur champ d'intervention. Ainsi, ces réseaux permettent clairement d'inscrire la recherche dans une logique de demande, c'est-à-dire de satisfaction de besoins économiques et sociaux à moyen et long terme⁶⁶³. La mutualisation des moyens des équipes de recherche publique et privée, moyens humains notamment, a d'ailleurs permis une amélioration sensible de la diffusion des résultats des recherches dans l'ensemble de l'économie, tout en soutenant le développement d'entreprises innovantes, associées aux grosses infrastructures de la recherche publique.

⁶⁶³ La sélection des projets est en effet soumise à une expertise qui inclut —outre les critères liés à la collaboration de la recherche publique et de la recherche privée, à la qualité des partenariats, ou à la rigueur avec laquelle sont définis les résultats des recherches, la cohérence des échéances et le degré de risque— les orientations du marché. Le projet doit s'inscrire dans les actions prioritaires définies par le comité d'orientation du réseau, elles-mêmes déterminées en grande partie par la demande. Seuls sont retenus les projets non seulement innovants, mais également riches en potentielles retombées industrielles (les perspectives de brevets sont prises en compte, de même que l'impact du projet sur l'emploi, sur la création d'entreprises, etc.).

Les réseaux bénéficient d'un financement public incitatif important : notamment, le ministère de la recherche soutient une grande partie des actions des réseaux sur le fonds de la recherche technologique⁶⁶⁴, tandis que les autres ministères (chargés de la santé, de l'agriculture, de l'équipement, de l'industrie, etc.) s'investissent dans les projets en fonction de leurs thématiques.

Quinze réseaux sont aujourd'hui en activité, dans des domaines extrêmement variés tels que les transports⁶⁶⁵, l'énergie⁶⁶⁶, le génie civil et urbain⁶⁶⁷, les matériaux et constructions⁶⁶⁸, l'environnement⁶⁶⁹, l'aéronautique et l'espace⁶⁷⁰, ou encore les technologies de la communication et de l'information⁶⁷¹ ; cinq réseaux ont enfin été créés dans le domaine des sciences du vivant, intéressant en particulier la santé et l'alimentation :

- GenHomme fut créé en juin 2000 pour valoriser la connaissance de la génomique humaine. Ce réseau, dont le travail d'amont est le séquençage du génome humain et des organismes modèles, a mis à la disposition des communautés scientifique et médicale des quantités considérables de données dont l'exploitation et l'interprétation devraient donner lieu à des applications de première importance ; il a également favorisé l'accès des industriels aux données de génomique fonctionnelle humaine. Sur un financement total de 300 millions d'euros, la part publique s'est élevée en quatre ans à 65 millions d'euros, partagés entre le ministère chargé de la recherche et le ministère chargé de l'industrie ; le réseau GenHomme, dont les enjeux scientifiques, médicaux et économiques sont considérables, a permis la réalisation de 90 projets regroupant 244 partenaires.
- Le réseau Génoplante porte sur l'étude et la valorisation de la génomique végétale, avec pour enjeux la maîtrise des organismes génétiquement modifiés, la constitution de semences de qualité, etc. ; lancé en 1999 conjointement par le ministère de la recherche et le mi-

⁶⁶⁴ Entre 1998 et 2004, le fonds de la recherche technologique a permis de financer 964 projets, à hauteur de 397 millions d'euros. Depuis sa création en 2005, c'est l'Agence nationale de la recherche qui assure le financement public des réseaux de recherche et d'innovation technologiques.

⁶⁶⁵ Réseau PREDIT (Programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres)

⁶⁶⁶ Réseau PACo (Pile à combustible)

⁶⁶⁷ Réseau RGC&U

⁶⁶⁸ Réseau RNMP (matériaux et procédés)

⁶⁶⁹ Réseau RITMER (pollutions marines accidentelles et conséquences écologiques sur le littoral) ; réseau RITEAU (eau et technologies de l'environnement).

⁶⁷⁰ Réseau RAÉS (recherche aéronautique sur le supersonique du futur).

⁶⁷¹ Réseau RMNT (micro et nanotechnologies) ; réseau RNRT (réseau national de recherche en télécommunications) ; réseau RNTL (réseau national en technologies logicielles) ; réseau RIAM (audiovisuel et multimédia).

nistère de l'agriculture, ce réseau a mobilisé sur six ans environ 240 millions d'euros⁶⁷², pour la réalisation d'une centaine de programmes. Dès 2000, il a évolué vers une dimension européenne grâce au rapprochement opéré avec le programme allemand équivalent, le programme *GABI*, par des projets de recherche associant des équipes des deux pays.

- Le réseau GenAnimal, consacré à la génomique des animaux d'élevage, fut mis en place en 2003, soutenu par le fonds de la recherche technologique à hauteur de l'apport des partenaires privés, soit 3 millions d'euros au 31 décembre 2004. Il vise à une meilleure exploitation de la diversité génétique des animaux d'élevage⁶⁷³, et répond tant à des impératifs liés à l'économie nationale et européenne, qu'aux attentes des consommateurs sur la qualité des produits, sur la protection de l'environnement, et même sur le "bien-être animal".

Ces trois réseaux, GenHomme, Génoplande et GenAnimal, ont fusionné en un seul réseau en 2004, pour donner naissance au "Réseau Innovation Biotechnologies" (RIB).

- Créé en mai 2000, le réseau national des technologies pour la santé (RNTS) propose, dans un autre champ, une exploitation médicale des avancées de la physique, de la chimie et de l'informatique. Les applications sont nombreuses, pour le diagnostic (imagerie médicale, dispositifs miniaturisés d'analyse biologique), pour la thérapeutique (chirurgie assistée par ordinateur, robots chirurgicaux, ingénierie des tissus humains), ou pour l'amélioration de la qualité de la vie des malades (télémédecine et télédiagnostic pour le maintien à domicile, amélioration de la logistique médicale) ; depuis 2005, le réseau inclut la thématique des "technologies pour le handicap", portant sur les méthodes et les techniques novatrices permettant de réduire, suppléer ou compenser les déficits congénitaux ou acquis.
- Le réseau "alimentation références Europe" (RARE), lancé fin 2000, mène ses recherches sur la qualité et la sécurité de l'alimentation, et sur les relations entre alimentation et santé, répondant aux inquiétudes des consommateurs dans le contexte de la mondialisation. La création de nouveaux partenariats entre organismes publics de recherche et entreprises des industries agro-alimentaires a permis d'importantes avancées scientifiques dans le secteur des sciences du vivant, mises au service des consommateurs.

⁶⁷² Soit environ 40 millions d'euros par an ; les ministères chargés de la recherche et de l'agriculture ont contribué à ce budget à hauteur de 19 %, les organismes publics de recherche (INRA, CIRAD, IRD, CNRS, CEA) ayant apporté 40 % des moyens, et les partenaires industriels 34 %.

⁶⁷³ De quatre espèces en particulier : les bovins, le porc, la poule et la truite.

Une étude de l'OCDE sur la politique française de l'innovation, publiée en 2004⁶⁷⁴, présente le lancement des réseaux de recherche et d'innovation technologiques comme une "*initiative emblématique des pouvoirs publics*", ayant en particulier permis d "*intensifier, diversifier et rendre plus flexibles les relations entre la science et l'industrie*". En favorisant en effet les coopérations entre les laboratoires publics et les entreprises, ces réseaux ont permis non seulement de stimuler l'innovation, mais aussi de placer le service public lui-même au cœur du développement économique et social.

4) Les centres nationaux de recherche technologique

Les centres nationaux de recherche technologique (CNRT) se fondent eux aussi sur une collaboration étroite entre la recherche publique (laboratoires des organismes publics de recherche, des universités et des fondations) et la recherche privée (laboratoires des grands centres industriels et des PME de haute technologie). Leur objectif est de développer conjointement des activités de recherche et de développement technologique et de devenir, grâce à cette concentration de moyens, un pôle de compétence et d'excellence reconnu au niveau national comme au niveau européen, dans un domaine scientifique et technologique précis. Le couplage recherche-industrie vise en effet à accroître à la fois la compétitivité de la science française, et la capacité d'innovation de l'industrie française, dans des secteurs clés comme ceux des technologies de l'information et de la communication, des sciences du vivant, des énergies nouvelles, ou encore des micro et nanotechnologies.

Chaque CNRT est implanté sur un site local, avec un domaine de compétence clairement identifié. La mise en place d'un CNRT dépend donc d'une double série de facteurs, l'une étant territoriale (l'existence de compétences à l'échelle régionale), l'autre thématique (la masse critique de chercheurs spécialistes des technologies considérées). Ainsi, en plus de créer une dynamique scientifique et d'assurer la valorisation des travaux, ces centres accompagnent et renforcent le développement industriel local.

Entre juillet 2000 et février 2002, dix-huit CNRT ont été officiellement labellisés par le ministère de la recherche ; leur mise en place est étroitement liée aux contrats de plan État-régions, car leur financement est planifié dans ce cadre contractuel.

⁶⁷⁴ Rapport de l'OCDE, Les partenariats public-privé pour la recherche et l'innovation : une évaluation de l'expérience française, mars 2004, <http://www.recherche.gouv.fr/rapport/pppfrance.pdf>, p. 5

B. Les outils de transfert technologique

La valorisation de la recherche pose d'abord la question de la collaboration des établissements de recherche avec l'extérieur : contrairement à l'image qui est la sienne dans les représentations classiques, celle attachée au savant isolé dans sa tour d'ivoire, la science ne peut plus aujourd'hui fonctionner en vase clos ; et si les établissements de recherche doivent d'une manière générale, pour faire progresser leurs travaux, pouvoir instaurer des relations avec d'autres organismes scientifiques ainsi qu'avec le monde économique voire associatif, la nécessité de tels liens est consubstantielle à la mise en œuvre d'une politique d'exploitation des travaux. Les relations avec les acteurs de la vie économique et sociale sont en effet au cœur de la valorisation, et elles permettent notamment aux établissements publics de percevoir les besoins les plus urgents, de tenter d'y répondre et de conforter par là même leur légitimité sociale, qui bien sûr dépasse l'aspect purement culturel de leur activité.

Aux fins de valorisation des travaux, deux moyens sont offerts aux établissements publics de recherche : ils peuvent d'une part confier les activités d'exploitation de leurs travaux à des partenaires extérieurs au service public (1), d'autre part assurer eux-mêmes la poursuite de ces activités, au sein de structures internes spécialement vouées à la valorisation (2).

1) L'externalisation des activités de valorisation

La valorisation de la recherche, présentée par la loi de 1982 comme une mission à part entière des tout nouveaux EPST, n'était pas pour autant absente des préoccupations des établissements de recherche avant l'entrée en vigueur de cette loi. Les établissements publics avaient en effet recours avant 1982, pour tenter de pallier les rigidités de la gestion publique, à diverses formules juridiques.

Tout d'abord, certains établissements ont pu recourir aux associations, ou aux fondations, pour gérer leurs missions de service public en échappant aux règles jugées paralysantes de la comptabilité publique. Ces structures de droit privé, qui n'avaient aucune réalité propre en dehors de l'administration qui les avait suscitées, ont été vivement critiquées, non seulement par le Conseil d'État qui voyait en elles de purs "*subterfuges juridiques*"⁶⁷⁵, mais également par la Cour des comptes —et à de nombreuses reprises— qui dénonçait en particulier les risques de gestion de fait⁶⁷⁶.

⁶⁷⁵ voir Conseil d'État, Les groupements d'intérêt public, La documentation française, Paris, 1997, pp. 9-10

⁶⁷⁶ voir par ex. Cour des comptes, La valorisation de la recherche dans les EPST, *op. cit.* p. 32

Par ailleurs, de nombreux établissements ont exploité la possibilité de créer des "groupements d'intérêt économique". Créés en 1967⁶⁷⁷, ces groupements étaient des structures de droit privé, intermédiaires entre l'association et la société commerciale ; ils offraient une grande souplesse de gestion, et attiraient les partenaires privés. Mais cette formule pouvait présenter certains dangers pour les établissements publics, sur le plan financier en particulier⁶⁷⁸ ; d'autre part, les groupements d'intérêt économique créés dans le domaine de la recherche ont été dénoncés à plusieurs reprises pour leur opacité par la Cour des comptes.

Enfin, les établissements publics de recherche peuvent créer ce que l'on désigne le plus souvent sous le nom de "groupements d'intérêt scientifique"⁶⁷⁹, même si d'autres dénominations peuvent couvrir les conventions qui donnent lieu à de tels "groupements". Il s'agit en effet de simples conventions, dont l'objet est exclusivement la mise en commun, pendant un temps limité, des moyens nécessaires à la réalisation de programmes déterminés. Les groupements d'intérêt scientifique ne sont donc pas dotés de la personnalité morale ; ils n'ont pas été supprimés par la loi de 1982, mais leur portée nécessairement limitée n'a pas permis de satisfaire aux exigences de la valorisation.

La recherche d'une formule alternative, plus adaptée aux missions nouvelles de la recherche publique, a débouché sur la création par la loi d'orientation et de programmation de 1982 des "groupements d'intérêt public" (a). Par ailleurs, dans le but de fournir à leurs travaux des applications industrielles, de conférer à leurs résultats une valeur économique, les universités et les EPST peuvent également s'investir directement dans la valorisation de leurs recherches, en prenant des participations au capital d'entreprises innovantes ou en créant leurs propres filiales (b).

a) Les groupements d'intérêt public

Les groupements d'intérêt public (GIP) constituèrent en 1982 une innovation institutionnelle originale, et importante⁶⁸⁰ ; dans l'esprit du législateur, ils devaient fournir le cadre central des échanges entre les acteurs publics de la recherche et les acteurs privés du monde

⁶⁷⁷ Ord. n° 67-821 du 23 sept. 1967, J.O. 28 sept. 1967, p. 9537

⁶⁷⁸ Les membres d'un groupement d'intérêt économique sont en effet tenus, indéfiniment et solidairement, des dettes communes à l'égard des tiers.

⁶⁷⁹ voir la note sur les modalités administratives et financières de constitution des groupements d'intérêt scientifique, Délégation générale à la recherche scientifique et technique, fév. 1980, Centre d'information et de documentation du ministère de la recherche, D588

⁶⁸⁰ Les GIP ont été créés par l'art. 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 précitée, et leur statut précisé par le décret n° 83-204 du 15 mars 1983 (J.O. 18 mars 1983, p. 812). Ils sont aujourd'hui régis par les art. L. 341-1 à L. 341-4 du code de la recherche.

industriel. À l'origine, il s'agissait même d'une formule juridique strictement réservée aux activités de recherche : les GIP étaient composés d'au moins un établissement public ayant une mission de recherche et de développement technologique, qui s'associait par convention soit à une ou plusieurs personnes de droit public, soit à une ou plusieurs personnes morales de droit privé. Ensuite seulement, la formule a vu ses champs d'intervention diversifiés⁶⁸¹, souvent au prix d'une transformation du modèle initial.

Dans le domaine de la recherche, les conditions de constitution des GIP ont fait l'objet d'adaptations depuis leur origine. S'il s'agit bien de structures conventionnelles, leur convention constitutive est soumise à l'approbation par l'État ; l'exigence d'un arrêté interministériel d'approbation, dont seule la publication donnait force exécutoire à la convention de constitution —et donc la personnalité juridique au groupement—, transformait la création des GIP en procédure relativement rigide, et a souvent découragé les volontés de regroupement. C'est la raison pour laquelle la création des GIP a été allégée, de manière à favoriser le recours à ces structures : aujourd'hui, l'approbation par l'État peut être tacite⁶⁸². Le contrôle de tutelle reste cependant symbolisé par la présence au sein des GIP d'un "commissaire du gouvernement". Par ailleurs, leur gestion est soumise au contrôle de la Cour des comptes.

Cependant, les GIP se caractérisent par la souplesse de leur fonctionnement. Dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et pouvant recruter du personnel propre⁶⁸³, ces personnes de droit public *sui generis*⁶⁸⁴ échappent à certaines rigidités de la gestion publique : sauf en cas de participation exclusive de personnes publiques, ils voient leur comptabilité tenue et leur gestion effectuée selon les règles du droit privé (notamment, ils ne sont pas soumis au code des marchés publics). Les GIP jouissent ainsi d'une véritable autonomie de gestion, et d'une flexibilité qui leur offre une capacité d'adaptation réelle : leurs règles de gestion administrative et financière, qui font échapper les activités de service public de la recher-

⁶⁸¹ Des GIP existent aujourd'hui dans le champ de l'enseignement supérieur, du sport, de l'action sanitaire et sociale, de la culture, etc. ; nombreux sont les GIP créés pour la gestion de services publics locaux. Voir, à ce sujet, Benoît JORION, "Les groupements d'intérêt public : un instrument de gestion du service public administratif", *AJDA*, 16 fév. 2004, n° 6, p. 305

⁶⁸² En effet, à défaut d'approbation expresse, et bien sûr de toute opposition de la part du ministre de tutelle (chargé de la recherche ou de l'enseignement supérieur) et du ministre chargé du budget, leur décision est réputée favorable à l'expiration d'un délai de deux mois ; décret n° 2000-1064 du 30 oct. 2000, J.O. 31 oct. 2000, p. 17312 ; décret n° 2000-1270 du 26 déc. 2000, J.O. 28 déc. 2000, p. 20732

⁶⁸³ Les décrets n° 2000-1064 du 30 oct. 2000 précité (art. 4), et n° 2000-1270 du 26 déc. 2000 précité (art. 6), tous deux relatifs aux GIP constitués dans le domaine de la recherche, disposent que le commissaire du gouvernement ou son représentant "approuve le recrutement par le groupement de son personnel propre".

⁶⁸⁴ TC 14 fév. 2000, *GIP "Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri"*, rec. p. 748 ; comm. Joël MEKHANTAR, *AJFP*, juillet-août 2000, p. 13

che au droit public, présentent pour les partenaires privés un caractère attractif, et pour les établissements une source de souplesse qui renforce leur liberté.

Les GIP sont donc aujourd'hui, tant par leurs conditions de constitution que par leur régime, des structures relativement légères. Ils ont connu dans le domaine de la recherche un large succès : ont été créés en quinze ans plus d'une cinquantaine de GIP "recherche", dans des secteurs scientifiques très variés⁶⁸⁵. Les universités, en particulier, sont très présentes au sein des GIP, qui leur permettent de se rapprocher à la fois des acteurs économiques et des décideurs politiques ; les collectivités territoriales s'impliquent également souvent dans la création de tels groupements, en particulier dans le secteur des sciences de la vie et des sciences de l'homme et de la société, et y trouvent le moyen de stimuler le développement économique régional. Les entreprises, enfin, voient dans les GIP un moyen de bénéficier de la qualité scientifique reconnue des chercheurs publics, et apprécient souvent la liberté de négociation qui préside à la convention initiale. Le CNER indique ainsi que *"la structure GIP a montré son efficacité pour la réalisation de produits marchands ou innovants et a apporté une forte valeur ajoutée par rapport aux autres structures associatives, qu'il s'agisse de conventions, d'associations loi 1901 ou de groupements scientifiques pour les projets à finalité industrielle"*, ajoutant que *"le succès du GIP, de ce point de vue, se mesure au soutien continu des partenaires privés et aux perspectives de développement industriel du projet"*⁶⁸⁶.

Les GIP sont un premier témoin de la volonté de doter les établissements publics de recherche des instruments nécessaires à la poursuite de leurs missions de valorisation. En outre, pour contribuer à l'essor des échanges entre le monde de la recherche publique et celui de l'entreprise, les universités comme les EPST peuvent recourir à d'autres formules.

b) Les liens avec les entreprises de valorisation

Sans passer par la constitution de structures coopératives telles que les GIP, les universités et les grands organismes peuvent contribuer à la valorisation de leurs travaux en s'investissant directement dans la phase industrielle : les établissements de recherche peuvent prendre des participations au capital d'entreprises innovantes, et même créer leur propre filiale. Par ailleurs, ils sont sollicités dans le cadre de "centres régionaux d'innovation et de transfert

⁶⁸⁵ voir Conseil d'État, Les groupements d'intérêt public, *op. cit.* p. 17

⁶⁸⁶ Un autre regard sur la recherche. Sept évaluations 1990-1993, rapport du CNER précité, p. 146. D'autres analyses —plus sommaires, ou plus ciblées dans leur champ d'investigation— sont cependant beaucoup plus contrastées ; voir par ex. La technologie et l'innovation, rapport précité du Conseil économique et social présenté par Henri GUILLAUME ; Cour des comptes, La valorisation de la recherche dans les EPST, *op. cit.* pp. 52 et suiv.

technologique" ; ils sont enfin encouragés à développer en leur sein des structures d'accueil pour les jeunes entreprises innovantes, appelées incubateurs.

➤ La prise de participations et la création de filiales

Si la loi de 1999 sur l'innovation et la recherche a permis aux chercheurs publics de devenir dirigeants d'une entreprise de valorisation et même de créer leur propre entreprise⁶⁸⁷, les institutions elles-mêmes, depuis plus longtemps, pouvaient déjà s'investir directement dans la valorisation de leurs travaux : la loi de 1982 pour les EPST⁶⁸⁸, celle de 1984 pour les universités⁶⁸⁹, avaient généralisé la possibilité pour ces établissements non seulement de prendre des participations financières au capital d'entreprises innovantes, mais encore de constituer eux-mêmes leurs propres filiales⁶⁹⁰.

Pour la plupart des grands organismes, cette double possibilité était déjà inscrite dans les statuts particuliers antérieurs aux lois des années 1980 ; ils ont d'ailleurs souvent exploité ces possibilités. Dès 1974, le CNEXO avait souscrit au capital de la société civile de développement de l'aquaculture en Bretagne, avant de créer en 1978 sa propre filiale pour le développement et la valorisation de l'aquaculture en France et à l'étranger. De même, le CNES avait pu participer, dès leur création, au capital de sociétés telles qu'Arianespace, ou Intespace. Enfin, en vertu de ces dispositions, le CNRS a notamment créé en 1986 la société anonyme "Les presses du CNRS", chargée de diffuser les ouvrages et revues publiés par le service d'édition du Centre, et devenue depuis une véritable maison d'édition en charge de l'ensemble des activités éditoriales et commerciales, qui prit en 1992 l'appellation "CNRS éditions"⁶⁹¹.

Les universités ont elles aussi parfois choisi de confier leurs activités de valorisation à des filiales, créées *ad hoc*. L'université Joseph Fourier de Grenoble a ainsi créé au début des

⁶⁸⁷ cf. *infra* pp. 398 et suiv.

⁶⁸⁸ Art. 19 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 précitée

⁶⁸⁹ Art. 20 de la loi n° 84-52 du 26 janv. 1984 précitée

⁶⁹⁰ Qu'il s'agisse d'une prise de participation ou d'une création de société, les EPST comme les universités ont cependant besoin d'une autorisation de leur autorité de tutelle ; pour les universités, celle-ci est depuis 2001 acquise tacitement à l'expiration d'un délai de deux mois (art. 3 du décret n° 2000-1264 du 26 déc. 2000, J.O. 27 déc. 2000, p. 20667).

⁶⁹¹ Ces prises de participation et créations de filiales ont toutes été expressément autorisées par l'autorité de tutelle (voir le décret du 17 janv. 1974 autorisant le CNEXO à souscrire au capital de la Société civile de développement de l'aquaculture en Bretagne, J.O. 19 janv. 1974, p. 752 ; le décret n° 77-1522 du 28 déc. 1977 autorisant le CNEXO à créer une société filiale, J.O. 4 janv. 1978, p. 170 ; l'arrêté du 24 mars 1980 autorisant le CNES à participer au capital de la société Arianespace, J.O. 23 avril 1980, p. NC 3796 ; l'arrêté du 13 déc. 1982 autorisant le CNES à participer au capital de la Société Intespace, J.O. 11 janv. 1983, p. NC 313 ; l'arrêté du 24 sept. 1985 autorisant le CNRS à constituer une filiale sous forme de société anonyme, J.O. 4 oct. 1985, p. 11515).

années 1990 une filiale dénommée UJF-SAS, qui compte aujourd'hui une soixantaine de brevets, et qui concentre ses activités de valorisation sur un petit nombre d'activités, comme l'instrumentalisation médicale, les médicaments, les biotechnologies. Alors que la croissance d'un service interne à l'université est souvent limitée, la filiale permet de dégager des moyens financiers importants, susceptibles de porter d'autres projets. Les revenus de la filiale de l'Université de Grenoble atteignent par exemple plus de trois millions d'euros par an, dont 500 000 euros sont réinvestis chaque année sur de nouveaux projets.

La création d'une filiale par un établissement a en outre été facilitée par la récente réforme du régime des "sociétés par actions simplifiées" (S.A.S.) : la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche a assoupli le recours à ce type de sociétés, en en élargissant le champ et en adaptant les formes, comme nous le verrons plus loin⁶⁹². Les universités et les EPST peuvent désormais, pour valoriser leurs travaux, constituer des entreprises plus facilement, grâce à cet élargissement du recours aux sociétés par actions simplifiées⁶⁹³. L'Université de La Rochelle créa par exemple en juillet 2002 une société de prestation de services dénommée ULR-Valor, sous la forme d'une société par actions simplifiée.

➤ *Le rôle des CRITT, centres régionaux d'innovation et de transfert technologique*

Les CRITT ont été créés au début des années 1980 sous l'égide du ministère chargé de la recherche, en partenariat avec les collectivités locales ; leur but est de faire progresser le niveau technologique des petites et moyennes entreprises. Ces structures, financées dans le cadre des contrats de plan État-régions, s'inscrivent en effet dans le paysage institutionnel de la valorisation de la recherche comme de véritables passerelles entre la recherche publique et les entreprises : elles permettent à ces dernières de s'appuyer sur les compétences disponibles au sein des établissements publics de recherche implantés sur leur territoire.

L'appellation de "centre régional d'innovation et de transfert technologique" (CRITT), est en réalité générique : elle regroupe des structures diverses, dont le statut juridique est celui des "associations loi de 1901". Comme leur nom l'indique, ces centres, appelés tantôt "pôles", tantôt "agences", sont des rouages importants de la politique de l'innovation. Parmi eux, on distingue :

⁶⁹² cf. *infra* p. 407

⁶⁹³ voir Taoufik BOURGOU, "La loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche", *LPA*, 22 fév. 2000, n° 37, pp. 16-17

- les "CRITT prestataires", qui interviennent principalement en réponse aux demandes de prestations sur mesure émanant des PME-PMI et qui leur permettent un accès à des technologies qu'elles ne peuvent développer seules ;
- et les "CRITT interfaces", dont la mission est de prospector les PME-PMI, d'évaluer leurs besoins, de les sensibiliser à l'innovation et de les aider à formaliser leurs problèmes technologiques. Un "conseiller en développement technologique" a pour mission, auprès de ces "CRITT interfaces", d'orienter les PME-PMI vers les centres de compétences les plus aptes à répondre à leurs besoins : leur mission est conçue dans une logique de service public, et se voit par conséquent financée sur crédits publics. Dans chaque région, un "réseau de développement technologique" coordonne l'activité de ces conseillers.

Une vingtaine de CRITT offrent les deux types de services.

Certains CRITT sont par ailleurs reconnus comme des "centres de ressources technologiques", conjointement par le ministère de la recherche et par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, sur avis d'une commission nationale de reconnaissance : il s'agit d'une sorte de label de qualité professionnelle, attribué pour une durée de trois ans renouvelable, qui permet souvent aux structures ainsi distinguées d'obtenir pour leurs projets de recherche et développement un soutien financier supplémentaire, sur le fonds de la recherche technologique. Fin 2004, on comptait 42 centres de ressources technologiques.

On recense plus de 200 structures de type CRITT réparties sur l'ensemble du territoire, et qui, au cœur de l'activité économique, favorisent le développement de l'innovation scientifique et technologique.

➤ *Les incubateurs publics d'entreprises innovantes*

Les structures d'incubation au sein des universités et des organismes de recherche jouent dans certains pays d'Europe et aux États-Unis un rôle important dans le développement des jeunes entreprises de haute technologie : elles s'avèrent très utiles pour faire mûrir et aboutir un projet d'entreprise. Des études menées dans des universités américaines et européennes montrent en effet que le nombre moyen d'entreprises créées par incubation est de plus de cinquante au bout de dix ans, ce qui correspond environ à un millier d'emplois par incubateur⁶⁹⁴. En France, les obstacles au développement de ce type de structures tenaient essentiel-

⁶⁹⁴ Rapport de la mission scientifique et technique de l'Ambassade de France aux États-Unis, cité par Pierre LAFFITTE dans le rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi sur l'innovation et la recherche, 11 fév. 1999, doc. Sénat n° 217, p. 17

lement à l'absence de cadre juridique adapté : aucune garantie n'était offerte aux dirigeants quant à leur responsabilité financière devant la Cour des comptes, aucune protection ne leur était proposée contre le risque de se trouver en infraction par rapport au droit de la concurrence. De manière générale, aucun texte ne prévoyait de structure spécialisée pour gérer les activités industrielles et commerciales que les EPSCP et les EPST étaient pourtant autorisés, et même encouragés, à poursuivre. Le développement des incubateurs au sein des universités et des EPST a donc été facilité par la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, puis par un décret du 13 septembre 2000 qui clarifie et assouplit leur régime juridique⁶⁹⁵.

*"En vue de la valorisation des résultats de la recherche dans leurs domaines d'activités", les EPST et les universités peuvent en effet, "par convention et pour une durée limitée avec information de l'instance scientifique compétente, fournir à des entreprises ou à des personnes physiques des moyens de fonctionnement, notamment en mettant à leur disposition des locaux, des équipements et des matériels"*⁶⁹⁶. Il s'agissait bien pour la "loi Allègre" de promouvoir les incubateurs d'entreprises, qui sont des structures constituant pour les porteurs de projets de création d'entreprises innovantes un lieu d'accueil, mais aussi d'accompagnement. Les établissements publics de recherche peuvent en effet, dans ce cadre, mettre à disposition de ces porteurs de projets, voire d'entreprises déjà créées, leurs locaux et leurs équipements : ils les hébergent jusqu'à ce qu'ils trouvent leur place dans des locaux industriels. Au-delà du partage ou de la mise à disposition d'infrastructures, les incubateurs proposent surtout aux chercheurs qui veulent créer leur entreprise un appui en matière de formation, de conseil, de financement ; les établissements peuvent par exemple prendre en charge des études de développement, de faisabilité technique ou industrielle, et proposer toute autre prestation de service nécessaire à la création et au développement de l'entreprise⁶⁹⁷. Les modalités de rémunération de l'organisme prestataire sont établies par la convention signée avec l'"incubant", et peuvent prendre diverses formes (remboursement différé, pourcentage du chiffre d'affaires ou du résultat, participation au capital de l'entreprise, etc.).

Les incubateurs permettent ainsi aux établissements de recherche de lancer, en leur sein, une activité économique ; ils sont de véritables "moteurs de développement" pour les entreprises liées à l'innovation, puisqu'ils permettent l'accompagnement des créateurs d'entre-

⁶⁹⁵ voir le décret n° 2000-893 du 13 sept. 2000, J.O. 15 sept. 2000, p. 14496 ; voir aussi la note de présentation du 3 juillet 2001 relative à ce décret, adressée par le directeur de la technologie aux présidents et directeurs des établissements d'enseignement supérieur et aux recteurs d'académie

⁶⁹⁶ Art. L. 123-5 al. 6 du code de la recherche (issu des art. 1^{er} et 2 de la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 précitée)

⁶⁹⁷ Il ne peut cependant s'agir que d'aides en nature ; voir le décret n° 2000-893 du 13 sept. 2000 précité

prises, par les établissements de recherche, sur les plans scientifique, financier, commercial, juridique et humain. En outre, ils leur offrent un environnement favorable à la création et au développement de leur entreprise, car la mise en relation avec les investisseurs et la proximité des centres de recherche facilitent la réussite et l'épanouissement d'un projet de création d'entreprise innovante.

Aujourd'hui, chaque région dispose d'au moins un incubateur. Selon un bilan d'activité établi par la direction de la technologie au terme de l'année 2004⁶⁹⁸, les incubateurs ont porté 1 206 projets, et permis la création de 674 entreprises dont 612 étaient toujours en activité en décembre 2004, et employaient 2 833 personnes.

La loi de 1999 permet également aux établissements publics de recherche de disposer en leur sein de structures spécialement vouées à leur mission de valorisation.

2) Les services internes de valorisation : les services d'activités industrielles et commerciales

Les établissements de recherche peuvent, depuis longtemps, proposer leurs services en échange de contreparties financières.

Dès 1897, un décret permit aux facultés —qui étaient des établissements publics— de porter en recettes le produit des opérations effectuées dans leurs laboratoires pour le compte de particuliers⁶⁹⁹. Ces opérations étaient à l'origine subordonnées à une autorisation du ministre de l'instruction publique, mais cette exigence a par la suite été largement assouplie ; aujourd'hui, les universités ont la possibilité d'effectuer des prestations de service sans aucune intervention de l'autorité de tutelle, ce qui facilite la valorisation de leurs travaux⁷⁰⁰. L'admi-

⁶⁹⁸ Mesures de soutien à l'innovation et à la recherche technologique – Bilan au 31 décembre 2004, Ministère délégué à la recherche, Direction de la technologie, mars 2005, p. 7, et pp. 28 à 34 (rapport disponible sur le site <http://www.recherche.gouv.fr/rapport/soutienirt.pdf>).

⁶⁹⁹ Art. 2, 3°, du décret du 22 juillet 1897, J.O. 25 juillet 1897, p. 4257

⁷⁰⁰ En 1985, alors que la loi d'orientation de 1982 commençait seulement à porter ses fruits et que venait d'être votée la loi Savary sur l'enseignement supérieur, le montant des contrats entre les universités et les entreprises publiques atteignait 600 millions de francs, et 170 millions de francs avec les entreprises privées ; à titre indicatif, l'université de Grenoble était déjà liée par 104 contrats avec l'industrie, celle de Lyon I par 128 accords (voir Universités 1985 : un nouveau contrat avec le pays : les relations contractuelles universitaires, colloque organisée par la Conférence des présidents d'université, 13-14 juin 1985, La documentation française, Paris, 1986, p. 6). Selon Philippe Lucas, le montant des contrats de recherche conclus entre les établissements et les entreprises, publiques ou privées, atteignait déjà 80 % des crédits que le ministère de tutelle mettait à la disposition des universités (Philippe LUCAS, "Les stratégies des établissements à l'égard des politiques contractuelles", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 129) ; et Jean-Pierre Sicard de remarquer : "*encore les budgets de fonctionnement ne mentionnent-ils pas l'activité des associations parallèles aux laboratoires, constituées par les chercheurs de nombreuses universités, et qui drainent une partie non négligeable, mais difficile à* (suite de la note : page suivante)

nistration centrale des universités comprend d'ailleurs toujours, sous une forme ou sous une autre, une "cellule de valorisation", c'est-à-dire un service interne spécialisé dans l'exploitation des travaux qui centralise et instruit tous les problèmes relatifs à cette question.

Les EPST, quant à eux, peuvent aussi conclure, à titre onéreux, des conventions de prestation de services. La définition des lignes directrices et l'approbation des actes majeurs de la politique de valorisation des EPST relèvent en principe de la compétence de leurs organes délibérants (du conseil scientifique, et en dernier ressort du conseil d'administration), et sont en réalité assurées le plus souvent par leur direction générale ; mais la mise en œuvre des actions de valorisation, là encore, est généralement confiée à des services internes, spécialement voués à la valorisation. Ces services administratifs chargés de la valorisation donnent lieu à des modes d'organisation très différents d'un établissement à l'autre ; mais selon la Cour des comptes, *"les solutions institutionnelles retenues au sein de chaque établissement, qui doivent beaucoup à l'histoire des organismes et au poids des personnalités impliquées dans leur fonctionnement, ne constituent pas en elles-mêmes un facteur clé dans la politique de valorisation des établissements"*⁷⁰¹. Le CNRS n'a d'ailleurs jamais eu de service interne de valorisation : il a fait appel à l'ANVAR tant qu'elle offrait ses services aux établissements publics de recherche, puis il a fonctionné avec une société de valorisation, la société anonyme FIST ("France Innovation Scientifique et Transfert"), dont il est avec l'ANVAR le principal actionnaire.

Mais les règles applicables aux activités industrielles et commerciales des EPSCP et des EPST sont fortement teintées de droit public, et se sont avérées souvent inadaptées : en particulier, les règles budgétaires et comptables sont rigides, et par ailleurs les établissements n'avaient guère la possibilité de recruter du personnel sur les ressources propres tirées de leurs activités industrielles et commerciales, ce qui constituait un handicap dans la mesure où ces dernières requièrent des compétences techniques spécifiques. Or comme on l'a vu, le recours à la forme associative pour porter ces activités n'a jamais été considéré comme une solution viable ; et si la création de filiales reste possible, il faut rappeler non seulement que les établissements —en particulier les universités— sont parfois réticents à se lancer dans un tel projet, mais surtout que certaines des activités en question n'ont nullement vocation à être confiées à des filiales, car elles sont temporaires et parfois peu rentables. La réflexion a donc porté sur les moyens d'une adéquation entre les besoins de flexibilité de gestion de ces activités industrielles et commerciales, et l'exigence d'un contrôle effectif des réalisations des éta-

repérer, des contrats" (Jean-Pierre SICARD, "Financement de l'enseignement supérieur : de nouvelles synergies avec les entreprises et les collectivités locales", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 136).

⁷⁰¹ Cour des comptes, *La valorisation de la recherche dans les EPST*, *op. cit.* pp. 48-49

blissements d'enseignement supérieur et des grands organismes publics de recherche ; elle a conduit à envisager la création d'un nouveau type de service commun, non doté de la personnalité morale.

C'est la loi de 1999 sur l'innovation et la recherche qui a institutionnalisé cette nouvelle structure⁷⁰² : le "SAIC", service d'activités industrielles et commerciales, prend place au sein des universités comme un véritable service interne de valorisation⁷⁰³. La fonction des SAIC est d'organiser les activités industrielles et commerciales des établissements : ils ont vocation à regrouper des activités comme les prestations de services, la gestion des brevets, et même des activités éditoriales. La phase d'expérimentation des SAIC a concerné quatorze établissements⁷⁰⁴.

Les dispositions relatives à la création, à l'organisation et au fonctionnement des SAIC leur offrent plusieurs éléments de souplesse, qui participent à la rapidité de leur mise en place puis à l'efficacité de leur gestion : créés sur délibération du conseil d'administration de l'université dans laquelle ils sont implantés⁷⁰⁵, les SAIC voient leur directeur désigné selon une procédure de nomination simplifiée, ils peuvent ou non être dotés d'un conseil de gestion, ils disposent d'un budget annexe à celui de l'établissement, et de moyens propres en personnels, en locaux et en équipements.

Les règles budgétaires, financières et comptables applicables aux SAIC, dans le même esprit, dérogent au régime traditionnel des établissements publics⁷⁰⁶. Elles présentent le double intérêt de clarifier une situation jusque-là bancale en raison de son caractère hybride, et d'être sur le fond très avantageuses pour la gestion d'activités industrielles et commerciales par des établissements qui sont assimilés à des établissements publics administratifs :

⁷⁰² voir les art. 1^{er} et 2 de la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 précitée

⁷⁰³ En réalité, le législateur avait prévu de doter de telles structures non pas seulement les établissements d'enseignement supérieur, mais aussi les grands organismes de recherche. Mais il s'est avéré que les SAIC n'ont émergé qu'au sein des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ; les décrets d'application relatifs aux SAIC des EPST n'ont d'ailleurs jamais été édictés. Le plan sur l'innovation, présenté en 2003 conjointement par le ministère de la recherche et le ministère de l'industrie, a confirmé cette conception restrictive en présentant les SAIC comme "*les services de valorisation des universités*".

⁷⁰⁴ Il s'est agi dans un premier temps des universités Louis Pasteur de Strasbourg I, Jean Monnet de Saint-Étienne, de celles de Rennes I, de Lille I, de Paris XIII, et du Havre ; une seconde vague a concerné les universités Henri Poincaré de Nancy I, Pierre et Marie Curie de Paris VI, celles de Caen, de Paris XI, de Rennes II, ainsi que l'École normale supérieure de Lyon, et deux instituts de Toulouse, l'Institut national polytechnique (INP) et l'Institut national des sciences appliquées (INSA).

⁷⁰⁵ voir le décret n° 2002-549 du 19 avril 2002, J.O. 21 avril 2002, p. 7142

⁷⁰⁶ voir le décret n° 2002-601 du 25 avril 2002, J.O. 27 avril 2002, p. 7626

- le SAIC permet aux universités de recruter du personnel contractuel pour l'affecter directement aux tâches de valorisation ; la loi précise cependant, comme pour marquer le maintien des établissements de recherche dans le giron du droit public et pour insister sur le caractère de service public de l'activité de ces personnels, que ces derniers sont des agents de droit public : "*pour le fonctionnement de ces services et la réalisation de ces activités, les établissements peuvent recruter (...) des agents non titulaires par des contrats de droit public à durée déterminée ou indéterminée*"⁷⁰⁷.
- dotés d'un budget annexe à celui de l'établissement dans lequel ils sont implantés, avec une comptabilité distincte qui leur assure une certaine autonomie, les SAIC se voient affecter des crédits "évaluatifs", c'est-à-dire qui peuvent donner lieu à dépassement dès lors que des ressources complémentaires permettent de sauvegarder l'équilibre général du budget.
- enfin, on peut ajouter sans les développer que d'autres éléments de leur régime comptable et financier, mais aussi de leur régime fiscal, concourent à la souplesse des SAIC, comme la possibilité d'exonération en matière de taxe professionnelle, ou encore le bénéfice d'un fonds de concours reversé par l'État aux universités pour compenser la rémunération des fonctionnaires participant à des activités lucratives dans le cadre d'un SAIC⁷⁰⁸.

Soumis aux règles du droit de la concurrence, et en particulier au respect du principe général de libre concurrence et à une imposition de droit commun —TVA, impôt sur les sociétés, taxe professionnelle— dès lors qu'il gère des activités lucratives⁷⁰⁹, le SAIC se voit donc aussi, logiquement, reconnaître certaines des armes du secteur concurrentiel. En offrant en particulier aux établissements universitaires une plus grande liberté de recrutement et une souplesse financière accrue, il leur octroie les moyens nécessaires à la valorisation de leurs travaux —en leur sein mais pour le compte de partenaires extérieurs au service public et en contrepartie d'une rémunération—, ce qui est atypique pour des établissements publics non industriels et commerciaux. Pour Jean-Luc Hodemon et Philippe Wisler, "*le SAIC constitue un moyen de concilier politiquement la libre concurrence, consacrée par notre droit interne*

⁷⁰⁷ voir Laurence HELMLINGER, chronique de législation, "Innovation et recherche", *AJDA*, janv. 2000, pp. 76-77 ; voir aussi le décret n° 2002-1347 du 7 nov. 2002 portant dispositions générales applicables aux agents non titulaires recrutés dans les services d'activités industrielles et commerciales des établissements publics d'enseignement supérieur, J.O. 15 nov. 2002, p. 18875

⁷⁰⁸ voir le décret n° 2002-700 du 30 avril 2002, J.O. 3 mai 2002, p. 8149

⁷⁰⁹ sur ces aspects liés au droit de la concurrence et au régime d'imposition des SAIC, voir Jean-Luc HODEMON, "Les services d'activités industrielles et commerciales à la croisée des principes libéraux et des besoins de la recherche", *LPA*, 9 sept. 2002, n° 180, p. 4

et "renforcée" par la construction européenne, avec l'ancrage au sein d'une structure publique des activités de valorisation de la recherche"⁷¹⁰.

Cette adaptation remarquable des statuts des universités démontre une fois de plus la volonté politique d'accorder à la recherche publique, y compris pour celles de ses activités qui se situent le plus près du marché, un régime juridique propre à lui assurer la liberté réclamée par l'exercice de ses missions. De fait, ce dispositif récent des SAIC connaît un vrai succès dans les établissements d'enseignement supérieur : un rapport de novembre 2004, rédigé par l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, évoquait "la montée en puissance" des SAIC, en recensant 29 entités créées ou en cours de création, et 16 établissements qui étudiaient sa mise en œuvre⁷¹¹.

Les objectifs de transfert des résultats de la recherche publique vers le monde économique, inscrits dans la loi de 1982 et intensifiés par celle de 1999, sont au nombre des justifications du statut particulier accordé tant aux universités qu'aux EPST : dans la logique des objectifs de la politique nationale de recherche, ils induisent des démarches partenariales diverses, qui offrent aux établissements une plus grande ouverture sur le monde économique et social, et les met en relation directe avec les besoins du pays⁷¹². Ainsi comme le note l'OCDE, "la fin des années 90 a marqué un changement de cap stratégique vers le renforcement des capacités d'innovation dans l'ensemble de l'économie au moyen de réformes de la réglementation et de nouvelles formes d'incitation fréquemment inscrites dans le cadre de partenariats public-privé"⁷¹³. Les profondes réformes structurelles qui les ont accompagnées pour ouvrir la recherche publique au marché mettent en tout cas un terme à l'hermétisme excessif dont elle souffrait jusque-là, et participent directement à son décloisonnement, c'est-à-dire à son ouverture sur la société, à l'autonomie de sa démarche, en un mot à sa liberté d'action.

⁷¹⁰ Jean-Luc HODEMON et Philippe WISLER, "Le service d'activités industrielles et commerciales : une innovation bienvenue ?", *AJDA*, 3 fév. 2003, n° 4, p. 168

⁷¹¹ voir Pierre BALME, Huguette HAUGADES et Jean-Loup DUPONT, Les dispositifs de gestion de la valorisation de la recherche et des prestations de services mis en place dans les EPSCP, rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, n° 2004-156, nov. 2004, pp. 2 et suiv. ; pour une analyse beaucoup plus nuancée, voir le rapport de la Cour des comptes d'oct. 2005, La gestion de la recherche dans les universités, *op. cit.* pp. 100 à 102.

⁷¹² L'Université de Bourgogne par exemple, université pluridisciplinaire qui compte 25 000 étudiants, 49 équipes de recherche labellisées, 950 enseignants-chercheurs et 150 chercheurs associés, est liée par plus de 250 contrats de recherche avec le milieu industriel, qui représentent 11 millions d'euros, soit près du cinquième des recettes de l'établissement.

⁷¹³ Rapport de l'OCDE, Les partenariats public-privé pour la recherche et l'innovation : une évaluation de l'expérience française, *op. cit.* p. 5

II. L'ENCOURAGEMENT AUX APPLICATIONS INDUSTRIELLES

Les premiers mécanismes d'incitation à l'innovation technique ont été mis en place il y a plusieurs siècles. En l'état de la recherche historique, il semble que le premier texte instituant un brevet soit une loi vénitienne du 19 mars 1474, qui accordait à celui qui révélait une invention un droit exclusif d'exploitation pendant dix ans. Dans les siècles qui suivirent, la France et le Royaume-Uni ont aussi tenté de promouvoir le progrès technique en organisant la protection des inventions, par des droits sur leur exploitation, mais la concession discrétionnaire des monopoles par des "lettres de patentes"⁷¹⁴ ne manqua pas de conduire à de graves abus, instituant à vie des privilèges injustifiés au profit des protégés des puissants. Pour mettre fin à ces abus, le Parlement anglais vota en 1623 le *Statute of monopolies*, qui fut la première loi moderne sur les brevets d'invention ; ce texte instituait au profit de l'inventeur un monopole d'exploitation pour quatorze ans, voire dans certains cas pour vingt-et-un ans, délai à l'expiration duquel l'invention tombait dans le domaine public. En France, le régime des privilèges arbitraires dura plus longtemps. Dans un premier temps, en vue de les atténuer, un édit de Turgot de 1762 vint limiter le monopole d'exploitation à une période de quinze ans, et imposer à son bénéficiaire d'exploiter l'invention dans l'année, sous peine de déchéance. Mais c'est la loi révolutionnaire du 7 janvier 1791 qui permit de conférer à l'auteur d'une invention un "droit" sur celle-ci, pour la première fois fondé sur des considérations objectives ; ce droit de propriété sur les inventions nouvelles était valable quinze années.

Le système ainsi mis en place, encore très imparfait, connut de nombreuses modifications ; la loi du 5 juillet 1844 constitua la base de sa modernisation, et resta en vigueur, non sans d'importants aménagements, jusqu'en 1968. Mais c'est à partir du XX^{ème} siècle que la France se dota d'une organisation administrative plus élaborée, avec dès 1901 la création d'un Office national de la propriété industrielle⁷¹⁵. Le remplacement de la loi de 1844 fut opéré par celle du 2 janvier 1968⁷¹⁶ ; bien que rénovée à son tour par la loi du 13 juillet 1978⁷¹⁷ dans le sens d'une harmonisation du droit français avec la convention de Munich du 5 octobre 1973 sur les brevets européens, puis modifiée notamment par les lois du 27 juin 1984 et du 26 novembre 1990, elle resta la loi de référence jusqu'en 1992 : à cette date, l'ensemble des disposi-

⁷¹⁴ Les monopoles d'exploitation étaient en effet concédés par des *litterae patentes* ; c'est là l'origine du mot *patent*, qui désigne aujourd'hui le brevet d'invention aussi bien en anglais qu'en allemand.

⁷¹⁵ Loi du 9 juillet 1901, J.O. 10 juillet 1901, p. 4230

⁷¹⁶ Loi n° 68-1 du 2 janv. 1968, J.O. 3 janv. 1968, p. 13

⁷¹⁷ Loi n° 78-742 du 13 juillet 1978, J.O. 14 juillet 1978, p. 2803

tions relatives à la propriété industrielle furent codifiées au sein d'un code de la propriété intellectuelle⁷¹⁸.

La vocation du brevet d'invention est de stimuler l'innovation technologique, considérée comme d'intérêt général, en jouant essentiellement sur l'incitation financière, elle-même déterminée par la demande. La recherche, parce qu'elle est le moteur du développement technologique, est bien sûr entraînée par ces perspectives : le droit des brevets est d'abord, à cet égard, un instrument de promotion de la recherche (A). Mais en protégeant de toute appropriation privée le fruit même des avancées scientifiques, le droit des brevets se révèle également comme un instrument de protection de la recherche et de sa liberté (B).

A. La promotion de la recherche par l'appropriation industrielle

Le droit des brevets peut sans doute être présenté comme l'un des moteurs du développement scientifique : les conditions de brevetabilité, très axées sur la création scientifique et technique (1), ouvrent droit à un monopole d'exploitation industrielle pouvant s'avérer très lucratif et qui attire par conséquent de nombreux investisseurs et scientifiques (2).

1) Les conditions de brevetabilité

L'article L. 611-10-1° du code de la propriété intellectuelle énonce : "*sont brevetables les inventions nouvelles impliquant une activité inventive et susceptibles d'application industrielle*". Les critères de la brevetabilité sont donc au nombre de quatre : pour être brevetable, une création intellectuelle doit pouvoir être qualifiée d' "invention", se prévaloir d'un caractère "nouveau", impliquer une "activité inventive", et être "susceptible d'application industrielle".

- L'exigence d'une "invention"

L'invention brevetable se distingue de la découverte scientifique⁷¹⁹. En effet, censé promouvoir l'innovation technologique, le brevet ne peut protéger qu'une création intellectuelle présentant un apport technique. Comme l'indique Michel Vivant, "*l'invention, au sens du droit des brevets, doit appartenir au monde des réalisations et non à celui des abstractions*"⁷²⁰. On mesure par cette exigence l'incitation à la création technique.

⁷¹⁸ Loi n° 92-597 du 1^{er} juillet 1992, J.O. 3 juillet 1992, p. 8801

⁷¹⁹ cf. *infra* p. 233

⁷²⁰ Michel VIVANT, Le droit des brevets, coll. *Connaissance du droit*, Dalloz, Paris, 1997, p. 21 (c'est l'auteur qui souligne)

- L'exigence d'une invention "nouvelle"

"Une invention est considérée comme nouvelle si elle n'est pas comprise dans l'état de la technique", précise l'article L. 611-11 du code de la propriété intellectuelle.

L' "état de la technique" est l'ensemble des informations accessibles au public, le "public" étant constitué de toutes les personnes qui ne sont pas tenues au secret à propos de l'information en question. La condition de nouveauté comprend donc deux aspects :

- le premier, bien sûr, est l'extériorité de l'invention par rapport à l'ensemble des connaissances techniques. Il suppose une véritable activité créatrice, ou "inventive".
- le second aspect tient à la non divulgation au public de l'invention : si celle-ci a été divulguée à une seule personne non tenue au secret, elle ne peut plus être regardée comme nouvelle. Le secret est donc nécessaire jusqu'au dépôt d'une demande de brevet. Cette demande est quant à elle précisément destinée à assurer la publicité des connaissances et des techniques qui ont mené à l'invention : elle contribue ainsi à la libre circulation des connaissances scientifiques.

- L'exigence d'une activité "inventive"

En droit des brevets, la condition de l'activité inventive est remplie, selon l'article L. 611-14 du code de la propriété intellectuelle, "*si, pour un homme du métier, elle ne découle pas d'une manière évidente de l'état de la technique*". Nous avons vu ce qu'était l' "état de la technique" ; mais ici, ce n'est pas le caractère extérieur de l'invention par rapport à l'état de la technique qui doit être examiné, mais la "non évidence" de l'invention par rapport à cet état de la technique, pour un "homme du métier".

La loi ne définit pas les caractéristiques de l' "homme du métier" ; en se référant à la jurisprudence, on peut cependant décrire celui-ci comme étant l'homme normalement compétent dans le domaine en cause, le technicien moyen de la branche considérée.

Quant au caractère "non évident" de l'invention par rapport à l'état de la technique, on peut dire simplement qu'il ne doit pas s'agir d'une simple utilisation habile d'éléments de la technique déjà connus : l'inventeur doit avoir vaincu une difficulté, et faire la preuve d'un effort créatif réel. Le brevet ne peut donc protéger de simples modes de réalisation ou de sélection de techniques connues : la présente condition sanctionne une activité réellement créatrice, et incite donc à la poursuite de véritables recherches.

- L'exigence d'une application industrielle concrète

L'invention doit enfin pouvoir concourir à la production de biens ou de résultats techniques, utilisables dans tout genre d'industries. Cette condition fait ressortir l'objet principal

du brevet en tant qu'outil d'une politique publique : favoriser la valorisation de la recherche, le transfert de ses résultats dans la sphère industrielle.

En réalité, toutes les conditions convergent : elles tendent à la stimulation de la créativité utile. Une invention est en effet nécessairement le fruit de l'intervention de l'homme sur la nature, d'une réalisation ; le caractère nouveau de cette invention confirme l'exigence de créativité, encore appuyée par la condition de l'activité inventive. Enfin, la condition relative à l'application industrielle rappelle que le brevet, loin de simplement récompenser une avancée scientifique ou technique, permet d'orienter les travaux vers l'industrie pour qu'ils puissent être utiles à l'ensemble de la société⁷²¹.

2) **Les effets de la délivrance d'un brevet**

Depuis les origines du brevet d'invention, son objet est de conférer à l'auteur d'une invention un monopole sur l'exploitation de celle-ci : sa création intellectuelle est ainsi protégée, comme peuvent l'être les choses tangibles, par un droit de propriété exclusif. L'octroi à ce point institutionnalisé d'un monopole, qui s'est perpétué dans le cadre même d'un système économique essentiellement fondé sur la liberté d'entreprendre, est justifié par les exigences du développement scientifique et technologique qui ne sont manifestement pas satisfaites de manière optimale par le jeu de la libre concurrence. Or, ce développement scientifique et technologique est l'un des éléments essentiels du progrès économique et social, que se doivent de promouvoir les pouvoirs publics : Paul Roubier, dans son traité sur le droit de la propriété industrielle, reconnaissait d'ailleurs "*l'idée de progrès*" comme l'un des objectifs pouvant servir de fondement aux droits qu'accorde la propriété industrielle⁷²².

Une fois accordé, le brevet confère en effet à l'auteur d'une invention, pour vingt ans, un monopole d'exploitation industrielle sur cette invention, qui lui permet soit de l'exploiter lui-même de façon exclusive, soit de concéder à des industriels des licences d'exploitation souvent onéreuses⁷²³. Les enjeux financiers peuvent être très importants, permettant de rentabiliser les recherches ayant mené à l'invention, mais aussi de dégager un retour sur investissement positif, susceptible de financer de nouvelles recherches. C'est donc essentiellement la

⁷²¹ Nous verrons cependant que ces conditions, cumulatives, ne sont pas suffisantes : la contrariété à l'ordre public et aux bonnes mœurs est un obstacle à la délivrance du brevet (*cf. infra* p. 284).

⁷²² voir Paul ROUBIER, Le droit de la propriété industrielle, Sirey, Paris, 1952, tome 1, pp. 2 et 3

⁷²³ Pour défendre son droit exclusif, le détenteur du brevet a pour arme l'action en contrefaçon, qu'il peut exercer à l'encontre de toute personne tentant d'exploiter son invention sans son autorisation.

perspective du profit qui incite à la recherche de nouveaux procédés techniques pouvant mener au brevet, c'est-à-dire le plus souvent à des investigations scientifiques. Ainsi le brevet est-il devenu, dans certains secteurs, un moyen capital de financement de la recherche. Après vingt ans, l'invention tombe dans le domaine public : cette durée a été jugée suffisante pour permettre à l'auteur de l'invention brevetée de rentabiliser les recherches engagées.

Les personnes morales —entreprises investies dans la recherche, fondations, universités, grands organismes— peuvent être titulaires de droits de propriété industrielle : la loi du 13 juillet 1978 précise que lorsque l'invention est faite, dans le cadre de son travail, par un salarié dont la mission le porte précisément à inventer, le droit de propriété industrielle est dévolu *ab initio* à l'employeur⁷²⁴. La possibilité de prendre des brevets, et d'acquérir ainsi un monopole d'exploitation industrielle, constitue donc pour les institutions de recherche un moyen de valoriser elles-mêmes les résultats des travaux menés en leur sein, ou de concéder des licences d'exploitation rémunératrices⁷²⁵ : dans tous les cas, les objectifs de valorisation des résultats de la recherche —y compris de la recherche publique— sont atteints.

B. La protection de la recherche par le droit des brevets

Il convient de rappeler, en premier lieu, que la technique même du brevet a contribué, parmi d'autres facteurs, à mettre fin à la pratique du "secret" en matière scientifique. En réalité dès le XVII^{ème} siècle, Marin Mersenne, convaincu que la science ne pourrait s'enrichir que grâce aux échanges entre spécialistes, fut à l'origine d'un véritable réseau de correspondance

⁷²⁴ Pour ces "inventions de mission", est en effet accordée à l'employeur une priorité pour le dépôt de la demande de brevet, à son nom.

La loi prévoit expressément que ces dispositions s'appliquent aux personnes publiques (art. 1^{er} ter, paragraphe 5), selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. Le décret n° 80-645 du 4 août 1980 relatif aux inventions des fonctionnaires et agents publics (J.O. 14 août 1980, p. 2010) reprend les dispositions exactes de la loi pour les appliquer aux personnels de l'administration (sans distinction relative au statut des agents, de droit public ou de droit privé), unifiant ainsi le régime de dévolution des droits de propriété industrielle puisque les mêmes principes s'appliquent au secteur privé et au secteur public, et en son sein, aux agents de droit public et aux agents de droit privé. Nous verrons cependant que pour stimuler l'innovation, des dérogations au statut de la fonction publique permettent aujourd'hui au chercheur fonctionnaire de toucher sur son invention, en quelque sorte à titre de "récompense", une prime d'intéressement (*cf. infra* p. 395).

⁷²⁵ C'est d'ailleurs la concession de licences d'exploitation à des tiers privés qui est le plus souvent mise à profit par les établissements publics, qui ne disposent pas toujours des moyens adéquats pour la phase industrielle (voir Catherine BLAIZOT-HAZARD, Les droits de propriété intellectuelle des personnes publiques en droit français, Publications de l'Université de Rouen, n° 170 – *Bibliothèque de droit public*, tome 159, LGDJ, Mont-Saint-Aignan – Paris, 1991, pp. 148 et suiv.) ; ils n'en prennent pas moins les précautions nécessaires, en raison des dangers de pillage des résultats de la recherche publique (un cadre protecteur est adopté par certains EPST pour conserver leurs droits sur les résultats des recherches, tandis que d'autres les abandonnent contre paiement d'une redevance en cas d'exploitation industrielle). On peut cependant penser que les évolutions en cours, et en particulier pour les universités la création des SAIC, leur permettront dorénavant d'exploiter eux-mêmes leurs inventions.

scientifique⁷²⁶ ; au siècle suivant, celui des Lumières, émergea l'idée que pour servir la technique, la science devait pouvoir s'appuyer sur la collaboration institutionnalisée de ses acteurs ; enfin, sur les fondements de cette évolution, les règles fondamentales de la communauté scientifique privilégièrent progressivement la publication, comme moyen pour le chercheur de s'acquitter de sa dette tant à l'égard de la communauté scientifique que de la société tout entière. Pour ce qui est plus précisément des connaissances scientifiques directement liées à l'industrie, le brevet s'inscrit dans ce mouvement : en permettant, sans risque de pillage, de divulguer une invention, le droit des brevets ouvrit en effet aux connaissances scientifiques la voie de la libre circulation, favorisant naturellement leur utilisation par les scientifiques du monde entier. Le code de la propriété intellectuelle, aux articles L. 612-1 et suivants et R. 612-1 et suivants, exige d'ailleurs comme condition de recevabilité de la demande de brevet une description précise de l'invention objet de la demande, qui a pour but d'assurer une divulgation complète des connaissances ayant présidé à l'invention en question.

Mais c'est surtout par l'étude de son contenu que l'on peut affirmer que le droit des brevets est soucieux de la liberté de la recherche, dont dépend en effet l'innovation : le code de la propriété intellectuelle prévoit que la protection conférée par un brevet ne peut pas concerner les découvertes scientifiques (1). Pourtant, la ligne de démarcation entre découverte et invention est depuis une dizaine d'années remise en cause, la brevetabilité du vivant ayant été l'occasion d'une extension excessive, au regard du principe de la liberté de la recherche, du champ de la protection conférée par le brevet (2).

1) L'exclusion de principe des découvertes scientifiques

La première condition de la brevetabilité est le caractère d' "invention" de la création qui fait l'objet de la demande de brevet ; or ce terme d' "invention" s'entend par opposition à celui de "découverte", le droit des brevets n'entendant par protéger la découverte scientifique elle-même. En effet, l'incitation au développement de la recherche ne saurait passer par une quelconque forme de monopolisation de ses résultats : la liberté des chercheurs, qui doit leur permettre d'exploiter scientifiquement toute connaissance nouvelle, en serait profondément affectée. Au nom de la liberté de la recherche, l'appropriation privée des simples connaissances ou théories scientifiques est ainsi exclue, comme l'indique expressément l'article L. 611-10-2° du code de la propriété intellectuelle. Ces connaissances scientifiques restent par conséquent dans le domaine public, accessibles à tous.

⁷²⁶ *cf. supra* p. 56

Cependant, cette frontière traditionnelle qui sert de base au droit des brevets, entre "invention" et "découverte", est parfois difficile à tracer avec précision. La jurisprudence a tenté de fixer un critère de distinction entre la découverte et l'invention : la première n'aurait rapport qu'à la connaissance, tandis que la seconde tendrait, par une réalisation matérielle, à la satisfaction d'un besoin physique. Ainsi pour Albert Chavanne et Jean-Jacques Burst, "*la découverte est la perception d'un phénomène naturel préexistant à toute intervention de l'homme. L'invention, au contraire, est le fruit de l'intervention de l'homme*"⁷²⁷. La distinction est cependant parfois subtile : certaines découvertes peuvent être à l'origine directe d'une invention, elle-même couverte par le brevet⁷²⁸, et dans un tel cas la protection conférée peut en réalité rejaillir de façon négative sur la recherche, en privant les scientifiques des possibilités de mener des expérimentations sur la découverte en question.

La frontière entre invention et découverte est notamment estompée par les inventions brevetables qui, ayant pour support nécessaire une découverte, sont la manifestation même de progrès scientifiques. On pense par exemple aux "inventions génétiques", qui reposent essentiellement sur la découverte d'un élément naturel —le gène—, de sa structure et de sa fonction. Dans le cadre d'une telle "invention", tendant à conférer au gène une valeur industrielle, la découverte scientifique elle-même bénéficie du principe de la liberté de la recherche, et n'est donc pas susceptible d'être brevetée : le brevet ne peut protéger le gène pour lui-même, puisque ce dernier est un élément naturel dont l'homme ne peut que constater l'existence et la structure. Mais dans la mesure où la voie du brevet est ouverte pour l'invention globalement considérée, il en résulte que le gène est protégé en tant que support d'une application industrielle. Or, il apparaît que dans certains cas, le domaine de revendication est très large, et que la protection conférée par le brevet s'étend en réalité non pas seulement à une application précise du gène, mais à sa fonction naturelle, privant alors les chercheurs de toute possibilité d'exploiter celui-ci scientifiquement. La "découverte" de la fonction naturelle du gène est donc regardée comme une "invention", ce qui pose le problème du champ de la protection conférée : dès lors que l'on admet un domaine de protection large, par une interprétation extensive d'une notion clé du droit des brevets, celle de l'invention, la menace d'atteinte à la li-

⁷²⁷ Albert CHAVANNE et Jean-Jacques BURST, Droit de la propriété industrielle, 5^{ème} éd., Dalloz, Paris, 1998, p. 65, n° 66

⁷²⁸ Albert CHAVANNE et Jean-Jacques BURST ajoutent d'ailleurs immédiatement que, toutefois, "*la découverte d'une loi naturelle ou d'un produit naturel pourra donner lieu à un brevet lorsqu'une application industrielle lui a été donnée. En ce cas, la découverte en elle-même n'est pas brevetable, mais l'application industrielle pourra être protégée*".

berté de la recherche est réelle. L'enjeu est donc de délimiter avec rigueur ce domaine de protection.

2) Le champ de la protection conférée par le brevet

En 1994, l'Office européen des brevets indiquait que "*si cette substance [une nouvelle substance trouvée dans la nature] peut être convenablement caractérisée par sa structure et si elle est nouvelle en ce sens que son existence n'était pas connue auparavant, elle peut être brevetable en tant que telle*"⁷²⁹. L'identification d'une structure d'ADN dans son état naturel a ainsi été considérée comme une découverte "appliquée" qui, faisant partie intégrante de l'invention, est brevetable. En regardant comme une invention la découverte de la structure d'une substance naturelle, l'Office européen des brevets a confirmé le déplacement de la frontière entre découverte et invention, et avec lui l'extension du domaine de brevetabilité ; ce faisant, il fait jouer au brevet un rôle contraire à sa vocation, puisque celui-ci aura pour effet de bloquer la libre circulation des connaissances scientifiques sur la substance naturelle en question.

En effet, lorsque le domaine de protection accordé par le brevet est très large, il empiète en réalité sur des éléments naturels qui devraient pouvoir être détachés de l'invention à proprement parler : dans ce cas, comme l'écrit Jean-René Binet, "*liberté de la recherche et droit au brevet se révèlent dans un rapport d'exclusion réciproque*"⁷³⁰. Dans cette logique, la découverte n'est en réalité exclue de la brevetabilité que si elle est revendiquée pour elle-même : dès lors qu'elle est à l'origine d'une invention, elle peut être, en tant que support de cette invention, protégée par le brevet. C'est par l'application de ce raisonnement que la matière vivante a été considérée comme brevetable par les organismes chargés de la délivrance des brevets, avec pour conséquence une protection qui s'étend non pas seulement à une application industrielle précise, mais à la fonction naturelle de la matière vivante en question. L'exemple célèbre de la demande de brevet déposée par Myriad Genetics est à cet égard significatif : en mai 1998, cette société américaine s'est retrouvée propriétaire de brevets lui conférant un monopole d'exploitation très étendu sur les connaissances et les applications de deux gènes essentiels pour le diagnostic du cancer du sein ; sans développer cette affaire complexe,

⁷²⁹ Office européen des brevets, décision du 8 déc. 1994 dite *Relaxine*, *Dalloz*, 1996, Jurisprudence, p. 44, note Jean-Christophe GALLOUX p. 46

⁷³⁰ Jean-René BINET, *Droit et progrès scientifique*, coll. *Partage du savoir*, PUF, Paris, 2002, p. 115

on peut simplement rappeler que les revendications très larges de ces brevets ont causé un grand tort à la recherche, notamment européenne, sur le dépistage du cancer du sein⁷³¹.

Or la possibilité de breveter un gène pour sa fonction semblait confirmée par la directive européenne du 6 juillet 1998 relative à la brevetabilité des inventions biotechnologiques⁷³², qui à son article 5 alinéa 1 prévoit certes que "*le corps humain, aux différents stades de sa constitution et de son développement, ainsi que la simple découverte d'un de ses éléments, y compris la séquence partielle d'un gène, ne peuvent constituer des inventions brevetables*", mais qui ajoute immédiatement à l'alinéa 2 qu' "*un élément isolé du corps humain ou autrement produit par un procédé technique, y compris la séquence ou la séquence partielle d'un gène, peut constituer une invention brevetable, même si la structure de cet élément est identique à celle d'un élément naturel*". Le fait d'isoler un élément du corps humain est donc qualifié d'invention, même si la structure de cet élément est identique à sa structure naturelle, ce qui confirme l'érosion de la distinction entre découverte et invention. Or, même indépendamment de toute considération éthique, la brevetabilité de la matière vivante dans ces conditions est contestable : si le "donné" (la découverte du gène, de sa structure et de sa fonction naturelle) peut servir de fondement au "construit" (l'invention menant à une application industrielle), il n'a pas pour autant à être breveté. Il semble que ce soit une anomalie au regard même de la logique stricte du droit des brevets et de la distinction fondamentale qu'il met en œuvre entre découverte et invention, que d'admettre la brevetabilité du vivant indépendamment d'une application industrielle précise et détaillée dans la demande de brevet.

C'est la raison pour laquelle la doctrine s'est emparée de ces contradictions, et a formulé des propositions visant à rendre sa liberté à la recherche sur le vivant : ainsi selon Bertrand Mathieu, l'élément du corps humain ne devrait pouvoir être breveté ni en ce qui concerne la découverte de son existence, ni en ce qui concerne celle de sa fonction, mais seulement en ce qu'il est le support d'une application médicale ou pharmaceutique précisément déterminée par l'inventeur. Le brevet ne doit donc pas porter sur un élément du corps humain, mais sur l'utilisation exacte qui a été découverte de cet élément : "*à partir du moment où le brevet ne porte pas sur la fonction à l'état de nature, cette condition est remplie car le brevet porte nécessai-*

⁷³¹ voir notamment Élisabeth BURSAUX, "La mainmise d'une société américaine sur le dépistage génétique du cancer du sein contestée", *Le Monde* du 8 sept. 2001, p. 10 ; Jean-Yves NAU, "Un brevet américain sur le dépistage du cancer du sein est contesté", *Le Monde* du 2 mars 2002, p. 12 ; voir aussi la résolution du Parlement européen du 4 oct. 2001 sur le brevetage des gènes BRC A1 et BRC A2 (gènes "du cancer du sein"), *Bulletin UE*, oct. 2001

⁷³² Directive n° 98/44/CE du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, JOCE n° L 213 du 30 juillet 1998, p. 13

rement sur l'invention et non sur l'objet corporel qui lui sert de support"⁷³³. Un tel champ conféré au brevet, plus restreint, lui redonnerait sa vertu initiale, en stimulant la recherche génétique tout en préservant la liberté d'accès des scientifiques aux connaissances génétiques. On peut penser qu'il s'agirait là d'un simple retour à la stricte logique du droit des brevets.

La Cour de justice des Communautés européennes, dans un arrêt du 9 octobre 2001, a estimé à la suite d'un recours des Pays-Bas contre la directive précitée de 1998, que la découverte d'un gène n'était pas brevetable, et que seule l'invention qui en résultait, susceptible d'une application industrielle précise, pouvait l'être⁷³⁴. Ce faisant, elle a fourni à la France, opposée à l'esprit de l'article 5 alinéa 2 de la directive européenne, une base intéressante pour sa transposition. En effet, la loi relative à la bioéthique⁷³⁵, qui assure cette transposition (tardive), prévoit que "*le corps humain, aux différents stades de sa constitution et de son développement, ainsi que la simple découverte d'un de ses éléments, y compris la séquence totale ou partielle d'un gène, ne peuvent constituer des inventions brevetables*" et que "*seule une invention constituant l'application technique d'une fonction d'un élément du corps humain peut être protégée par brevet. Cette protection ne couvre l'élément du corps humain que dans la mesure nécessaire à la réalisation et à l'exploitation de cette application particulière. Celle-ci doit être concrètement et précisément exposée dans la demande de brevet*"⁷³⁶. La loi précise que "*la portée d'une revendication couvrant une séquence génique est limitée à la partie de cette séquence directement liée à la fonction spécifique concrètement exposée dans la description*"⁷³⁷. En excluant ainsi toute possibilité de brevetabilité d'un gène pour sa fonction, sans application précise, le législateur permet de sauvegarder le gène comme patrimoine nécessairement commun, et laisse ouverte la recherche sur les gènes puisque désormais, ceux-ci ne peuvent plus faire l'objet de brevets qu'en tant que sources d'applications médicales ou pharmaceutiques précises. Outre les questions fondamentales de bioéthique liées à la brevetabilité du vivant humain, la volonté de protéger la recherche et sa liberté est ici manifeste.

On peut par ailleurs rappeler, de manière générale, qu'en toute hypothèse les règles de la propriété industrielle autorisent normalement l'exploitation scientifique des résultats ayant

⁷³³ Bertrand MATHIEU, "La directive européenne relative à la brevetabilité des inventions biotechnologiques, le droit français et les normes internationales", *Recueil Dalloz*, 2001, chron., p. 17

⁷³⁴ CJCE, 9 oct. 2001, *Royaume des Pays-Bas c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, affaire C-377/98, *Recueil de la jurisprudence de la Cour et du Tribunal de première instance*, partie I, 2001-10 (A), p. 7079 (voir en particulier la réponse de la Cour au 5^{ème} moyen, spéc. § 72 à 75, p. 7169)

⁷³⁵ voir l'art. 17 de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique, J.O. 7 août 2004, p. 14040

⁷³⁶ Art. L. 611-18 al. 1 et 2 du code de la propriété intellectuelle

⁷³⁷ Art. L. 613-2-1 du code de la propriété intellectuelle

mené à une invention brevetée : l'article L. 613-5 b du code de la propriété intellectuelle énonce que la protection conférée au titulaire du brevet ne s'étend pas "*aux actes accomplis à titre expérimental qui portent sur l'invention brevetée*". Là encore, c'est le souci de préserver la liberté de la recherche qui prime : selon Michel Vivant, "*toute la philosophie du brevet est là. Car si l'invention est intellectuellement offerte à tous, elle l'est pour faire progresser la recherche, ce qui suppose une faculté de procéder à toutes les expériences nécessaires*"⁷³⁸.

Le pilotage public de la recherche scientifique, envisagée comme outil de transformation économique et sociale, ne saurait cependant se concevoir sans les garde-fous indispensables à la maîtrise des risques que son développement est susceptible de faire naître : c'est pourquoi les pouvoirs publics, en complément de leurs moyens d'action sur la recherche, utilisent également des moyens de contrôle de la recherche.

⁷³⁸ Michel VIVANT, Le droit des brevets, *op. cit.* p. 104

Chapitre 2 - LES MOYENS DE CONTRÔLE DE LA RECHERCHE

"De fait, la science quitte l'univers des idées pour entrer dans l'univers extérieur et le monde de l'action (...). C'est dans cette externalisation de la science que nous trouvons l'explication et la légitimation de l'intervention du droit formel dans les processus scientifiques qui étaient autrefois les objets de l'autorégulation." ⁷³⁹

Daniel BORRILLO

L'engagement des pouvoirs publics en faveur de la recherche, et la découverte qui s'est ensuivie de nouveaux champs de savoir comme d'action, ont contribué à révéler les dérives susceptibles d'accompagner le progrès des connaissances : si la science avait déjà perdu, avec la seconde guerre mondiale, l'innocence traditionnellement associée à la quête du savoir, ses évolutions ultérieures ont confirmé que ses répercussions sur l'homme et sur l'ordre social étaient incertaines. En effet, voué à peser sur le destin des hommes, le développement scientifique suscite certes de nos jours de grands espoirs, mais qui sont accompagnés d'interrogations légitimes voire de lourdes craintes pour le devenir de l'humanité ; et si l'État s'est mêlé d'éveiller et de diriger le progrès, il lui revient certainement d'en appréhender et d'en maîtriser les risques⁷⁴⁰. Le contrôle politique de la recherche et de ses applications, lesquelles engagent l'avenir de l'homme et de la société, est donc une question essentielle : le pouvoir politique reste le meilleur garant des intérêts de la société face au pouvoir de transformation, voire aux risques de bouleversement induits par l'activité scientifique.

L' "intrusion" du politique dans la sphère du "scientifique" n'est pas sans susciter des inquiétudes, qui sont principalement de deux ordres.

La première objection formulée à l'encontre de la régulation de l'activité de recherche par la puissance publique s'appuie sur le risque de l'obscurantisme : une société qui fixe des limites à l'expansion scientifique se condamnerait, en se privant par avance d'un "progrès" présenté comme la source de l'amélioration des conditions de vie⁷⁴¹.

⁷³⁹ Daniel BORRILLO, introduction au recueil Science et démocratie, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1993, pp. 11-12

⁷⁴⁰ pour une réflexion générale sur le sujet, voir Denis DUCLOS, La peur et le savoir. La société face à la science, la technique et leurs dangers, coll. *Sciences et société*, éd. La découverte, Paris, 1989

⁷⁴¹ Cette conception abstraite du "progrès" qui l'assimile au terme d' "amélioration" est cependant peu satisfaisante. Comme l'écrit Friedrich A. HAYEK, *"si par progrès on entend la croissance cumulative du savoir et du pouvoir sur la nature, le terme ne nous dit pas grand-chose sur le fait que le nouvel état puisse nous donner plus de satisfaction que l'ancien. Le plaisir peut être seulement celui d'avoir réalisé ce pour quoi nous avons combattu, tandis que par contraste le résultat atteint ne nous donnera peut-être que peu de satisfac-*

(suite de la note : page suivante)

Il est vrai que le politique ne peut se saisir seul de l'ensemble des problèmes posés par le développement de la science et par ses applications : il a besoin, pour mieux cerner l'intérêt général, des éclairages de spécialistes qui dans un autre rôle que le sien s'intéressent aux mêmes questions. C'est la raison pour laquelle le processus même de la décision politique a été progressivement aménagé : en témoignent la profusion de comités d'éthique, de comités d'experts, d'agences d'évaluation, d'offices parlementaires qui participent aux choix politiques, ainsi que la réunion de conférences de citoyens censées se prononcer sur l'acceptabilité sociale de certains risques liés à l'activité scientifique. On a ainsi pu évoquer la naissance d'une sorte de "démocratie scientifique et technique", de nature à apaiser les craintes d'un obscurantisme autoritaire. Il ne s'agit nullement de rejeter le progrès, mais en suscitant une réflexion collective sur ses possibles conséquences, de l'accompagner pour en maîtriser l'ensemble des effets.

Pour autant, il faut rappeler que les autorités politiques ne peuvent en aucun cas se décharger des questions qui leur sont soumises, sous prétexte que des organes divers s'en saisissent eux-mêmes. Quels que soient leur mérite et leur niveau de compétence, ces organes ne sont pas les représentants de l'intérêt général ; comme l'écrit Bertrand Mathieu, *"à la société la maîtrise des enjeux de la science, aux scientifiques la liberté de découvrir. Convenons qu'il ne s'agit là que d'une ligne directrice, (...) qui épouse, dans la pratique, les méandres d'une réalité complexe. Réalité dont la compréhension, et surtout la maîtrise, échappent le plus souvent aux titulaires du pouvoir politique. D'où, parfois, la tentation de se défaire de leur responsabilité quant aux enjeux de la recherche, sur des comités indépendants, ou par l'élaboration de garanties procédurales, de s'abriter derrière la réitération de principes rappelés alors même qu'il y est dérogé, de confondre la vérité scientifique et la vérité sociale"*⁷⁴². L'important est en effet la volonté politique de fixer à la liberté de la recherche les cadres exigés par la vie en société, qui n'induit nullement son étouffement par un quelconque obscurantisme. L'État moderne ne fait que transposer les principes de la démocratie aux applications de la science, et notamment aux nouvelles technologies, lorsqu'il consacre l'idée selon laquelle il n'appartient pas aux scientifiques de décider seuls. C'est en effet à l'État qu'il revient d'exprimer et de sanctionner la norme sociale, dans le domaine scientifique comme dans les autres

tion. La question de savoir si, en nous arrêtant au présent stade de développement, nous nous trouverions en meilleure situation, ou plus heureux, que dans le cas où l'arrêt aurait eu lieu il y a cent ans, ou mille ne comporte vraisemblablement pas de réponse" (La constitution de la liberté, Litec, Paris, 1994, p. 41). L'enjeu est par conséquent de déterminer les fins du "progrès", et non d'en faire un objectif autonome.

⁷⁴² Bertrand MATHIEU, "La liberté de la recherche, droit fondamental constitutionnel et international. Variations sur le thème dans le champ de la bioéthique", in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, op. cit. p. 78

champs de l'activité sociale : dans la mesure où les problèmes issus des découvertes scientifiques sont désormais posés à l'ensemble de la société, les choix fondamentaux de cette dernière doivent être exprimés par les titulaires du pouvoir politique. Comme l'expliquait Pierre Papon dès 1978, "*lorsque les processus de contrôle démocratique des décisions s'affaiblissent, les politiques démissionnent souvent devant les techniciens qui imposent leurs décisions au nom de la rationalité. La politique n'est alors que la traduction des objectifs et des intérêts de groupes de pression techniciens, situation que l'on a souvent baptisée de "phénomène technocratique"*"⁷⁴³. Ce glissement, aujourd'hui relativisé par la composition hétérogène des divers comités et offices consultés par les responsables politiques, marque néanmoins fondamentalement la faiblesse de la démocratie, dont seuls les principes retrouvés pourront permettre à l'homme de rester maître de son destin, à la société de décider de ses propres mutations.

La seconde objection se situe non plus sur le terrain politique, mais sur celui de l'autonomie interne de la communauté scientifique, qui serait mise à mal par une intervention extérieure à elle pour réguler, parfois limiter, l'acquisition des connaissances qui est l'essence de sa mission et lui appartient en propre. Au-delà de toute considération de fond sur les conditions d'évolution de la société, l'intrusion du politique dans les sphères traditionnellement réservées aux scientifiques est vécue comme dangereuse pour la recherche de la vérité.

L'idée d'un contrôle social de la recherche et de ses applications, exercé ou organisé par les autorités titulaires du pouvoir politique, ne remet pourtant nullement en question le monopole de la rationalité scientifique pour appréhender les contours et les contenus de la réalité⁷⁴⁴. L'intervention du politique est étrangère à cette question : le champ de la "vérité" doit être rigoureusement distingué de celui de la validité humaine et sociale des résultats et applications de la science. Sur le terrain de la production des connaissances, il est acquis que les règles internes à la communauté scientifique doivent rester étanches à toute intervention extérieure, qu'elle soit le résultat de réglementations juridiques⁷⁴⁵ ou de pressions économiques ; mais pour autant, il faut rappeler que la science n'est pas un monde à part, étranger aux contingences de la vie des citoyens. Comme le propose Baudouin Jurdant, "*on doit admettre aujourd'hui qu'il n'y a qu'un seul monde à l'intérieur duquel les scientifiques ont un rôle à*

⁷⁴³ Pierre PAPON, *Le pouvoir et la science en France*, op. cit. p. 271

⁷⁴⁴ À l'exception du traitement de la question du racisme et du négationnisme, cf. *infra* p. 302

⁷⁴⁵ Sous réserve du droit de l'expérimentation sur l'homme, qui tend à protéger les sujets et peut par conséquent conduire l'État à s'immiscer dans la méthode même de l'acquisition du savoir ; mais les règles législatives ne se prononcent jamais, bien entendu, sur la valeur scientifique des expérimentations entreprises, ni sur leurs résultats.

*tenir : celui dans lequel ils vivent avec nous*⁷⁴⁶. Admettre cela, c'est reconnaître que la science doit être soumise aux mécanismes de régulation sociale qui caractérisent le fonctionnement démocratique des sociétés modernes ; c'est là, précisément, qu'on arrive sur le second terrain, celui de l'ordre social. Dans la mesure où la science appartient aux activités sociales dont les effets individuels et collectifs peuvent être déterminants, son contrôle relève de la mission de l'État qui structure la société, exprime la règle sociale, et garantit la régulation nécessaire à l'ordre social.

Il faut ajouter que cette régulation emporte parfois des conséquences sur la production même des connaissances, et que cependant, on ne saurait s'y opposer en affirmant que la connaissance est un bien en soi, qu'elle est censée être neutre, et que seule son utilisation doit être contrôlée par la société sans que ce contrôle puisse jamais s'étendre au champ de la production du savoir. En effet, la distinction entre la recherche fondamentale et la recherche appliquée se révèle artificielle au regard de la simultanéité de plus en plus fréquente entre l'acquisition et l'exploitation du savoir⁷⁴⁷ : la séparation, au sein de la recherche, du contenu de l'investigation et de son utilisation voire de sa simple expression, n'a probablement qu'un intérêt sémantique. Or cette simultanéité justifie l'intrusion du droit dans les directions —non pas dans les rouages— de l'acquisition des connaissances : elle conduit Christine Noiville à se demander "*si l'immunité classique accordée à la liberté de pensée et au droit de savoir doit être étendue à la recherche scientifique*"⁷⁴⁸. Ainsi donc, le contrôle social des applications de la science peut, certes, avoir un retentissement sur la recherche elle-même, et dans certains cas réduire la part de liberté du chercheur dans l'exploration du réel ; pour des raisons différentes, liées à la protection des droits individuels, le droit s'est directement immiscé dans la sphère de l'investigation. C'est sans doute le prix à payer pour permettre à la société de faire respecter ses propres valeurs, et de maîtriser son avenir. Le but ultime est en effet d'articuler, dans la perception de la distinction essentielle entre le discours descriptif et le discours prescriptif, le monde de la nature et celui de la culture, le monde de la science et celui de la société.

⁷⁴⁶ Baudouin JURDANT, "Le contrôle social de la science", in Science ou justice ? Les savants, l'ordre et la loi, ouvrage collectif dirigé par Éric HEILMANN, éd. Autrement, Paris, 1994, p. 169

⁷⁴⁷ Comme l'explique en effet Noëlle LENOIR, "*si l'acquisition des connaissances est neutre en soi, elle n'autorise pas à faire l'économie d'une réflexion sur les implications sociales de la science. Le passage de l'acquisition des connaissances à l'utilisation des connaissances se fait de nos jours si rapidement que cette réflexion est constamment sous-jacente au regard que les scientifiques portent sur leurs pratiques*" ; Aux frontières de la vie, avec la collaboration de Bruno STURLÈSE, rapport au Premier ministre, coll. des rapports officiels, La documentation française, Paris, 1991, tome 1 ("Une éthique biomédicale à la française"), p. 177

⁷⁴⁸ Christine NOIVILLE, "La liberté de la recherche en droit américain", in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, op. cit. p. 136

La régulation de l'activité de recherche, face à la diversité et à l'ampleur des risques créés par le développement scientifique, est nécessairement protéiforme ; mais il est possible de distinguer selon qu'elle s'opère par l'amont, comme dans le cas de l'encadrement éthique des activités de recherche (section 1), ou par l'aval comme dans le cas de la réglementation par les pouvoirs publics de l'exploitation de la recherche (section 2).

Section 1 – L'encadrement éthique des activités de recherche

Section 2 – La réglementation de l'exploitation de la recherche

Section 1. L'ENCADREMENT ÉTHIQUE DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE

En tant que garant du respect des valeurs de la société, aujourd'hui symbolisées par les droits fondamentaux, l'État exerce sur les modalités du développement scientifique une vigilance particulière. En réalité, l'intervention des pouvoirs publics se superpose à un système bien connu d'autorégulation de la communauté scientifique⁷⁴⁹. Dès 1947, la rédaction sur l'initiative des scientifiques du Code de Nuremberg, premier texte moderne de référence en matière d'éthique biomédicale, fut l'expression de cette autolimitation ; en 1970, Jacques Monod écrivit à propos de la seconde moitié du XX^{ème} siècle marquée par la révolution biologique, que "*le devoir s'impose aujourd'hui plus que jamais aux hommes de sciences, de penser leur discipline dans l'ensemble de la culture moderne*"⁷⁵⁰, et de fait le colloque d'Asilomar tenu en 1974 alors que des chercheurs venaient de trouver le moyen de modifier l'hérédité à leur gré, fut l'occasion d'une réflexion collective qui en février 1975, permit aux scientifiques d'obtenir un moratoire de deux ans sur les recherches en génie génétique. Ainsi les chercheurs ont-ils montré aux autres acteurs sociaux qu'ils étaient capables, pour s'ouvrir aux controverses publiques, de sortir du déterminisme propre de la recherche et d'accéder à la dimension déontologique de leur responsabilité sociale ; ils leur ont montré qu'ils avaient conscience des limites morales de leurs travaux, et de la nécessité d'une certaine adéquation entre leur action et les valeurs partagées par l'ensemble du corps social. La profusion de comités d'éthique à travers le monde⁷⁵¹ est sans doute la manifestation la plus visible de cette exigence nouvelle qui impose au progrès scientifique un accompagnement permanent, celui de la réflexion éthique⁷⁵².

Mais l'autolimitation des scientifiques ne dispense en aucune manière les pouvoirs publics de fixer eux-mêmes les limites imposées à la science par l'ordre social : c'est à eux, et non pas aux scientifiques, de régler ces questions d'ordre politique⁷⁵³. Pour ce faire, ils s'entourent cependant d'instances dans lesquelles les chercheurs occupent une place centrale.

⁷⁴⁹ sur le système d'autorégulation de la communauté scientifique, voir Rafael ENCINAS DE MUNAGORRI, "La communauté scientifique est-elle un ordre juridique ?", *Revue trimestrielle de droit civil*, avril-juin 1998, n° 2, p. 247

⁷⁵⁰ Jacques MONOD, *Le hasard et la nécessité*, Le Seuil, Paris, 1970, p. 13

⁷⁵¹ sur l'histoire des comités d'éthique, voir notamment Jean BERNARD, *De la biologie à l'éthique. Nouveaux pouvoirs de la science, nouveaux devoirs de l'homme*, Buchet/Chastel, Paris, 1990, pp. 258 à 267

⁷⁵² sur les normes dégagées par les comités d'éthique, voir Sophie MONNIER, *Les comités d'éthique et le droit : éléments d'analyse sur le système normatif de la bioéthique*, thèse de doctorat en droit public, dactylographiée, Université de Bourgogne, déc. 2003

⁷⁵³ sur ce thème, voir notamment Jean-Jacques SALOMON, "Le clonage humain : où est la limite ?", *Futuribles*, juin 1997, n° 221, p. 55

Ainsi en France, le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé, créé en 1983⁷⁵⁴, a pour mission de "*donner des avis sur les problèmes éthiques et les questions de société soulevés par les progrès de la connaissance dans les domaines de la biologie, de la médecine et de la santé*"⁷⁵⁵. Composé essentiellement de chercheurs et de personnalités intéressées aux problèmes d'éthique⁷⁵⁶, il peut être saisi —notamment— par les principales autorités de l'État (par le président de la République, par le président de l'Assemblée nationale, par le président du Sénat, et par tout membre du gouvernement)⁷⁵⁷; il établit un rapport annuel d'activité qu'il remet au Président de la République et au Parlement⁷⁵⁸. La création d'une "Agence de la biomédecine" en tant qu'établissement public national⁷⁵⁹ a par ailleurs marqué la volonté de l'État de partager, dans le champ de la bioéthique, l'exercice des responsabilités avec la communauté scientifique et médicale⁷⁶⁰.

Au niveau de l'Union européenne, un "groupe européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies" fut rattaché en 1998 à la Commission européenne⁷⁶¹, et chargé de dégager les normes éthiques, communes à l'ensemble des États membres, censées inspirer ou encadrer le fonctionnement du grand marché. Ce conseil indépendant et multidisciplinaire peut s'autosaisir de toute question qu'il estime utile de traiter, mais il peut surtout être consulté, sur les différentes questions sociales et humaines soulevées par le développement des sciences et des technologies, non seulement par la Commission elle-même, mais aussi par le Parlement européen et par le Conseil.

Or aujourd'hui, la réflexion éthique des chercheurs sur laquelle s'appuient les décideurs publics est elle-même souvent déterminée par les perspectives du développement scientifique et industriel, davantage que par les droits fondamentaux. À travers deux exemples —l'expérimentation sur l'homme et la recherche sur l'embryon humain— qui sont précisément

⁷⁵⁴ Décret n° 83-132 du 23 fév. 1983, J.O. 25 fév. 1983, p. 630

⁷⁵⁵ Art. L. 1412-1 du code de la santé publique

⁷⁵⁶ voir l'art. L. 1412-2 du code de la santé publique

⁷⁵⁷ Art. R. 1412-4 du code de la santé publique (art. 1^{er} du décret n° 2005-390 du 28 avril 2005, J.O. 29 avril 2005, p. 7428)

⁷⁵⁸ Art. L. 1412-3 du code de la santé publique

⁷⁵⁹ Art. 2 de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique, J.O. 7 août 2004, p. 14040 (nouvel art. L. 1418-1 du code de la santé publique)

⁷⁶⁰ sur cette question, voir Charles FORTIER, "Qui décide en matière de bioéthique ? L'apport de la loi du 6 août 2004", in Bioéthique 1994-2004. Regards croisés sur une décennie historique, actes du colloque organisé à Besançon le 10 mai 2005 sous la dir. de Jean-René BINET, *Revue générale de droit médical*, déc. 2005, n° 17 (à paraître)

⁷⁶¹ La Commission européenne s'était dotée, dès 1991, d'un "groupe de conseillers pour l'éthique de la biotechnologie"; pour lui succéder, le "groupe européen d'éthique des sciences et des nouvelles technologies" fut créé en décembre 1997 avec des attributions plus étendues, et officiellement installé en février 1998.

à la croisée des enjeux du progrès scientifique et du respect de la personne, il est possible d'illustrer la primauté accordée par le législateur à la logique utilitariste (I), qui n'est que timidement corrigée par celle des droits fondamentaux (II).

I. LA PRIMAUTÉ DE LA LOGIQUE UTILITARISTE **AU NOM DES BESOINS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX**

La "logique utilitariste" sera ici entendue comme celle qui propose comme seul guide d'action le degré d'utilité des recherches envisagées ; mue en particulier par les perspectives économiques qu'ouvre le développement scientifique, elle prône l'idée selon laquelle tout est bon qui permette de faire progresser la connaissance. Ainsi, tout système de valeurs lui est étranger.

Les scientifiques ne sont pas les premiers qui revendiquent de l'État les moyens — tous les moyens — de faire progresser la science : l'industrie qui prospère sur leur travail exerce à cet égard des moyens de pression plus efficaces sur le pouvoir politique, qui trouve lui-même intérêt à y céder. Deux champs de recherche importants illustrent cette prévalence de la logique utilitariste sur un système de valeurs dominé par les droits fondamentaux : il s'agit de l'expérimentation sur l'homme (A), et des recherches sur l'embryon humain (B).

A. L'autorisation des expérimentations sur l'homme

Les interventions effectuées sur le corps humain à des fins de recherche et d'expérimentation scientifique, avec ou sans motif thérapeutique, sont fort anciennes⁷⁶² ; mais la systématisation de la méthode expérimentale pour étudier le vivant remonte au XIX^{ème} siècle. Claude Bernard, le père de la médecine expérimentale, préconisait clairement l'expérimentation préalable sur l'animal et s'opposait à toute expérimentation sur l'homme susceptible de lui nuire, mais reconnaissait en 1865 que "*pour apprendre comment l'homme et les animaux vivent, il est indispensable d'en voir mourir un grand nombre, parce que les mécanismes de la vie ne peuvent se dévoiler et se prouver que par la connaissance des mécanismes de la mort*"⁷⁶³. Louis Pasteur lui-même, le "bienfaiteur de l'humanité", adressa le 22 septembre 1884 une lettre à l'Empereur du Brésil pour lui demander de mettre à sa disposition des pri-

⁷⁶² voir Sophie GROMB, Le droit de l'expérimentation sur l'homme, Litec, Paris, 1992, pp. 19 et suiv.

⁷⁶³ Claude BERNARD, Introduction à l'étude de la médecine expérimentale, Flammarion, Paris, 1984, p. 150 (1^{ère} éd., 1865)

sonniers condamnés à mort, susceptibles de lui servir de cobayes pour ses expériences⁷⁶⁴. On pourrait enfin citer de nombreux cas de transmission délibérée de maladies à des sujets sains, par des médecins à la recherche de vaccins ou désireux de confirmer des hypothèses de contamination par une voie particulière⁷⁶⁵.

Ainsi pendant longtemps, les expérimentations scientifiques impliquant des sujets humains se sont déroulées en dehors de tout cadre juridique, dans les seules limites imposées par la conscience des médecins⁷⁶⁶. L'histoire récente fournit même l'exemple d'un système politique encourageant les scientifiques à faire progresser leur connaissance sur l'homme par tous moyens : les expérimentations pratiquées par les médecins nazis sur les prisonniers juifs et tziganes, regardés comme un "matériau" d'expérimentation⁷⁶⁷, étaient encouragées par les autorités allemandes. Ainsi la science sans conscience faisait-elle son chemin, avec l'aval tacite de nos sociétés, imprégnées d'un eugénisme cautionné par les plus grands scientifiques⁷⁶⁸

⁷⁶⁴ Louis Pasteur écrivit en effet : *"si j'étais Roi ou Empereur ou même Président de la République, voici comment j'exercerais le droit de grâce sur les condamnés à mort. J'offrirais à l'avocat du condamné, la veille de l'exécution de ce dernier, de choisir entre la mort imminente et une expérience qui consisterait dans des inoculations préventives de la rage pour amener la constitution du sujet à être réfractaire à la rage. Moyennant ces épreuves, la vie du condamné serait sauvée. Au cas où elle le serait — et j'ai la persuasion qu'elle le serait en effet—, pour garantie vis-à-vis de la société qui a condamné le criminel, on le soumettrait à une surveillance à vie. Tous les condamnés accepteraient. Le condamné à mort n'appréhende que la mort"* ; cité par Daniel RAICHVARG, "Expérimentation et histoire : Pasteur et la rage", in Éthique médicale et droits de l'homme, Actes Sud - INSERM, Arles - Paris, 1988, pp. 164-165

⁷⁶⁵ voir Noëlle LENOIR, Aux frontières de la vie, tome 1, *op. cit.* p. 100

⁷⁶⁶ Le droit, en tout cas, n'était pas intervenu formellement pour régler ces questions. Il n'en reste pas moins que si aucun texte ne prévoyait spécifiquement de réglementer les essais sur l'homme, ceux-ci tombaient sous le coup de plusieurs dispositions du code pénal : ainsi ses interprètes, confrontés dès le milieu du XIX^{ème} siècle à des expérimentations sur l'homme, ont-ils été conduits à dégager des règles qui laissent apparaître les termes actuels du débat sur l'expérimentation sur l'homme.

Jean-René BINET (Droit et progrès scientifique, *op. cit.* pp. 38-39) rapporte par exemple un jugement du tribunal correctionnel de Lyon du 15 déc. 1859 (*Dalloz*, 1859, III^{ème} partie, pp. 87-88), qui à propos d'expérimentations menées sur un enfant par un médecin, rappela *"que les droits du médecin et ses obligations envers la science ont des limites ; que ses droits, il les tire de son dévouement envers ses semblables, et de son ardent désir de les soulager ; que ses obligations envers la science doivent s'arrêter devant le respect dû au malade"*. Le tribunal condamna l'expérimentateur pour coups et blessures volontaires, conformément aux réquisitions de l'avocat impérial selon lesquelles *"si les efforts de la science sont du plus grand intérêt, le droit d'expérimenter ne peut rester sans contrôle. Les conditions d'une expérimentation légitime en médecine, sont, d'une part, la science et le titre de l'expérimentateur ; d'autre part, la guérison du malade, comme but unique, essentiel et fondamental de l'expérience (...). Quand l'expérience a un autre but que la guérison du malade, quand elle n'est qu'une expérience scientifique, le consentement de l'intéressé est nécessaire"*.

⁷⁶⁷ voir par ex. Pierre THUILLIER, "Les expérimentations nazies sur l'hypothermie", *La recherche*, déc. 1990, n° 227, p. 1568

⁷⁶⁸ Vit par exemple le jour, en 1912, la "Société française d'eugénisme" ; Charles Richet, prix Nobel de médecine et de physiologie en 1913, avait écrit en 1912 que *"si l'on n'y prend garde, l'espèce se dégrade, dégénère et s'abâtardit. Il faut revigorer l'espèce en éliminant les races inférieures et les anormaux"* (cité par Sophie GROMB, Le droit de l'expérimentation sur l'homme, *op. cit.* p. 21). Si l'on considère la mise en place dans plusieurs pays industrialisés —Norvège, Grande-Bretagne, États-Unis— de politiques publiques s'inspirant d'une telle idéologie sélectionniste (politique d'"hygiène sociale", de sélection des donneurs de sperme en vue d'inséminations artificielles, de stérilisation des personnes handicapées, etc.), et la tenue de

(suite de la note : page suivante)

sur les travaux desquels s'appuyait désormais un véritable courant de pensée, largement diffusé par la presse et les livres. Comme l'explique Sophie Gromb, *"des premières exterminations de "vies ne valant pas la peine d'être vécues" au génocide de juifs et de tziganes et à la mort de milliers d'autres êtres humains, il n'a pas suffi d'un seul homme illuminé par sa folie. Pendant plus d'un demi-siècle, les idées avaient progressivement cheminé, les mentalités s'étaient forgées, l'inconscient collectif était prêt à cautionner le principe de cette idéologie"*⁷⁶⁹.

La barbarie des expériences menées sur l'homme pendant la seconde guerre mondiale suscita cependant de vives réactions, tout d'abord chez les scientifiques eux-mêmes, heurtés par de telles "révélations", mais aussi chez les responsables politiques, et auprès du grand public. Cet épisode le plus noir de l'histoire de la science fut à l'origine d'une prise de conscience collective, et de la rédaction en 1947 du Code de Nuremberg, qui présentait dix grands principes relatifs à l'expérimentation sur l'homme, parmi lesquels le principe du *"consentement volontaire du malade"*, celui selon lequel l'essai doit *"fournir des résultats importants pour le bien de la société, qu'aucune autre méthode ne pourrait donner"*, et celui selon lequel *"l'essai doit être conçu pour éviter toute contrainte physique ou morale"*. Le Code de Nuremberg devint rapidement une référence éthique majeure pour les recherches biomédicales. Cette référence fut complétée par l'adoption en 1964, par l'Association médicale mondiale, de la déclaration d'Helsinki, qui fut par la suite amendée à Tokyo en 1975, à Venise en 1983, à Hong-Kong en 1989, à Somerset West en 1996 et à Edimbourg en 2000. Dès 1966, le Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques avait inscrit pour la première fois dans un ensemble normatif l'exigence d'obtenir le consentement du sujet avant d'engager une recherche biomédicale. L'Organisation mondiale de la santé et le Conseil des organisations internationales des sciences médicales furent à l'initiative de directives proposées à Manille en 1981, attirant notamment l'attention sur les règles à observer par les expérimentateurs dans les pays en voie de développement. Dans le cadre de la Communauté européenne, un guide européen d'éthique médicale, contenant quatre articles spécifiquement applicables à l'expérimentation sur l'homme, fut rédigé à Paris en 1987. Enfin, dans le cadre du Conseil de l'Europe, fut d'abord adoptée en 1990, par le comité des ministres, une recomman-

plusieurs congrès internationaux d'eugénisme, on ne peut guère s'étonner de l'état d'esprit ayant mené à l'avènement d'un régime tel que le régime nazi, et à la construction d' "établissements euthanasiques" destinés aux anormaux ; voir à ce sujet Benoît MASSIN, "De l'eugénisme à l' "Opération euthanasie" : 1890-1945", *La recherche*, déc. 1990, n° 227, p. 1563. En France, le régime de Vichy laissa mourir 40 000 malades mentaux dans ses asiles (voir à ce sujet Max LAFONT, *L'extermination douce*, éd. Le bord de l'eau, coll. *Clair & Net*, 2000, thèse de médecine soutenue à Lyon en 1981 sous le titre Déterminisme sacrificiel et victimisation des malades mentaux, Université Claude Bernard, Lyon I).

⁷⁶⁹ Sophie GROMB, *Le droit de l'expérimentation sur l'homme*, *op. cit.* p. 22

dation énonçant les principes juridiques et éthiques qui doivent gouverner la recherche médicale sur l'homme ; fut surtout signée en 1997, à Oviedo, la convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine, dite convention sur les droits de l'homme et la biomédecine.

Ainsi assiste-t-on, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, à l'émergence d'une réflexion générale au sujet de l'expérimentation sur l'homme, et à l'édiction, au niveau international, de principes censés régir la recherche biomédicale ; cette réflexion générale, et l'édiction qui l'accompagne de tels principes éthiques, n'ont d'autre objet que de permettre à la société de cautionner l'expérimentation sur l'homme, au nom des avancées scientifiques et médicales qu'elle est susceptible d'apporter.

En France cependant, manquait encore aux recherches biomédicales un statut législatif clair⁷⁷⁰. La jurisprudence exigeait simplement, au nombre des conditions de licéité des essais de nouveaux médicaments sur l'homme, un intérêt thérapeutique pour la personne qui acceptait de se prêter à l'expérimentation (les recherches ne pouvant par conséquent être menées que sur des sujets malades). La publication en 1988 d'un rapport du Conseil d'État⁷⁷¹, qui contenait une série de propositions concernant les essais sur l'homme, inspira le législateur qui vota en décembre 1988 une loi importante, dite "loi Huriet-Sérusclat"⁷⁷², dont l'objet principal fut de donner un statut juridique à l'expérimentation sur l'homme.

La loi Huriet-Sérusclat avait en effet pour objet de réglementer l'ensemble des recherches biomédicales, entendues comme englobant "*les essais ou expérimentations organisés et pratiqués sur l'être humain en vue du développement des connaissances biologiques ou médicales*"⁷⁷³. Elle reprit la distinction, classique depuis la déclaration d'Helsinki⁷⁷⁴, entre les "*recherches biomédicales avec bénéfice individuel direct*", c'est-à-dire les expérimentations thé-

⁷⁷⁰ pour une présentation de l'état du droit antérieur à 1988, voir notamment Jean-Marie AUBY, "La loi du 20 décembre 1988 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales", *La Semaine Juridique (édition générale)*, 1989, n° 12, I, chron., p. 3384 ; Jacques BORRICAND, "Commentaire de la loi n° 88-1138 du 20 décembre 1988 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales", *Recueil Dalloz*, 1989, 26^{ème} cahier, chron., p. 167.

Pour une étude plus complète, relative à l'histoire des rapports du droit avec l'expérimentation sur l'homme, voir Jean-René BINET, *Droit et progrès scientifique*, *op. cit.* pp. 36 et suiv.

⁷⁷¹ Conseil d'État, *Sciences de la vie : de l'éthique au droit*, *Notes et études documentaires*, n° 4855, La documentation française, 1988, spéc. pp. 21 à 31

⁷⁷² Loi n° 88-1138 du 20 déc. 1988 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales, *J.O.* 22 déc. 1988, p. 16032

⁷⁷³ Art. L. 1121-1 du code de la santé publique dans sa rédaction issue de la loi du 20 déc. 1988

⁷⁷⁴ C'est en effet la déclaration d'Helsinki qui établit la distinction fondamentale entre les recherches sur l'homme à visée thérapeutique ou diagnostique, et les recherches sur l'homme à visée purement cognitive pour lesquelles elle posa des garanties particulières.

rapeutiques, menées sur le malade dans l'espoir d'améliorer sa condition, et les "*recherches biomédicales sans bénéfice individuel direct*", c'est-à-dire les expérimentations scientifiques dont on n'attend aucun bénéfice pour la personne qui s'y prête (qui peut d'ailleurs être un volontaire sain, comme un volontaire malade atteint d'une affection sans rapport avec l'objet de l'étude). Pour la première fois en France, furent ainsi autorisées, dans un cadre déterminé avec précision par le législateur, les expérimentations sur l'homme à visée exclusivement cognitive⁷⁷⁵ ; pour cette raison, la loi Huriet-Sérusclat est tantôt présentée comme une avancée sociale qui fournit aux scientifiques les moyens d'apporter à la société les évolutions qu'elle attend de la science biomédicale⁷⁷⁶, tantôt vécue comme une régression humaine qui sacrifie la protection de l'homme au bénéfice des profits financiers de l'industrie pharmaceutique⁷⁷⁷.

La loi autorisa en tout cas les recherches sur l'homme vivant, malade ou sain, et ce au nom de leur intérêt public : on savait depuis longtemps que l'expérimentation sur l'animal était insuffisante pour restituer la complexité et la spécificité de l'organisme humain, et on connaissait le caractère incontournable des expérimentations sur l'homme pour faire progresser la science médicale⁷⁷⁸. C'est donc la logique scientifique, au service d'un projet de société —l'avancement de la recherche médicale au profit du plus grand nombre—, qui a fourni les arguments déterminants en vue de la légalisation de la recherche biomédicale sur l'homme⁷⁷⁹.

⁷⁷⁵ Dans un avis rendu le 9 oct. 1984 sur les essais de nouveaux traitements chez l'homme, le Comité consultatif national d'éthique avait déjà donné sa caution à de telles recherches, consacrant même un paragraphe aux principes devant guider les "essais sur volontaires sains (essais sans bénéfice individuel)" ; avis disponible sur le site du Comité consultatif national d'éthique, <http://www.ccne-ethique.fr/francais/start.htm> (avis n° 2)

⁷⁷⁶ Catherine LABRUSSE-RIOU explique par exemple qu'avec la loi Huriet-Sérusclat, "*l'expérimentation était passée d'une pratique médicale singulière et occultée par l'acte de soins, à une exigence collective que commande en partie le droit à la santé et surtout le droit à la sécurité des traitements médicaux qui suppose l'évaluation préalable de leur innocuité*" ; et ajoute que "*le passage d'une fabrication artisanale à une production industrielle de masse de médicaments par ailleurs voués à de constants renouvellements, ne pouvait que renforcer l'exigence et la multiplication des évaluations préalables, ce qui suppose une forme de sacrifice, plus ou moins imposé, des personnes appelées à s'y soumettre*" ("Aux frontières du contrat : l'expérimentation biomédicale sur des sujets humains", in *Les transformations de la régulation juridique*, sous la dir. de Jean CLAM et Gilles MARTIN, coll. *Droit et société. Recherches et travaux*, vol. 5, LGDJ – Maison des sciences de l'homme, Paris, 1998, p. 336).

⁷⁷⁷ en ce sens, voir Bernard EDELMAN, "Expérimentation sur l'homme : une loi sacrificielle", *La recherche*, sept. 1991, p. 1056. Voir aussi la thèse précitée de Jean-René BINET, *Droit et progrès scientifique*, qui affirme après avoir retracé l'histoire des rapports entre l'expérimentation scientifique, l'homme et le droit, que lorsque "*vint le temps de la loi, (...) les interdits posés par le juge furent levés au profit de l'industrie pharmaceutique française, moyennant quelques illusoire garanties procédurales*" (p. 35) ; l'auteur estime ainsi que "*malgré son intitulé, le but poursuivi par cette loi était d'adapter la législation pour permettre aux chercheurs de disposer de cobayes humains sans engager leur responsabilité*" (p. 44).

⁷⁷⁸ La loi exclut d'ailleurs que des recherches biomédicales puissent être entreprises si elles ne visent pas à "*étendre la connaissance scientifique de l'être humain et les moyens susceptibles d'améliorer sa condition*" ; art. L. 1121-2 du code de la santé publique.

⁷⁷⁹ Les dispositions du code de la santé publique relatives à l'expérimentation sur l'homme ont été modifiées et complétées par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, J.O. 11 août 2004, p. 14277 (*cf. infra* p. 262 et suiv.).

B. L'ouverture de la recherche sur l'embryon humain

Si l'histoire des recherches menées sur l'embryon humain est elle aussi relativement ancienne⁷⁸⁰, la première fécondation *in vitro* avec transfert d'embryon menée avec succès ne remonte qu'à 1969 ; moins de dix ans plus tard, en 1978, naissait au Royaume-Uni le premier enfant issu de cette technique. Celle-ci devait être à l'origine de l'apparition, à travers la création d'embryons voués à disparaître, d'un "matériau" de recherche potentiel considérable : en effet, pour éviter de renouveler le traumatisme infligé à la femme lors de la collecte de l'ovule —et parce que le risque d'échec d'une première implantation d'embryon chez la femme est élevé—, les médecins en charge de l'opération prélèvent toujours plusieurs ovules, qui sont tous fécondés et deviennent ainsi des embryons ; certains d'entre eux sont immédiatement transférés dans l'utérus pour s'y développer, tandis que d'autres sont congelés, ou "cryopréservés", selon une méthode assurant leur intégrité et permettant leur éventuelle implantation ultérieure. Les embryons finalement restants, qualifiés de "surnuméraires", sont autant d'embryons dépourvus de projet parental ; ils sont conservés dans les centres d'étude et de conservation du sperme, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur destruction. Se posa par conséquent la question de leur utilisation à des fins de recherche : puisqu'ils sont voués à disparaître, faut-il tirer profit de cette "opportunité" en utilisant ces embryons pour faire progresser la recherche biomédicale ? Les perspectives de progrès scientifique et médical issues des recherches sur l'embryon humain sont en effet potentiellement vertigineuses.

Or le droit restait muet, en tout cas incertain, sur la définition du statut de l'embryon, c'est-à-dire essentiellement sur la question de sa qualité de personne humaine. Dans un tel contexte, non sans réflexion éthique préalable mais poussés par une logique utilitariste, les scientifiques ont cru pouvoir engager certaines recherches sur l'embryon humain⁷⁸¹. Vint finalement le temps de la loi, nécessaire pour condamner ou entériner ces pratiques : furent votées en 1994 les lois dites de bioéthique⁷⁸², qui restèrent cependant silencieuses au sujet de la qualification juridique de l'embryon humain (1). Le Conseil constitutionnel fut alors conduit, à l'occasion de l'examen de leur constitutionnalité, à se prononcer lui-même sur le statut des embryons *in vitro* qui ne font plus l'objet d'une demande parentale : sa position, qui est de leur refuser toute protection constitutionnelle en niant leur qualité de personne humaine (2), a laissé au législateur le champ libre sur la question de l'expérimentation (3).

⁷⁸⁰ voir Jean-René BINET, Droit et progrès scientifique, *op. cit.* pp. 59 et suiv.

⁷⁸¹ *cf. infra* la position du Comité consultatif national d'éthique

⁷⁸² Lois n° 94-653 et n° 94-654 du 29 juillet 1994, J.O. 30 juillet 1994, pp. 11056 et 11059

1) Le silence du législateur sur le statut juridique de l'embryon humain

Face à la *summa divisio* héritée du droit romain, qui distingue les personnes des choses sans offrir de catégorie juridique intermédiaire, le législateur s'est trouvé démuni pour conférer à l'embryon humain un statut juridique : la représentation nationale n'a en tout cas pas su, ou pas voulu, trancher la difficile question de la qualification juridique de l'embryon humain.

En effet, classer l'embryon humain parmi les "choses" revenait à se ranger derrière la conception utilitariste adoptée notamment au Royaume-Uni, qui permet d'ouvrir sans état d'âme les expérimentations sur lui, et même de créer spécialement des embryons à des fins expérimentales⁷⁸³ ; à l'époque des premières lois de bioéthique, cette réification de l'embryon humain n'avait jamais été sérieusement envisagée en France.

À l'inverse, considérer l'embryon comme une personne humaine entraînait *de facto* une remise en cause de la législation sur l'avortement, tout en privant la société des espoirs thérapeutiques suscités par la recherche sur l'embryon. Cette solution n'a pas non plus satisfait.

L'adoption d'une position intermédiaire était alors concevable. Le Comité consultatif national d'éthique s'était prononcé en ce sens, à travers plusieurs avis rendus sur la question de la recherche sur l'embryon dont il ressort que celui-ci est une "*personne humaine potentielle*"⁷⁸⁴. Ainsi qualifié, l'embryon serait protégé au nom de la personne qu'il est susceptible de devenir (le Comité national d'éthique précisa que l'embryon devait être respecté dès la fécondation), ses droits étant cependant conciliés avec ceux des personnes "réelles" (l'embryon pourrait ainsi faire l'objet de recherches, soumises à conditions et assorties de contrôles, si ces recherches sont utiles au progrès scientifique). Mais l'adoption d'un statut particulier n'était pas sans poser de nouvelles questions. D'une part, comme l'explique Bertrand Mathieu, "*le caractère continu du déroulement du phénomène vital rend improbable le découpage de la vie, de la conception à la mort, en catégories soumises chacune à un droit différent*"⁷⁸⁵. D'autre part, l'adoption au profit de l'embryon d'un tel statut soulevait le problème des droits censés le pro-

⁷⁸³ La convention précitée du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme et la biomédecine du 4 avril 1997 précise (article 18, paragraphe 2) que "*la constitution d'embryons humains aux fins de recherche est interdite*" ; le Royaume-Uni a émis une réserve sur cette clause, afin que la création d'embryons à des fins de recherche puisse être admise moyennant une autorisation administrative.

⁷⁸⁴ voir notamment l'avis n° 1 du Comité consultatif national d'éthique du 22 mai 1984, sur les prélèvements de tissus d'embryons et de fœtus humains morts, à des fins thérapeutiques, diagnostiques et scientifiques, et son avis n° 8 du 15 déc. 1986 relatif aux recherches et utilisation des embryons humains *in vitro* à des fins médicales et scientifiques ; avis disponibles sur le site Internet du Comité consultatif national d'éthique, <http://www.ccne-ethique.fr/francais/start.htm>

⁷⁸⁵ Bertrand MATHIEU, "La dignité de la personne humaine : quel droit ? quel titulaire ?", *Recueil Dalloz*, 1996, 33^{ème} cahier, chron., p. 283

téger dès la fécondation : qu'implique en effet le "respect" dû à tout être humain s'il n'interdit pas catégoriquement son instrumentalisation et, *in fine*, sa destruction ? Le problème de l'expérimentation ne pouvait donc être réglé par l'adoption d'un statut intermédiaire conférant des droits dont la portée restait pour le moins incertaine. En tout état de cause, le législateur a refusé de reconnaître à l'embryon la qualité de "personne humaine potentielle".

Le silence du législateur sur le statut de l'embryon, parce qu'il contraste avec l'effervescence des débats parlementaires autour de cette qualification juridique⁷⁸⁶, peut être interprété comme un refus, prudent, d'appréhender la question du commencement de la vie humaine. En effet, définir le statut de l'embryon suppose de situer au préalable le point de départ de la vie, et de définir la notion de "personne humaine" : la "fécondation" marque-t-elle vraiment le début de la vie ? peut-on parler de vie humaine à propos de cellules soumises à la congélation ? le début du processus qui permet d'espérer la formation d'une "personne humaine" n'est-il pas plutôt lié à l'apparition de la "ligne primitive", environ deux semaines après la conception, voire à l'implantation de l'embryon dans le corps de la femme, sans laquelle la vie humaine ne peut aujourd'hui se développer ? Il semble que ces questions, qui relèvent de la science, de la philosophie, et on le voit du droit, ne puissent être véritablement tranchées. Elles ont d'ailleurs suscité de la part des pays de l'Union européenne des prises de position différentes, parfois opposées⁷⁸⁷ : alors qu'une majorité d'États membres se sont refusés à donner à l'embryon un statut juridique, d'autres ont esquissé une qualification⁷⁸⁸. Nous verrons que le législateur français, à son tour, a tout récemment fourni à ces interrogations quelques éléments de réponse⁷⁸⁹.

Mais en 1994, le législateur ne s'est pas prononcé explicitement sur cette qualification, sans doute parce qu'il était à la recherche du consensus le plus large sur une question éthique aussi fondamentale : alors même qu'en interdisant par ailleurs les recherches sur l'embryon humain et en le préservant ainsi de toute instrumentalisation, il avait implicitement pris position sur son statut juridique⁷⁹⁰, son silence permettait de considérer l'interdiction prononcée

⁷⁸⁶ voir les travaux parlementaires, dont la liste figure au Journal Officiel à la suite de la loi

⁷⁸⁷ à ce sujet, voir notamment Jacques MONTAGUT, Concevoir l'embryon à travers les pratiques, les lois et les frontières, Masson, Paris, 2000, spéc. pp. 104 et suiv.

⁷⁸⁸ Par exemple, la législation autrichienne évoque, pour désigner les ovules fécondés, des "*cellules aptes au développement*", en les privant ainsi de la protection due à tout être humain ; de même, la législation espagnole distingue le "pré-embryon", jusqu'à quatorze jours après la fécondation, de l'embryon, regardant le premier comme un simple groupe de cellules. Le droit irlandais, à l'inverse, traite l'embryon comme une personne humaine dès la fécondation.

⁷⁸⁹ cf. *infra* p. 279

⁷⁹⁰ cf. *infra* p. 277

comme accessoire dès lors qu'elle n'était pas reliée à la nature ontologique de l'embryon, et en tout état de cause comme provisoire puisque le législateur avait lui-même prévu une révision de la législation bioéthique à l'issue des cinq années suivantes. Ainsi les lois de 1994 laissèrent-elles la porte ouverte à la légalisation de la recherche sur l'embryon ; dans la foulée, le Conseil constitutionnel lui signifia que cette voie ne lui était en effet pas interdite.

2) Le "feu vert" du Conseil constitutionnel

Très attendue sur ces questions nouvelles et extrêmement complexes posées au droit, la décision du Conseil constitutionnel déclara conformes à la Constitution les lois dites de bioéthique⁷⁹¹. La Haute Juridiction valida notamment une disposition législative autorisant, en cas d'abandon du projet parental, la destruction des embryons surnuméraires conservés depuis plus de cinq ans : se basant sur cette disposition, le Conseil constitutionnel affirma que le législateur avait "*estimé que le principe du respect de tout être humain dès le commencement de sa vie ne leur était pas applicable*" ; il ajouta qu'il ne lui appartenait pas de remettre en cause cette appréciation. Cette logique suscita de la part de la doctrine les plus vives critiques, tant sur la forme que sur le fond.

Sur la forme, on a pu avancer que le Conseil constitutionnel avait procédé à une réécriture de la loi⁷⁹². En effet, le législateur avait pris soin d'interdire toute expérimentation sur l'embryon humain, et ainsi refusé de le voir transformé en objet de recherche, en résistant notamment aux sollicitations insistantes du milieu scientifique ; en acceptant par ailleurs leur destruction dans certaines circonstances, le législateur s'était simplement résolu à gérer une situation de fait, créée par la production en surnombre d'embryons —il faut dire que cette situation n'offrait guère d'alternative. Mais le Conseil constitutionnel s'est probablement situé à un autre niveau pour affirmer, avec raison, que le législateur avait refusé à l'embryon humain le droit au respect dès le commencement de la vie : en effet, le législateur n'a pas interdit la création d'embryons en surnombre ; or si les débats sur l'application du principe de dignité aux embryons dits surnuméraires tournent toujours autour de la question de leur utilisation à des fins expérimentales, on peut penser qu'il serait au moins aussi intéressant de s'interroger, plus en amont, sur la conformité au principe de dignité de cette pratique qui permet de prélever et de féconder plusieurs ovules à des fins de confort pour la femme chez qui les ovules

⁷⁹¹ Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, *Lois de bioéthique*, rec. p. 100, RJC I p. 592 ; notes Bertrand MATHIEU, *RFDA*, 1994, p. 1019, et *Recueil Dalloz*, 1995, 16^{ème} cahier, jurisprudence, p. 237

⁷⁹² voir Jean-René BINET, *Droit et progrès scientifique*, *op. cit.* pp. 78 et suiv.

sont prélevés⁷⁹³. C'est ce que le Conseil constitutionnel a signifié : dès lors que le législateur accepte la création d'embryons pour des fins autres que celles strictes de la procréation⁷⁹⁴, il ne leur applique pas le principe de dignité. En somme, le législateur a protégé de façon illusoire les embryons contre l'instrumentalisation que représenterait la recherche sur eux, puisqu'ils sont en réalité instrumentalisés dès leur création.

Sur le fond, il a été reproché au Conseil constitutionnel de refuser de prendre lui-même position sur la qualité de personne humaine de l'embryon humain *in vitro* qui ne fait plus l'objet d'un projet parental⁷⁹⁵. Ce faisant, la Haute Juridiction a accepté sans la justifier une distinction entre l'embryon *in vivo*, sujet de droits constitutionnels⁷⁹⁶, et l'embryon *in vitro*, qui devient selon l'expression de Bernard Edelman un "*non-être humain*"⁷⁹⁷. N'étant en particulier pas protégé par le principe de dignité, l'embryon humain non implanté et abandonné de toute demande parentale pourrait désormais, sans obstacle constitutionnel, faire l'objet d'expérimentations scientifiques : Bernard Edelman a ainsi reproché au Conseil constitutionnel "*d'avoir ressuscité l'esclavage sous les espèces de l'embryon in vitro*"⁷⁹⁸. Le Conseil constitutionnel a en tout cas offert la possibilité au législateur d'autoriser enfin la recherche sur l'embryon humain, ce qu'il n'a pas manqué de faire à l'occasion de la révision des lois de bioéthique.

3) L'embryon humain comme objet de recherche

Depuis quelques années, se précisent les enjeux des recherches sur l'embryon humain⁷⁹⁹ : c'est dans ce contexte que s'est construite la réflexion sur l'opportunité de lever l'interdiction des recherches sur l'embryon. Il est en effet clair que les perspectives scientifiques

⁷⁹³ sur cette question, *cf. infra* pp. 277 et suiv.

⁷⁹⁴ Ce sur quoi le Conseil constitutionnel ne pouvait pas se prononcer, puisque le législateur n'en dit mot.

⁷⁹⁵ On peut en effet lire, dans la décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 précitée, qu' "*il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne détient pas un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement, de remettre en cause, au regard de l'état des connaissances et des techniques, les dispositions ainsi prises par le législateur*".

⁷⁹⁶ voir la décision n° 74-54 DC du 15 janv. 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*, rec. p. 19, RJC I p. 30, GDCC n° 23

⁷⁹⁷ Bernard EDELMAN, "Le Conseil constitutionnel et l'embryon", *Dalloz*, 1995, 27^{ème} cahier, chron., p. 205

⁷⁹⁸ *ibid*

⁷⁹⁹ pour une présentation sommaire des enjeux de la recherche sur l'embryon, voir Jean-Yves NAU, "Quelles perspectives thérapeutiques offre la recherche sur l'embryon ?", *Le Monde* du 18 janv. 2002, p. 30 ; Jean-Paul RENARD et Jacques BONNIOT DE RUISSELET, "L'embryon humain face à la recherche", *Le Monde* du 8 juillet 2003, p. 14

et thérapeutiques de ces recherches, voire leurs retombées économiques, ont peu à peu pris le pas sur les préoccupations éthiques concernant l'utilisation du vivant humain⁸⁰⁰.

Les revendications classiques de scientifiques décidés à disposer de l'embryon comme objet de recherche, instruites dans divers rapports du Comité consultatif national d'éthique⁸⁰¹ et véhiculées par de nombreux avis et communiqués de l'Académie des sciences et de l'Académie nationale de médecine⁸⁰², ont ainsi été relayées par des réflexions de responsables politiques et de juristes certes plus mesurées, mais qui firent part, de façon plus ou moins feutrée, des doutes qu'on pouvait avoir sur l'opportunité de maintenir une interdiction désormais regardée comme pénalisante pour la recherche française. Ainsi l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques soulignait-il en 1999 les possibilités thérapeutiques ouvertes par les recherches sur l'embryon humain, en se demandant si le législateur français pouvait ignorer le contexte international des progrès attendus des recherches en cours sur l'embryon ; le rapport s'interrogeait sur les conséquences d' "*un protectionnisme juridique, qui se révèle parfois illusoire*"⁸⁰³. De même le Conseil d'État suggéra-t-il, dans son rapport public de 1998, que "*le réexamen annoncé de la législation bioéthique soit l'occasion d'une réflexion complémentaire sur cette question de la recherche et des "études" sur les embryons*"⁸⁰⁴ ; il précisa sa pensée l'année suivante, dans le rapport qu'il consacra précisément dans la perspective de leur révision aux lois de bioéthique, en affirmant que "*le débat sur l'embryon tend de plus en plus à se poser en termes de recherche d'un juste équilibre entre deux principes éthiques essentiels : le respect de la vie dès son commencement et le droit de ceux qui souffrent à voir la collectivité entreprendre les recherches les plus efficaces possibles, pour lutter contre*

⁸⁰⁰ à ce sujet, voir Nicolas AUMÔNIER, Florence BELLIVIER, Grégory BÉNICHOU, Laurence GAVARINI, Catherine LABRUSSE-RIOU, Hervé LE MEUR, Jean-Jacques SALOMON, Jacques TESTART, Michel TIBON-CORNILLOT, Monette VACQUIN et Louise VANDELAC, "Le biopouvoir à l'assaut des lois de bioéthique", *Le Monde* du 18 janv. 2002, p. 14

⁸⁰¹ voir notamment l'avis n° 53 du Comité consultatif national d'éthique du 11 mars 1997 sur la constitution de cellules embryonnaires humaines et leur utilisation à des fins thérapeutiques ou scientifiques, et son avis n° 60 du 25 juin 1998 sur le réexamen des lois de bioéthique ; avis disponibles sur le site Internet du Comité consultatif national d'éthique, <http://www.ccne-ethique.fr/francais/start.htm>

⁸⁰² voir notamment Jean-Yves NAU, "Les Académies des sciences et de médecine pressent le gouvernement de se prononcer", *Le Monde* du 22 juin 2002, p. 27. Pour exemple significatif, citons le communiqué de l'Académie nationale de médecine du 8 janvier 2002 concernant le projet de loi relatif à la bioéthique, rédigé par Georges DAVID, dans lequel l'Académie juge "*complètement dépassée*" la question de savoir si l'on peut faire de la recherche sur l'embryon, précisant qu' "*une telle recherche s'impose*" ; disponible sur le site Internet de l'Académie nationale de médecine, <http://www.academie-medecine.fr/actualites/avis.asp>

⁸⁰³ Alain CLAEYS et Claude HURIET, L'application de la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal, OPECST, 18 fév. 1999, doc. A.N. n° 1407 (11^{ème} législ.), doc. Sénat n° 232 (1998-1999), p. 122

⁸⁰⁴ Conseil d'État, Réflexions sur le droit de la santé, rapport public 1998, Études et documents n° 49, La documentation française, Paris, p. 286

leurs maux"⁸⁰⁵. Ainsi relié aux droits subjectifs des personnes malades, l'intérêt collectif du développement de la science biomédicale prit alors davantage de poids : ce furent en effet les "*perspectives thérapeutiques nouvelles*", lesquelles "*rendent nécessaire un réexamen de la question de l'interdiction des recherches sur l'embryon*"⁸⁰⁶, qui conduisirent la Haute Assemblée à proposer d' "*autoriser, sous condition d'un strict encadrement, les recherches sur l'embryon in vitro*"⁸⁰⁷. Dans un avis du 23 novembre 1998, le groupe européen d'éthique de la Commission européenne avait d'ailleurs adopté une position comparable, acceptant même le principe d'un financement communautaire des recherches sur l'embryon humain⁸⁰⁸.

La révision de la législation bioéthique vient précisément d'autoriser les recherches sur l'embryon humain voué à la destruction (a) ; par ailleurs, alors même que le clonage thérapeutique reste interdit, les motifs de son interdiction laissent en réalité cette question spécifique très ouverte, comme l'illustrent les débats parlementaires (b).

a) L'autorisation d'utiliser, à des fins expérimentales, l'embryon humain non porté par un projet parental

La nouvelle législation relative à la bioéthique, adoptée en août 2004⁸⁰⁹, maintient certes à propos des expérimentations sur l'embryon une interdiction de principe, puisqu'il y est

⁸⁰⁵ Conseil d'État, Les lois de bioéthique : cinq ans après, étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 nov. 1999, La documentation française, Paris, 1999, p. 19

⁸⁰⁶ *ibid.* p. 22

⁸⁰⁷ *ibid.* p. 26

⁸⁰⁸ voir l'avis n° 12 du 23 nov. 1998, "Les aspects éthiques de la recherche impliquant l'utilisation d'embryons humains dans le contexte du 5^{ème} programme-cadre de recherche" (disponible sur le site Internet du groupe européen d'éthique, http://europa.eu.int/comm/european_group_ethics/index_fr.htm). Dans un autre avis (avis n° 15 du 14 nov. 2000, "Les aspects éthiques de la recherche sur les cellules souches humaines et leur utilisation"), le groupe européen d'éthique écrivit : "*(...) la recherche sur les cellules souches vise à soulager la souffrance humaine. Dans tous les cas, les embryons qui ont servi pour des travaux de recherche sont destinés à être détruits. Par conséquent, il n'y a pas d'argument pour exclure le financement de ce type de recherches au titre du programme-cadre de recherche de l'Union européenne si elles satisfont aux exigences éthiques et légales définies dans ce programme*". Ce raisonnement, qui conditionne le financement public des recherches à leur finalité —en s'abritant derrière le rappel de vagues "*exigences éthiques et légales*"—, et accessoirement au destin inéluctable des embryons qui en font l'objet, procède clairement d'une logique utilitariste. Le groupe d'experts invita certes l'Union européenne à mettre en place des procédures permettant "*l'évaluation éthique non seulement avant le lancement de ces projets, mais aussi tout au long de leur mise en œuvre*", et à affecter un budget communautaire spécifique au développement parallèle des recherches à partir de sources alternatives (notamment de cellules souches d'adultes) ; mais ces précautions qui en appellent à une "*évaluation éthique*" dont les critères ne sont nullement définis, paraissent peu convaincantes eu égard aux enjeux en cause.

⁸⁰⁹ Loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique, J.O. 7 août 2004, p. 14040

Sur cette loi, voir Jean-René BINET, "La loi relative à la bioéthique", commentaire en 3 parties de la loi du 6 août 2004, *Droit de la famille – Revue mensuelle du JurisClasseur*, oct. 2004 p. 6, nov. 2004 p. 7, déc. 2004 p. 7 ; Jean-Pierre DUPRAT, "Les aspects de droit public de la loi bioéthique", *AJDA*, 6 déc. 2004, n° 42, p. 2328 ; Jean-René BINET, Le nouveau droit de la bioéthique, coll. *Carré droit*, LexisNexis-Litec, Paris, 2005 ; Bioéthique 1994-2004. Regards croisés sur une décennie historique, actes du colloque organisé à Be-

(suite de la note : page suivante)

affirmé que "*la recherche sur l'embryon humain est interdite*"⁸¹⁰ ; mais cette interdiction de principe dissimule mal la réalité du droit. Le législateur admet en effet, dans le même article, une très large possibilité de déroger à cette règle en prévoyant que "*les recherches peuvent être autorisées sur l'embryon et les cellules embryonnaires lorsqu'elles sont susceptibles de permettre des progrès thérapeutiques majeurs et à la condition de ne pouvoir être poursuivies par une méthode alternative d'efficacité comparable, en l'état des connaissances scientifiques*"⁸¹¹. Puis, exactement comme si l'interdiction de principe valait au contraire autorisation, le législateur précise le champ d'application des recherches, et détaille les conditions auxquelles elles doivent répondre⁸¹². Le premier décret d'application de la loi fut d'ailleurs relatif à l'importation à des fins de recherche de cellules souches embryonnaires, et aux protocoles de recherche sur l'embryon⁸¹³ ; il prévoit notamment l'intervention, en attendant la mise en place effective de la nouvelle "Agence de la biomédecine", d'un comité *ad hoc* chargé d'instruire les demandes d'autorisation relatives à des recherches sur l'embryon, les autorisations étant délivrées conjointement par le ministre chargé de la santé et le ministre chargé de la recherche.

Ces nouvelles dispositions permettent de percevoir l'inspiration utilitariste qui a guidé le législateur, confirmée par une disposition selon laquelle "*les ministres chargés de la santé et de la recherche peuvent, en cas de refus d'un protocole de recherche par l'agence, demander à celle-ci, dans l'intérêt de la santé publique ou de la recherche scientifique, de procéder dans un délai de trente jours à un nouvel examen du dossier ayant servi de fondement à la décision*"⁸¹⁴ : cette possibilité témoigne clairement de la primauté accordée aux intérêts liés à la santé publique et à la recherche scientifique, au détriment de la protection de l'embryon.

b) La question spécifique du clonage thérapeutique humain

Le clonage thérapeutique, qui permettrait notamment de créer des embryons à des fins de recherche, soulève d'importantes questions relatives à l'identité et la dignité humaines⁸¹⁵, mais suscite sur le plan scientifique et médical des espoirs considérables : il devrait permettre de disposer de lignées de cellules souches reprogrammables, pouvant servir à "réparer" des

sançon le 10 mai 2005 sous la dir. de Jean-René BINET, *Revue générale de droit médical*, déc. 2005, n° 17 (à paraître).

⁸¹⁰ Art. 25 de la loi (nouvel art. L. 2151-5 al. 1 du code de la santé publique)

⁸¹¹ Nouvel art. L. 2151-5 al. 3 du code de la santé publique

⁸¹² pour ces conditions, *cf. infra* p. 279

⁸¹³ Décret n° 2004-1024 du 28 sept. 2004, J.O. 30 sept. 2004, p. 16802

⁸¹⁴ Nouvel art. L. 2151-5 al. 6 du code de la santé publique

⁸¹⁵ voir par ex. Jean-Jacques SALOMON, "L'enjeu du clonage humain. En guise d'introduction", *Futuribles*, janv. 2004, n° 293, p. 5, et le dossier qui suit.

tissus ou organes humains défaillants. Les débats parlementaires sur la révision des lois de bioéthique ont précisément abordé cette question du clonage humain à des fins thérapeutiques.

En réalité, les débats concernaient initialement le clonage humain reproductif, les parlementaires entendant —de façon unanime— ajouter à la condamnation éthique une interdiction légale explicite⁸¹⁶. Mais Christine Boutin, députée des Yvelines, saisit l'occasion de cette réflexion collective pour défendre une conception de l'homme conduisant à assimiler le clonage thérapeutique au clonage reproductif⁸¹⁷ : s'appuyant sur l'identité technique du clonage thérapeutique et du clonage reproductif ("*le clonage reproductif est un clonage thérapeutique qu'on a laissé se développer*", précisa-t-elle), Christine Boutin présenta le clonage thérapeutique comme "*le triomphe d'une conception utilitariste de l'homme*", et appela ses collègues à admettre qu'en distinguant le clonage thérapeutique du clonage reproductif, on cautionnait "*une logique de réification de l'embryon et d'instrumentalisation de l'homme*". Christine Boutin déposa un amendement visant à placer sur le même plan, du point de vue de leur interdiction légale, le clonage reproductif et le clonage thérapeutique, arguant qu' "*il n'y a aucune raison qu'ils fassent l'objet de dispositions juridiques différentes dans la mesure où le clonage consiste à créer un embryon génétiquement identique à une autre personne humaine, et cela que la finalité soit de donner naissance à un enfant ou de produire des cellules souches à des fins thérapeutiques*". Lors des débats, la députée des Yvelines ajouta que dans la mesure où le clonage thérapeutique ne se distingue du clonage reproductif que par la décision de garder ou non le clone dans l'éprouvette et de ne pas l'implanter dans le ventre d'une femme, seul le regard extérieur, le désir d'autrui sur le clone, permettent de dire s'il est thérapeutique ou reproductif : "*comment peut-on prétendre que ce n'est pas là réduire l'être humain à une pure ma-*

⁸¹⁶ Le clonage reproductif faisait déjà l'objet de nombreuses interdictions en droit international ; voir par ex. la Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine (dite convention sur les droits de l'homme et la biomédecine), adoptée le 4 avril 1997 à Oviedo, et son protocole additionnel portant interdiction du clonage d'êtres humains, du 12 janv. 1998 ("*l'instrumentalisation de l'être humain par la création d'êtres humains génétiquement identiques est contraire à la dignité de l'homme et constitue un usage impropre de la biologie et de la médecine*") ; voir aussi l'art. 3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée à Nice le 7 déc. 2000 (JOCE n° C 364, 18 déc. 2000, p. 1), qui pose "*l'interdiction du clonage reproductif des êtres humains*". La loi précitée relative à la bioéthique interdit à son tour "*toute intervention ayant pour but de faire naître un enfant génétiquement identique à une autre personne vivante ou décédée*" (art. 21 de la loi, nouvel art. 16-4 al. 3 du code civil), faisant même du clonage reproductif un "*crime contre l'espèce humaine*" —catégorie nouvelle créée spécialement pour le clonage reproductif humain— puni de trente ans de réclusion criminelle et de 7,5 millions d'euros d'amende, et assorti d'un délai de prescription de trente ans commençant à courir, lorsque le clonage a conduit à la naissance d'un enfant, au jour de la majorité de cet enfant (art. 28 de la loi, nouveaux art. 214-2 et 215-4 du code pénal).

⁸¹⁷ voir les débats parlementaires (2^{ème} séance du 10 déc. 2003), J.O. Débats parlementaires – Assemblée nationale, 11 déc. 2003, pp. 12134 et suiv.

tière ? (...) il faut dire qu'il n'y a pas de différence avec le clonage reproductif, sinon celle qui réside dans la volonté de l'homme qui décide de la finalité qu'il va donner au clone".

À ces arguments, plusieurs considérations furent opposées.

Tout d'abord, plusieurs députés prirent soin de distinguer les deux types de clonage humain, en dépit d'une première étape effectivement identique : comme le précisa Pierre-Louis Fagniez, rapporteur UMP de la commission des affaires culturelles, "*fabriquer un embryon destiné à demeurer dans un tube à essai [n'] est [pas] la même chose qu'en fabriquer un destiné à être implanté dans l'utérus d'une femme*". Dès les débats au Sénat⁸¹⁸, le sénateur communiste Guy Fischer avait précisé qu'on ne pouvait assimiler deux techniques qui, pour avoir un point de départ commun, avaient une finalité si profondément différente.

Par ailleurs, l'accent fut mis par de nombreux intervenants sur la nécessité de ne pas fermer définitivement les portes à une pratique susceptible d'offrir dans le futur d'importantes applications thérapeutiques⁸¹⁹. Au nom du groupe socialiste, Alain Claeys prit pour comparaison le diagnostic préimplantatoire, technique pouvant mener à l'eugénisme mais qui fut autorisée par le législateur en 1994, avec l'encadrement nécessaire, pour permettre de déceler certaines anomalies génétiques chez les embryons. Jacqueline Fraysse rappela pour sa part que le clonage thérapeutique "*n'est pas la seule découverte, la seule technique dont puissent découler le pire comme le meilleur*", et qu' "*à partir de l'énergie nucléaire —c'est un bel exemple—, on peut faire des bombes, comme on peut fabriquer de l'électricité au service des hommes*" ; la représentante du groupe communiste conclut en rappelant que "*le débat doit porter sur l'utilisation que nous devons faire des grandes conquêtes scientifiques, et dans le cas précis, il n'y a pas d'hésitation : il y a unanimité en faveur de l'interdiction absolue d'utiliser cette technique dans un but de reproduction. C'est là un point essentiel, mais devons-nous pour autant nous interdire de mettre cette technique au service éventuel —car on n'est pas sûr encore de ses résultats— de la santé de l'être humain ? Non, il faut simplement veiller à ce que cette technique ne soit pas utilisée contre l'humain*".

Enfin, les députés rappelèrent qu'ils entendaient bien, en tout état de cause, interdire le clonage thérapeutique⁸²⁰. Le ministre de la santé Jean-François Mattéi s'était d'ailleurs exprimé en ces termes au Sénat : "*quand nous aurons plusieurs années de recul sur le clonage thé-*

⁸¹⁸ Séance du 29 janv. 2003, J.O. Débats parlementaires – Sénat, 30 janv. 2003, pp. 442 et suiv.

⁸¹⁹ Comme les débats l'avaient déjà souligné au Sénat, le clonage thérapeutique pourrait par exemple permettre le traitement de certaines maladies dégénératives.

⁸²⁰ Ce, contrairement à l'avis formulé par le Comité consultatif national d'éthique (voir son avis n° 67 sur l'avant-projet de révision des lois de bioéthique du 27 janv. 2000).

rapeutique appliqué aux animaux, quand des animaux malades auront été guéris et que l'on aura corrigé des anomalies provoquées, grâce au clonage thérapeutique, alors peut-être pourrons-nous nous interroger sur la validité du clonage thérapeutique. À mon avis, cela ne se fera pas avant de très nombreuses années. C'est l'une des raisons pour lesquelles je m'oppose au clonage thérapeutique pour l'espèce humaine : nous ne sommes pas prêts !". Claudie Haigneré, ministre de la recherche et des nouvelles technologies, avait alors affirmé son adhésion à cette position gouvernementale : *"les faits scientifiques permettant d'entrevoir de façon réaliste les applications thérapeutiques effectives du transfert nucléaire sont encore très limités. Je pense qu'il y a lieu de mener des recherches —exceptionnelles et passionnantes— sur l'animal, avant de passer à l'homme"*.

L'interdiction du clonage humain à des fins thérapeutiques fut finalement inscrite dans le code de la santé publique⁸²¹ ; mais les interventions convergentes de députés et de sénateurs s'exprimant au nom des principaux groupes parlementaires (groupe UMP, groupe socialiste, groupe communiste) ne laissent pas de doute quant à l'évolution du droit sur cette question : celle-ci, dans une logique utilitariste, est clairement liée aux avancées scientifiques, alors qu'on aurait pu s'attendre à voir au contraire les avancées scientifiques figées par le droit au nom d'un système de valeurs. L'interdiction des recherches sur l'embryon humain, prononcée en 1994 puis levée en 2004 en raison des perspectives scientifiques qu'elles laissaient entrevoir, peut d'ailleurs être regardée comme un précédent.

Il n'en reste pas moins que face à de telles revendications, les droits fondamentaux constituent des garde-fous essentiels : ils interviennent à titre correctif.

II. LE CORRECTIF DES DROITS FONDAMENTAUX

À l'occasion de l'examen des lois relatives à la bioéthique de juillet 1994, le Conseil constitutionnel affirma la valeur constitutionnelle du principe de la dignité de la personne humaine⁸²² ; ce principe fut tiré par le Haut Conseil de la phrase liminaire du préambule de la Constitution de 1946 qui condamne l'asservissement et la dégradation de la personne humaine. Sans entrer dans les subtilités d'un tel principe, on peut dire que la dignité de l'homme implique qu'il soit reconnu comme un sujet de droits, et interdit qu'il soit traité en objet ; symbole d'une société fondée sur une philosophie humaniste, le principe de dignité fait figure de

⁸²¹ L'art. L. 2151-4 du code de la santé publique, issu de l'art. 25 de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 précitée, interdit *"toute constitution par clonage d'un embryon humain à des fins thérapeutiques"*.

⁸²² Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 précitée

valeur collective indépassable, et s'impose au pouvoir politique notamment dans sa responsabilité à l'égard du progrès scientifique et de ses limites.

Le principe de dignité constitue en effet le support constitutionnel d'un certain nombre de droits de valeur législative, et d'objectifs de valeur constitutionnelle, qui tendent à en assurer l'effectivité⁸²³ ; par ailleurs, il s'impose par la volonté du constituant français —de son interprète en tout cas— et par celle des États signataires des conventions internationales qui le consacrent⁸²⁴, comme un principe potentiellement limitatif de toute autre liberté, individuelle ou collective. C'est ainsi que la dignité de la personne humaine limite notamment la portée de la liberté de la recherche⁸²⁵ ; la convention européenne précitée sur les droits de l'homme et la biomédecine, adoptée en 1997, légitime par exemple toute restriction à la liberté de la recherche qui aurait pour finalité de protéger la dignité de l'homme.

Parmi les droits qui découlent du principe de dignité de la personne, les droits dits "de la personnalité" tels que l'inviolabilité et l'indisponibilité du corps humain justifient les limites fixées à l'expérimentation sur l'homme (A) ; par ailleurs, la question de l'application à l'embryon humain du principe de dignité détermine en grande partie la constitutionnalité des recherches susceptibles d'être menées sur lui (B).

A. L'inviolabilité et l'indisponibilité du corps humain comme limites à l'expérimentation sur l'homme

Les expérimentations sur l'homme posent au droit des questions d'une grande complexité, car tout en étant nécessaires aux progrès de la médecine, elles sont par nature aléatoires quant aux dangers courus par les personnes qui s'y prêtent ; elles présentent aussi le risque de réduire l'homme à un objet de recherche, contrairement à ce qu'implique le principe constitutionnel de dignité de la personne humaine. Plus précisément, la théorie des "droits de la personnalité" porte l'idée selon laquelle le corps humain, en son entier, doit être regardé comme la continuité de la personne, et ne peut par conséquent être considéré comme une chose⁸²⁶ ;

⁸²³ voir Bertrand MATHIEU, "Pour une reconnaissance de "principes matriciels" en matière de protection constitutionnelle des droits de l'homme", *op. cit.* p. 211

⁸²⁴ voir Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX, Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, *op. cit.* p. 508

⁸²⁵ voir Bertrand MATHIEU, "Force et faiblesse des droits fondamentaux comme instruments du droit de la bioéthique : le principe de dignité et les interventions sur le génome humain", *RDP*, 1999, n° 1, p. 93

⁸²⁶ sur cette question, voir notamment Rémy CABRILLAC, "Le corps humain", in Libertés et droits fondamentaux, sous la dir. de Rémy CABRILLAC, Marie-Anne FRISON-ROCHE et Thierry REVET, 11^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2005, p. 161

elle se traduit par un double principe : le principe d'inviolabilité du corps humain assure la protection du corps contre les atteintes des tiers⁸²⁷, le principe d'indisponibilité du corps humain assure cette protection contre la personne elle-même, le droit de la personne sur son corps ne pouvant être assimilé à un droit de propriété⁸²⁸.

Sur la base de ces exigences, le législateur a indiqué aux scientifiques les limites de leur liberté⁸²⁹, par l'édiction de règles générales destinées à protéger l'ensemble des personnes qui se prêtent aux expérimentations (1), mais aussi de règles particulières prenant en considération la fragilité de potentiels "sujets de recherche" (2).

1) La protection de l'ensemble des sujets de recherche

Afin d'assurer la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales, le législateur a prévu d'importantes garanties procédurales qui permettent de contrôler, à plusieurs niveaux, la validité des protocoles de recherche. La loi, tout d'abord, rend obligatoire la consultation d'un comité chargé de se prononcer sur l'acceptabilité éthique et scientifique du projet de recherche (a) ; ce comité procède à un bilan des risques et des avantages présentés par la recherche envisagée, qui en détermine la légalité (b). Le promoteur de la recherche doit en tout état de cause obtenir le consentement de la personne qui envisage de s'y prêter (c). Enfin le projet de recherche, accompagné de l'avis du comité consulté et du consentement de la personne intéressée, est soumis à un contrôle administratif (d).

a) La consultation d'un comité de protection des personnes

C'est la déclaration d'Helsinki, élaborée par l'Association médicale mondiale en 1964, qui pour la première fois préconisa la mise en place de "comités indépendants" chargés de rendre un avis à la fois scientifique et éthique sur tout protocole de recherche impliquant des sujets humains. Depuis, ont vu le jour à travers le monde de nombreux "comités d'éthique",

⁸²⁷ Art. 16-1 du code civil : "*chacun a droit au respect de son corps. Le corps humain est inviolable*".

⁸²⁸ Ce principe fut d'abord consacré d'abord par la jurisprudence comme un principe d'ordre public (voir Bernard BEIGNIER, "L'ordre public et les personnes", in L'ordre public à la fin du XX^{ème} siècle, avec la coordination de Thierry REVET, coll. *Thèmes et Commentaires*, Dalloz, Paris, 1996, p. 13), puis par le législateur et par le Conseil constitutionnel à travers le principe de dignité de la personne humaine, qui interdit à une personne de disposer de la totalité de soi, et place le corps en son entier hors du commerce juridique (dans sa décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 précitée, le Conseil constitutionnel présente explicitement "*l'inviolabilité, l'intégrité et l'absence de caractère patrimonial du corps humain*" comme des principes tendant à "*assurer le respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine*").

⁸²⁹ voir sur cette question la thèse de Bénédicte BÉVIÈRE, La protection des personnes dans la recherche biomédicale, coll. *Thèses*, Les études hospitalières, Bordeaux, 2001

dont certains ont été spécifiquement chargés de contrôler la validité scientifique, humaine et sociale des projets de recherche sur l'homme.

En France, l'application du principe général établi par la déclaration d'Helsinki nécessitait en 1988 une organisation institutionnelle nouvelle, car les comités d'éthique qui s'étaient institués au gré d'initiatives isolées au sein d'hôpitaux, d'universités, d'établissements de recherche publics ou privés, n'avaient pas de statut commun pouvant leur permettre de contrôler selon des règles identiques la validité des projets de recherche biomédicale ; or, le législateur entendait introduire des exigences précises quant à l'organisation et au fonctionnement des comités chargés de contrôler *a priori* les projets de recherche biomédicale. Par ailleurs, cette tâche ne pouvait être confiée au Comité consultatif national d'éthique en raison d'une part du nombre trop élevé d'essais thérapeutiques susceptibles d'être réalisés sur le territoire national, d'autre part de la nature de sa mission, qui est de rendre des avis de principe et non pas de prendre position sur des cas particuliers. Le législateur a donc opté pour une solution spécifique, en instituant des organismes nouveaux, dénommés "comités consultatifs de protection des personnes dans la recherche biomédicale". Il ne s'agissait pas d'une innovation absolue, car ces comités existaient déjà avant 1988⁸³⁰ ; mais ils fonctionnaient en dehors de toute réglementation. Ils acquirent avec la loi Huriet-Sérusclat un statut commun et un rôle officiel⁸³¹, leur consultation étant désormais un préalable indispensable à toute expérimentation sur l'homme.

Le dispositif ainsi mis en place fit l'objet, en 2001, d'un rapport parlementaire rédigé par Claude Huriet⁸³² ; le rapport témoignait de lourdes difficultés de fonctionnement des comités de protection des personnes⁸³³ et d'une faible cohérence d'ensemble des avis rendus⁸³⁴, et concluait à la nécessité de procéder à une révision de leur statut, de leur organisation et de

⁸³⁰ En 1987, des enquêtes officieuses en avaient dénombré une cinquantaine.

⁸³¹ Ces comités, agréés par le ministre chargé de la santé, devaient en particulier exercer leur mission "*en toute indépendance*"; leur composition garantissait par ailleurs "*la diversité des compétences dans le domaine biomédical et à l'égard des questions éthiques, sociales, psychologiques et juridiques*".

⁸³² Claude HURIET, La protection des personnes se prêtant à des recherches biomédicales. Le rôle des comités : un bilan et des propositions, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales, 6 avril 2001, doc. Sénat n° 267, 2000-2001

⁸³³ En particulier, le rapport avait constaté un important absentéisme, des carences dans la nomination ou le renouvellement des membres, et par ailleurs une grande difficulté des comités à apprécier l'existence ou non d'un bénéfice individuel direct, en partie liée à l'insuffisante formation de leurs membres.

⁸³⁴ Le rapport évoquait en effet l'hétérogénéité de l'activité des comités, pour s'interroger surtout sur celle de leurs avis : les comités n'avaient pas, à travers le pays, les mêmes exigences, ce qui soulevait le problème de la rigueur avec laquelle étaient examinés les dossiers.

leur fonctionnement⁸³⁵. C'est finalement une directive communautaire du 4 avril 2001 qui imposa la modification des statuts de ces comités⁸³⁶ : la loi du 9 août 2004 qui procède à sa transposition a transformé les "comités consultatifs de protection des personnes dans la recherche biomédicale" en "comités de protection des personnes"⁸³⁷.

La mission de ces comités consiste à examiner les projets de recherche qui leur sont soumis, et plus précisément les "*conditions de validité de la recherche, notamment au regard de la protection des personnes*"⁸³⁸ ; cette validité est principalement déterminée par le degré de protection des participants et par la qualité de leur information avant et pendant la durée de la recherche, mais aussi par la pertinence générale du projet scientifique.

Contrairement aux anciens comités "consultatifs" de protection des personnes, ces nouveaux comités sont dotés d'un pouvoir décisionnel, qui leur confère l'autorité qui manquait parfois à leurs prédécesseurs⁸³⁹ : l'article L. 1121-4 du code de la santé publique précise que "*la recherche biomédicale ne peut être mise en œuvre qu'après avis favorable du comité de protection des personnes mentionné à l'article L. 1123-1 (...)*". L'avis du comité, motivé, est rendu par écrit à l'investigateur, et communiqué à la personne qui se prête à l'expérience, pouvant ainsi l'aider dans sa décision d'accorder ou non son consentement.

Les comités de protection des personnes s'attachent notamment à contrôler le bilan bénéfices / risques de l'expérimentation envisagée.

⁸³⁵ Le rapport Huriot proposa de réformer l'organisation du financement des comités, de leur reconnaître un rôle de conseil qu'ils exerçaient très souvent dans la pratique, de modifier leur composition, d'assurer la formation de leurs membres, de mettre en place un mécanisme d'indemnisation de certains d'entre eux, et de valoriser la Conférence nationale des comités pour améliorer la cohérence du dispositif et le dialogue avec les pouvoirs publics.

⁸³⁶ Directive 2001/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001, JOCE n° L 121/34 du 1^{er} mai 2001. Cette directive a contraint les États membres d'harmoniser leurs dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux "essais cliniques de médicaments à usage humain" ; son champ était plus restreint que celui de la loi Huriot-Sérusclat, mais concernait une partie importante des expérimentations sur l'homme. Sa transposition a fourni au Parlement l'opportunité de réviser, plus largement, une législation qui n'avait fait l'objet d'aucune adaptation majeure depuis 1988 (loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, J.O. 11 août 2004, p. 14277).

⁸³⁷ Art. L. 1123-1 du code de la santé publique

⁸³⁸ Art. L. 1123-7 du code de la santé publique

⁸³⁹ Le Comité consultatif national d'éthique avait cependant précisé, comme l'avait déjà souligné le rapport Huriot précité, que les responsabilités nouvelles des comités de protection des personnes devraient être accompagnées de moyens financiers d'action accrus, d'une formation de leurs membres, et d'un système d'indemnisation du travail effectué ; voir son avis n° 79 du 18 sept. 2003, Transposition en droit français de la directive européenne relative aux essais cliniques de médicaments : un nouveau cadre éthique pour la recherche sur l'homme, p. 16 (disponible sur <http://www.ccne-ethique.fr/francais/start.htm>)

b) Les garanties offertes par le bilan bénéfices / risques

Pour être autorisée, toute recherche biomédicale doit faire l'objet d'un bilan confrontant les risques qu'elle présente aux avantages qu'elle est susceptible d'apporter. Selon les termes de la loi, "*aucune recherche biomédicale ne peut être effectuée sur l'être humain (...) si le risque prévisible encouru par les personnes qui se prêtent à la recherche est hors de proportion avec le bénéfice escompté pour ces personnes ou l'intérêt de cette recherche*"⁸⁴⁰.

Jusqu'à la promulgation de la loi du 9 août 2004, ce bilan pouvait être dressé à partir de critères différents selon le type des recherches envisagées :

- dans le cas des recherches biomédicales "avec bénéfice individuel direct", il s'agissait simplement de confronter le risque couru par le patient à l'avantage personnel direct qui pouvait en résulter pour lui ; le risque, comme le bénéfice escompté, étaient comparés à ceux des méthodes thérapeutiques éprouvées, avant d'être confrontés l'un à l'autre.
- dans le cas des recherches biomédicales "sans bénéfice individuel direct", la question était plus complexe puisque ces recherches ne comportaient par hypothèse aucun avantage pour le volontaire. Mais la loi n'évoquait pas le seul bénéfice personnel : elle prévoyait que les risques de l'expérimentation pour la personne qui s'y prêtait pouvaient aussi être confrontés à "*l'intérêt de la recherche*". Le bilan était ainsi susceptible de faire prévaloir un intérêt scientifique sur les risques courus par les sujets de recherche ; mais la loi excluait, par ailleurs, toute recherche sans finalité thérapeutique pouvant comporter un "*risque prévisible sérieux pour la santé des personnes qui s'y prêtent*"⁸⁴¹.

Cette distinction entre les recherches "avec" et "sans" bénéfice individuel direct s'est révélée aléatoire, voire dans certains cas pernicieuse, alors même que son objectif était de conférer une protection accrue aux personnes acceptant de se prêter à une recherche à pure visée cognitive. En effet, les "bénéfices individuels directs" escomptés n'étaient que trop rarement mis en avant dans les protocoles de recherche ; les avis des comités consultatifs de protection des personnes semblaient également leur accorder une importance secondaire. Ainsi, en l'absence d'une présentation systématique et claire de tels bénéfices, les recherches menées sans espoir de bénéfice individuel direct pouvaient dans certains cas, sous réserve de quelques aménagements de la réalité, passer pour des recherches avec bénéfice individuel direct : cette distinction a été un moyen, pour certains promoteurs, de se soustraire aux règles

⁸⁴⁰ Art. L. 1121-2 du code de la santé publique

⁸⁴¹ Ancien art. L. 1124-1 du code de la santé publique

plus strictes applicables à la réalisation des expérimentations à pure visée cognitive, et en particulier de ne pas écarter du domaine de la recherche des personnes atteintes d'une pathologie sur laquelle portait une demande de connaissance scientifique⁸⁴². C'est pourquoi la dernière version de la déclaration d'Helsinki, issue de la révision d'Edimbourg en 2000, abandonna le recours à cette distinction ; l'année suivante, le rapport Huriet en souligna lui aussi les limites, et la difficulté d'en établir les frontières, tandis qu'en 2003 le Comité consultatif national d'éthique proposa à son tour d'abandonner cette référence⁸⁴³. La directive communautaire précitée du 4 avril 2001 avait déjà imposé, en tout état de cause, le principe de cet abandon.

Pour ces raisons, la loi du 9 août 2004 a substitué à la notion usuelle de "bénéfice individuel direct" le seul référent "bénéfice / risque", qui permet d'appliquer des conditions identiques à toutes les recherches. Se pose toujours, néanmoins, la question de l'application de ce référent à des recherches à visée purement cognitive, qui continuent bien sûr d'exister même si le droit les a abandonnées comme critère d'application de règles spéciales. Or dans l'appréciation du nouvel équilibre imposé par la directive communautaire du 4 avril 2001, les risques prévisibles de la recherche pour la personne qui s'y prête sont confrontés soit aux bénéfices escomptés pour cette personne, soit à l'intérêt de la science et de la santé publique : cette évaluation pourrait donc aboutir soit à l'interdiction de fait de la recherche cognitive pure, au nom des droits fondamentaux, soit à la négation de ces droits, au nom de l'intérêt général. Le Comité consultatif national d'éthique a d'ailleurs expliqué que dans une telle perspective, *"l'usage de la notion de bénéfice doit demeurer suffisamment souple pour permettre à la recherche biomédicale d'osciller du pôle individuel au pôle collectif"*, car *"ce qui est contraire à l'éthique n'est pas d'inscrire la pratique investigatrice dans une perspective collectiviste mais de perdre de vue l'intérêt propre du malade devenu un simple objet de recherche"*⁸⁴⁴. Cette *"perspective collectiviste"* est en effet essentielle ; on ne peut, pour autant, que regretter que la loi ne comporte pas de garantie sérieuse pour les droits fondamentaux, face à des recherches menées dans une perspective purement cognitive : elle confie aux comités de protection des personnes et à l'autorité administrative compétente la responsabilité d'assurer l'équilibre entre les bénéfices de la recherche —y compris pour la seule société— et les risques courus par le sujet, sans donner la moindre précision sur ce que doit être le point d'équilibre. La seule mention de la loi qui soit de nature à assurer la protection des individus contre

⁸⁴² Les recherches "sans bénéfice individuel direct" étaient en effet interdites sur les prisonniers, sur les malades en situation d'urgence, et sur les malades mentaux hospitalisés d'office (ancien art. L. 1121-5 du code de la santé publique).

⁸⁴³ voir l'avis n° 79 du Comité consultatif national d'éthique du 18 sept. 2003 précité, pp. 2 à 4

⁸⁴⁴ *ibid.* p. 5

le risque d'asservissement de la personne au nom de l'intérêt collectif est celle qui précise que *"l'intérêt des personnes qui se prêtent à une recherche biomédicale prime toujours les seuls intérêts de la science et de la société"*⁸⁴⁵ ; cette affirmation ne permet pas de peser les risques, et semble insuffisante face aux enjeux en cause.

c) L'exigence du consentement

Le principe d'inviolabilité du corps humain, consacré par l'article 16-1 du code civil, impose comme condition fondamentale de validité des expérimentations sur l'homme, l'obtention du consentement préalable du sujet. Cette exigence issue du Code de Nuremberg acquit force obligatoire en droit international en 1966, avec la signature du Pacte international des droits civils et politiques adopté dans le cadre des Nations Unies⁸⁴⁶. Appliquée depuis longue date par la jurisprudence française, cette règle du consentement fut véritablement consacrée en droit interne par la loi Huriot-Sérusclat de 1988 ; dans sa rédaction issue de la loi du 9 août 2004, l'article L. 1122-1-1 du code de la santé publique prévoit qu' *"aucune recherche biomédicale ne peut être pratiquée sur une personne sans son consentement libre et éclairé"*.

Le consentement, donné par écrit⁸⁴⁷, doit donc être "libre", c'est-à-dire sollicité sans contrainte ni manœuvre visant à le dénaturer ; mais les modalités de recueil du consentement, détaillées par le législateur⁸⁴⁸, sont surtout destinées à "éclairer" la personne sollicitée, c'est-à-dire à lui fournir la meilleure information possible sur la recherche à laquelle il envisage de se soumettre. Un document écrit lui est donc remis, par l'investigateur ou le médecin qui le représente ; ce document doit présenter l'objectif, la méthodologie et la durée de la recherche, son intérêt thérapeutique ou scientifique (c'est-à-dire les bénéfices qu'on en attend), les contraintes qu'elle implique, les risques prévisibles y compris en cas d'arrêt de la recherche avant son terme, et l'avis du comité de protection des personnes ; le document doit également mentionner que l'intéressé peut refuser de participer à la recherche, et retirer son consentement à tout moment *"sans encourir aucune responsabilité ni aucun préjudice de ce fait"*.

La règle du consentement connaît cependant une exception, qui est la situation d'urgence ne permettant pas de recueillir le consentement préalable du malade⁸⁴⁹ : dans ce cas, le

⁸⁴⁵ Art. L. 1121-2 du code de la santé publique

⁸⁴⁶ Art. 7 du Pacte : *"il est interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique"*.

⁸⁴⁷ Si le consentement ne peut être donné par écrit, il peut cependant être attesté par un tiers, totalement indépendant de l'investigateur et du promoteur de la recherche en question.

⁸⁴⁸ voir l'art. L. 1122-1 du code de la santé publique

⁸⁴⁹ Art. L. 1122-1-2 du code de la santé publique

consentement des proches peut suffire, mais dès lors qu'il est en état de s'exprimer, l'intéressé doit être personnellement informé de la recherche en cours et y consentir pour qu'elle puisse être légalement poursuivie.

Cependant, la rédaction de l'article L. 1122-1-2 du code de la santé publique est ambiguë : le consentement des membres de la famille, et à défaut celui de la personne de confiance prévue à l'article L. 1111-6 du code de la santé publique, n'est sollicité que "*s'ils sont présents*". Alors que l'esprit affiché de la directive communautaire du 4 avril 2001 était d'imposer en toutes circonstances le recueil d'un consentement —de la personne elle-même, ou à défaut d'un représentant légal *ad hoc* pour la recherche—, cette mention permet en réalité de contourner l'exigence de consentement dès lors que les circonstances peuvent justifier la qualification de "situation d'urgence" et qu'aucun membre de la famille ni la personne de confiance ne peut être joint : l'urgence permet de justifier, soit par l'obtention du consentement d'autrui soit par l'impossibilité de le recueillir, la réalisation de recherches sur des personnes qui sont hors d'état d'exprimer le leur. Or, il faut conserver à l'esprit que quelle que soit l'urgence de la situation, la recherche sur l'homme est une activité qui vise à la connaissance objective d'un individu biologique, et qui en tant que telle se distingue du soin, activité thérapeutique qui prend au contraire en considération la subjectivité d'une personne. Si l'on peut admettre l'administration de soins en dehors de tout consentement, il faut convenir que la poursuite de recherches scientifiques sur une personne hors d'état d'exprimer son consentement et sans celui de ses proches, relève d'une autre logique : à l'évidence, l'exception prévue à la règle du consentement en cas d'urgence n'a pas été pensée dans un souci de protection du malade, mais dans une logique mettant au premier plan l'intérêt collectif qui peut résulter de telles recherches.

En outre, alors que la loi Huriet-Sérusclat avait interdit toute recherche sur des "*malades en situation d'urgence*" s'il n'en était pas attendu un bénéfice direct pour leur santé⁸⁵⁰, la loi du 9 août 2004 a soustrait ces derniers du champ de la protection renforcée due aux personnes en état ou en situation de faiblesse⁸⁵¹. Ce choix a pour effet de permettre que des recherches, y compris à pure visée cognitive, soient menées sur ces malades en dehors de tout consentement. La disparition de la distinction entre les recherches "avec" et "sans" bénéfice individuel direct, et du régime spécifique prévu pour ces dernières, a donc ici des effets qui doivent être

⁸⁵⁰ Ancien art. L. 1122-5 du code de la santé publique

⁸⁵¹ sur cette protection renforcée, *cf. infra* p. 271. Les "*malades en situation d'urgence*" n'apparaissent plus parmi les personnes qui ne peuvent être sollicitées pour des recherches biomédicales qu'à des conditions restrictives, censées les protéger ; voir les art. L. 1121-5 à L. 1121-8 du code de la santé publique.

vigoureusement dénoncés : si l'on peut admettre le principe des recherches sur les malades en situation d'urgence, y compris au nom de leur intérêt pour d'autres malades, le principe de l'inviolabilité du corps humain s'oppose à ce qu'elles soient engagées sans le recueil du consentement des proches.

d) Le contrôle de l'administration

Dès 1988, la loi imposa, comme symbole de l'encadrement par la puissance publique de la recherche biomédicale sur l'homme, la transmission à une autorité administrative désignée par la loi d'une "lettre d'intention", l'informant de l'identité, des titres et des fonctions du promoteur et des investigateurs, mais surtout du protocole de la recherche, c'est-à-dire de ses objectifs, de sa nature (recherche avec ou sans bénéfice individuel direct), de l'ensemble des renseignements relatifs aux produits, matériels ou méthodes expérimentés, et enfin du lieu, de la date et de la durée de la recherche ; la lettre d'intention devait toujours être accompagnée de l'avis du comité consulté. Ainsi renseignée, l'autorité administrative —qui pouvait demander au promoteur toute information complémentaire sur la recherche— était en mesure de s'assurer que les conditions de la recherche envisagée étaient conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives aux recherches biomédicales, et notamment aux impératifs de santé publique et de sécurité des personnes qui s'y prêtaient. Si elle estimait les garanties insuffisantes, elle pouvait purement et simplement interdire la réalisation de la recherche biomédicale⁸⁵² : on peut par conséquent considérer qu'elle détenait déjà en la matière un pouvoir décisionnel, et que son silence valait en réalité acceptation implicite de la recherche —mais potentiellement *a posteriori*, c'est-à-dire une fois la recherche engagée⁸⁵³.

La directive communautaire du 4 avril 2001 imposa le passage d'un régime de déclaration à un véritable régime d'autorisation administrative : la loi du 9 août 2004 a transformé l'obligation d'information en demande formelle d'autorisation⁸⁵⁴. Dans la mesure où l'autorisa-

⁸⁵² Pendant le déroulement de la recherche, il revenait aux médecins inspecteurs de santé publique, et dans la limite de leurs attributions aux inspecteurs de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, de veiller au respect de la loi et de ses règlements d'application. Avisés par leurs services ou par toute autre voie d'un risque nouveau pour la santé publique ou pour la protection des sujets de recherche, le ministre, ou le directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, pouvaient à tout moment suspendre la recherche.

⁸⁵³ Cependant, si l'avis du comité consultatif de protection des personnes était défavorable, la recherche ne pouvait être engagée avant l'expiration d'un délai de deux mois après la transmission de la lettre d'intention à l'autorité administrative compétente, ce délai lui permettant le cas échéant de s'opposer à la réalisation de la recherche.

⁸⁵⁴ Art. L. 1123-8 du code de la santé publique : "*nul ne peut mettre en œuvre une recherche biomédicale sans autorisation de l'autorité compétente délivrée dans un délai fixé par voie réglementaire*".

tion pourra certainement être accordée implicitement⁸⁵⁵, ce changement de régime ne présente certes qu'un intérêt pratique limité. Le poids du contrôle de l'État sur les recherches biomédicales en est tout de même accru, car le projet de recherche ne peut plus être mis en œuvre avant la délivrance —expresse ou implicite— de l'autorisation ; par ailleurs dans le délai qui sera fixé par voie réglementaire, l'autorité administrative compétente⁸⁵⁶ peut informer le promoteur qu'elle a des objections à la mise en œuvre de la recherche, ce qui oblige ce dernier à modifier le contenu de sa demande et à la lui adresser de nouveau⁸⁵⁷. En cours de réalisation de la recherche, et en cas de modification substantielle du projet par le promoteur, l'esprit de l'autorisation administrative préalable persiste⁸⁵⁸.

Ce régime d'autorisation administrative, qui fait dépendre d'une décision administrative l'engagement voire la poursuite d'une recherche biomédicale sur l'homme, peut sans doute, mieux que ne le faisait le régime précédent de déclaration, symboliser et concrétiser la volonté de l'État de contrôler la nature et le cours des expérimentations sur l'homme.

2) La protection particulière des personnes en état ou en situation de faiblesse

Ce que nous appelons les personnes en état ou en situation de faiblesse sont celles qui, pour des raisons diverses, sont fragilisées : il peut s'agir d'une fragilité liée à un état de santé (on pense par exemple aux malades en situation d'urgence, aux personnes dans le coma), d'une fragilité psychologique (il s'agit en particulier des personnes internées en établissement sanitaire ou social, ou hospitalisées d'office), d'une fragilité liée à une situation particulière (comme celle des femmes enceintes, des parturientes ou des mères qui allaitent), ou encore

⁸⁵⁵ L'avant-projet de révision de la loi Huriet-Sérusclat contenait un projet d'article L. 1123-8, ainsi rédigé : "*le silence gardé par l'autorité compétente à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de la réception de la demande complète vaut autorisation implicite*". La fixation du délai a finalement été renvoyée au pouvoir réglementaire, mais il est probable que celui-ci s'inspirera d'une telle solution.

⁸⁵⁶ Il s'agit normalement du ministre chargé de la santé ; mais si les recherches portent sur les produits visés par l'art. L. 5311-1 du code de la santé publique, usuellement qualifiés par le législateur de "produits de santé", la déclaration doit être adressée au directeur général de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé, qui est un établissement public de l'État (art. L. 1123-12 du code de la santé publique).

⁸⁵⁷ Cette procédure ne peut être appliquée qu'une fois pour chaque projet de recherche, mais si le promoteur ne modifie pas le contenu de sa demande, cette dernière serait considérée comme rejetée ; voir l'art. L. 1123-8 du code de la santé publique.

⁸⁵⁸ En effet, toute modification substantielle du projet en cours de réalisation de la recherche doit obtenir, préalablement à sa mise en œuvre, une autorisation de l'autorité compétente délivrée dans les mêmes conditions que l'autorisation initiale (art. L. 1123-9 du code de la santé publique). De même, le promoteur doit informer l'autorité administrative de la survenue de tout effet indésirable grave susceptible d'être dû à la recherche, et lui transmettre toute information relative à un fait nouveau concernant son déroulement et susceptible de porter atteinte à la sécurité des personnes qui s'y prêtent (art. L. 1123-10 du code de la santé publique).

d'une fragilité sociale (sont concernés les incapables, qu'ils soient des mineurs ou des majeurs sous tutelle, les prisonniers, et même les personnes en grande difficulté économique). La fragilité de ces personnes les expose naturellement plus que les autres au risque du sacrifice individuel fait au nom d'intérêts collectifs, ce qui explique l'exigence d'une protection particulière adaptée à leur situation. Or c'est sans doute à la marge, et notamment par l'examen de la prise en considération par les normes sociales des personnes les moins favorisées, que l'on peut mesurer la véritable dimension éthique d'un système juridique.

Deux questions seront examinées : celle de la protection des personnes particulièrement exposées aux risques de la recherche elle-même (a), et celle de la protection des personnes face aux tentations de l'argent, qui pose le problème de la rémunération des sujets qui se prêtent à des recherches biomédicales (b).

a) La prise en compte de la fragilité face aux risques de la recherche

Les recherches biomédicales dont on attend un bénéfice individuel direct peuvent par hypothèse, bien qu'elles se distinguent du soin à proprement parler, contribuer à améliorer la condition des sujets qui s'y prêtent : par conséquent, dans le régime fondé sur la distinction entre les recherches "avec" et "sans" bénéfice individuel direct, elles ne suscitaient aucune exclusion de principe liée à l'état de santé ou à la situation sociale des intéressés. En revanche, les recherches biomédicales à visée exclusivement cognitive posent des questions plus complexes : de telles recherches présentent des risques d'une nature différente de celles qui sont destinées à soulager, puisque la contrepartie du risque, que constitue pour les sujets d'expérimentations thérapeutiques l'espoir d'un bénéfice individuel, fait défaut. Ces recherches étaient donc plus strictement réglementées, en raison des risques d'abus que des expérimentations scientifiques sur des personnes en état ou en situation de faiblesse pourraient entraîner : la loi excluait purement et simplement certaines personnes du champ des expérimentations dépourvues de visée thérapeutique directe⁸⁵⁹, et dans le même esprit, soumettait à des conditions restrictives leur réalisation sur d'autres catégories de personnes⁸⁶⁰.

⁸⁵⁹ Il s'agissait des personnes privées de leur liberté par une décision judiciaire ou administrative, mais aussi des malades en situation d'urgence, et des personnes hospitalisées sans leur consentement en raison de troubles mentaux ; ancien art. L. 1121-5 du code de la santé publique.

⁸⁶⁰ Les mineurs, majeurs sous tutelle, et personnes admises dans un établissement sanitaire ou social à d'autres fins que celles de la recherche (ancien art. L. 1121-6 du code de la santé publique), ainsi que pour des raisons liées à leur fragilité passagère, les femmes enceintes, les parturientes et les mères qui allaitent (ancien art. L. 1121-4 du code de la santé publique), ne pouvaient être sollicités pour des expérimentations sans bénéfice individuel direct que si celles-ci répondaient à trois conditions cumulatives :

- ne présenter aucun risque sérieux prévisible pour leur santé (et pour celle de l'enfant le cas échéant) ;

(suite de la note : page suivante)

La liberté des scientifiques était ainsi encadrée par la loi. Cependant, la transposition de la directive communautaire du 4 avril 2001 a conduit, par l'abandon de la distinction formelle entre recherches "avec" et "sans" bénéfice individuel direct, à supprimer les précautions particulières attachées aux recherches à pure visée cognitive, et par conséquent à réduire la protection jusqu'alors accordée aux personnes fragiles.

En effet, indépendamment de tout bénéfice pour elles, la loi a ouvert la possibilité de mener des recherches sur ces personnes en état ou en situation de faiblesse, à la condition toutefois que des recherches d'une efficacité comparable ne puissent être effectuées sur une autre catégorie de la population. Des recherches peuvent ainsi être menées sur un mineur dès lors que *"ces recherches se justifient au regard du bénéfice escompté pour d'autres mineurs"*⁸⁶¹ ; une disposition similaire a été adoptée pour les femmes enceintes, les parturientes et les mères qui allaitent, puisqu'elles peuvent se prêter à des recherche biomédicales si *"ces recherches se justifient au regard du bénéfice escompté pour d'autres femmes se trouvant dans la même situation ou pour leur enfant"*⁸⁶². De même, les personnes privées de liberté par une décision judiciaire ou administrative, les personnes hospitalisées sans consentement en raison de troubles mentaux, ou encore les personnes admises dans un établissement sanitaire ou social, peuvent désormais faire l'objet de recherches biomédicales si *"ces recherches se justifient au regard du bénéfice escompté pour d'autres personnes se trouvant dans la même situation juridique ou administrative"*⁸⁶³. Enfin, les personnes majeures faisant l'objet d'une mesure de protection légale, ou hors d'état d'exprimer leur consentement, peuvent être sollicitées pour des recherches biomédicales si *"ces recherches se justifient au regard du bénéfice escompté pour d'autres personnes placées dans la même situation"*⁸⁶⁴.

Dans tous les cas, l'exigence selon laquelle la recherche sur ces catégories de personnes ne devait présenter *"aucun risque sérieux prévisible pour leur santé"* a été reformulée par le législateur, et atténuée : il est désormais indiqué que *"les risques prévisibles et les contraintes que comporte la recherche doivent présenter un caractère minimal"*. La question se pose donc de savoir ce qu'est un "risque prévisible minimal", et en particulier si ce caractère mini-

-
- être utiles à des personnes présentant les mêmes caractéristiques d'âge, de maladie ou de handicap, ou pour les recherches envisagées sur les femmes enceintes, les parturientes et les femmes qui allaitent, à la connaissance des phénomènes de la grossesse, de l'accouchement et de l'allaitement ;
 - ne pouvoir être réalisées autrement.

⁸⁶¹ Art. L. 1121-7 du code de la santé publique

⁸⁶² Art. L. 1121-5 du code de la santé publique

⁸⁶³ Art. L. 1121-6 du code de la santé publique

⁸⁶⁴ Art. L. 1121-8 du code de la santé publique

mal doit, conformément à l'esprit de la directive du 4 avril 2001, être évalué par rapport à l'intérêt de la recherche pour la santé publique, ce qui ouvrirait la voie à toutes les dérives utilitaristes.

Ainsi, alors que la loi Huriet-Sérusclat excluait catégoriquement du champ des recherches sans bénéfice individuel direct certaines catégories de personnes, la seule référence à l'équilibre "bénéfices / risques" a eu pour effet —pour objet ?— de les réintégrer dans le champ des recherches à pure visée cognitive. Par ailleurs comme on l'a vu plus haut, les "*malades en situation d'urgence*" ne font plus l'objet d'aucune protection particulière.

Il est donc flagrant que l'abandon de la distinction entre les recherches "avec" et "sans" bénéfice individuel direct fragilise considérablement, face aux exigences de la science, la situation des personnes qui ont au contraire besoin d'une protection renforcée. Dans la logique introduite par la directive du 4 avril 2001 et entérinée par le législateur, il n'est plus question d'examiner pour eux-mêmes les risques de la recherche pour la personne qui s'y prête, mais seulement de les comparer aux bénéfices escomptés, soit pour la personne concernée, soit pour la société à travers les progrès de la science biomédicale. La nécessaire relativité du bilan risque / bénéfice, en l'absence de toute garantie objective, offre ainsi aux scientifiques de nouvelles possibilités, en faisant tomber d'importantes barrières éthiques destinées à sauvegarder l'intérêt des personnes qui ne sont pas ou plus en situation de l'apprécier elles-mêmes. On peut donc regretter que les considérations éthiques les plus élémentaires n'aient pas conduit le législateur à exercer, au sujet de ces enjeux majeurs, une plus grande vigilance.

b) La prise en compte de la fragilité sociale :
la question de la rémunération des sujets de recherche

Faisant application du principe de la non patrimonialité du corps humain, principe législatif garant du principe constitutionnel de la dignité de la personne humaine⁸⁶⁵, l'article 16-6 du code civil dispose qu' "*aucune rémunération ne peut être allouée à celui qui se prête à une expérimentation sur sa personne*" ; l'article 16-9 en fait une règle d'ordre public.

L'article 1121-11 du code de la santé publique prévoit donc que "*la recherche biomédicale ne donne lieu à aucune contrepartie financière directe ou indirecte pour les personnes qui s'y prêtent, hormis le remboursement des frais exposés*" ; mais ajoute aussitôt que le pro-

⁸⁶⁵ voir la décision du Conseil constitutionnel n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994 précitée, qui indique que "*l'absence de caractère patrimonial du corps humain*" est un principe tendant à "*assurer le respect du principe constitutionnel de sauvegarde de la dignité de la personne humaine*".

moteur peut, "le cas échéant", verser une "indemnité en compensation des contraintes subies". Ainsi, l'interdiction de toute contrepartie financière est une simple formule de principe, permettant d'entretenir le culte de la gratuité : en réalité, les recherches biomédicales peuvent faire l'objet d'une contrepartie financière, sous la forme d'une "indemnité".

Certes, le législateur a pris quelques précautions pour limiter les effets pervers du versement d'argent en contrepartie d'une participation à une expérimentation scientifique :

- toute indemnité est exclue pour les mineurs, pour les personnes qui font l'objet d'une mesure de protection légale, pour les majeurs hors d'état d'exprimer leur consentement, pour les personnes privées de liberté, pour les personnes hospitalisées sans leur consentement, et pour celles admises dans un établissement sanitaire ou social : ainsi, leurs représentants ne peuvent monnayer leur participation à une recherche biomédicale ;
- le ministre fixe le montant maximal des indemnités qu'une personne peut percevoir au cours d'une même année⁸⁶⁶ ;
- le comité de protection des personnes consulté donne son avis sur "*les montants et les modalités d'indemnisation des participants*"⁸⁶⁷.

Cependant, ces garde-fous ne sont qu'un maigre correctif à l'atteinte manifeste portée au principe de gratuité, censé inspirer l'ensemble des dispositions relatives à l'utilisation du corps humain, de ses éléments et de ses produits. En effet, si la qualification d' "indemnité" utilisée pour la relation d'argent envisagée la distingue à la fois du salaire et des honoraires, cette commodité sémantique —d'ailleurs impropre puisqu'une indemnité est censée compenser un préjudice ou l'engagement de certains frais⁸⁶⁸, ce qui n'est nullement le cas ici— ne doit pas masquer la réalité d'une disposition qui ouvre bel et bien la porte à la rémunération des sujets de recherche. Le législateur, tiraillé entre les principes éthiques qui condamnent l'aliénation de soi, et la nécessité de faciliter le recrutement de volontaires que seule une incitation financière est susceptible d'attirer, n'a pas tranché : sa démarche consiste d'une part à proclamer la gratuité pour protéger les sujets des expérimentations contre leurs propres tentations de porter atteinte à leur intégrité pour de l'argent, d'autre part à introduire la possibilité de percevoir une "indemnité en compensation des contraintes subies", ce qui est de nature à inciter des

⁸⁶⁶ Ce montant est actuellement fixé à 3 800 euros, pour une période de douze mois consécutifs (arrêté du 13 déc. 2001, J.O. 21 déc. 2001, p. 20313).

⁸⁶⁷ Art. L. 1123-7 du code de la santé publique

⁸⁶⁸ Selon la définition du Petit Robert, l'indemnité est "*ce qui est attribué en réparation d'un dommage, d'un préjudice*" ; l'indemnité peut aussi être "*ce qui est attribué en compensation de certains frais*". L'usage fait de ce mot par le législateur ne répond à aucune de ces deux définitions, et couvre une réalité beaucoup plus proche de ce qu'est une "rémunération" ("*argent reçu pour prix d'un service, d'un travail*").

personnes en situation de dépendance économique à se prêter à des expérimentations scientifiques dans la seule perspective d'un profit financier.

Ainsi, alors même qu'à propos du don et de l'utilisation d'éléments et de produits du corps humain, l'article L. 1211-4 du code de la santé publique dispose qu' "*aucun paiement, quelle qu'en soit la forme, ne peut être alloué à celui qui se prête au prélèvement d'éléments de son corps ou à la collecte de ses produits*", et que la question de la rémunération des sujets de recherche se pose dans les mêmes termes que celle de la rémunération des donateurs de sang ou d'organes⁸⁶⁹, le législateur lui applique une logique différente, tout en s'en défendant. Que le droit accueille avec une telle pusillanimité l'idée de "marché de la science", ou de la santé, laisse à penser comme l'affirment de nombreux auteurs que le droit est prêt en certaines circonstances à contourner ses principes les plus précieux au nom d'un certain pragmatisme⁸⁷⁰ ; en l'occurrence, le principe de non patrimonialité du corps humain courbe l'échine face aux impératifs de l'activité scientifique.

B. La dignité de la personne comme limite à la recherche sur l'embryon humain

La principale question soulevée par la recherche sur l'embryon humain est de savoir s'il est protégé par le principe de dignité de la personne, s'il entre dans son champ d'application : de la réponse à cette question, dépend le sort qui lui est réservé quant aux expérimentations scientifiques susceptibles d'être menées sur lui. En effet, s'il est couvert par le principe de dignité, l'embryon humain ne peut être réduit à un simple objet de recherche, et ne peut donc faire l'objet d'aucune expérimentation ; si à l'inverse il ne l'est pas, les impératifs liés à sa dignité tombent, et avec eux les principaux obstacles aux recherches menées sur lui dans l'intérêt collectif du développement des sciences biomédicales.

Le droit ne s'est saisi de ce problème que tardivement ; dans un premier temps, toute expérimentation sur l'embryon fut interdite, ce dont on a déduit que le législateur avait implicitement considéré que l'embryon était protégé par le principe de dignité (1). À la fois encouragé par le monde scientifique et conforté dans cette démarche par la position du Conseil constitutionnel sur le statut de l'embryon, le législateur a ouvert aux chercheurs, comme on l'a

⁸⁶⁹ voir sur ce sujet Nicolas BRASSIER, Christian BALLOUARD, Nadège LE ROUX, Marc-Alain DESCAMPS, François CHAST et Christian HERVÉ, "Gratuité, dédommagement, rémunération : questions éthiques soulevées par les dons du sang", *Journal international de bioéthique*, 2000, vol. 11, n° 1, p. 89

⁸⁷⁰ voir par ex. Bernard EDELMAN, "La recherche biomédicale dans l'économie de marché", *Recueil Dalloz*, 1991-1, chron., p. 203 ; Jean-René BINET, *Droit et progrès scientifique*, *op. cit.* pp. 45 et suiv.

vu, la voie de l'expérimentation sur certains embryons humains ; cependant, au nom de la dignité de la personne que l'embryon faisant l'objet d'un projet parental est destiné à devenir, il a maintenu l'interdiction de mener sur lui des expérimentations (2).

1) Les "lois bioéthique" de 1994 : l'interdiction d'utiliser l'embryon humain à des fins expérimentales

Tout en refusant de protéger explicitement l'embryon humain par le principe de dignité de la personne, le législateur de 1994 lui avait reconnu, en quelque sorte, une humanité suffisante pour interdire toute expérimentation sur lui. En effet, seules avaient été autorisées les "études" qui, fondées sur l'observation, ne portaient pas atteinte à son intégrité⁸⁷¹. Ce faisant, le législateur avait protégé l'embryon de toute utilisation à fins expérimentales, semblant lui appliquer le principe de dignité.

On pouvait cependant douter de l'application, même implicite, du principe de dignité aux embryons humains ; ou en tout cas, deviner qu'il ne revêtait qu'une valeur relative. En effet, le silence du législateur au sujet des pratiques qui tendent, lors d'une première étape, à créer des embryons en nombre supérieur aux besoins de la procréation, était éloquent : dès lors qu'il admettait, même implicitement, que les embryons fussent créés en nombre supérieur à celui des embryons effectivement destinés à être immédiatement implantés —et quelle que fût la légitimité du motif de cette pratique (il s'agissait d'éviter à la femme de subir à nouveau le traumatisme de la collecte des ovules)—, il acceptait la création d'embryons pour une fin autre que celle exclusive de la procréation, en l'occurrence celle du soulagement de la femme. En cela même, parce qu'ils étaient créés avant tout pour servir une cause, et non pas pour eux-mêmes, ils étaient déjà considérés, *a priori*, comme des objets plus que comme des sujets : ils n'étaient pas couverts par le principe de dignité. Or, Bertrand Mathieu indique que "*d'autres solutions juridiques sont possibles. Ainsi, en Allemagne, la législation limite le nombre d'embryons transférés ou fécondés dans l'utérus maternel à trois au cours d'un même cycle et interdit de procéder à la fécondation de plus d'ovocytes qu'il n'est permis d'en transférer au cours d'un cycle. En Suisse, la même exigence est posée par la Constitution elle-même*"⁸⁷².

⁸⁷¹ L'article L. 2141-8 du code de la santé publique était ainsi rédigé : "*La conception in vitro d'embryons humains à des fins d'étude, de recherche ou d'expérimentation est interdite. Toute expérimentation sur l'embryon est interdite. À titre exceptionnel, l'homme et la femme formant le couple peuvent accepter que soient menées des études sur leurs embryons. Leur décision est exprimée par écrit. Ces études doivent avoir une finalité médicale et ne peuvent porter atteinte à l'embryon (...)*".

⁸⁷² Bertrand MATHIEU, "La recherche sur l'embryon au regard des droits fondamentaux constitutionnels", *Revue Dalloz*, 1999, chron., p. 456, note 61

Dans ce contexte de la création délibérée d'embryons surnuméraires, leur protection contre les expérimentations scientifiques ne pouvait être justifiée par le principe de dignité qu'à condition de considérer que celui-ci, lorsqu'il s'applique aux embryons, est un principe auquel il peut être dérogé pour préserver les droits de la femme ; or une telle conception, n'accordant au principe de dignité qu'une valeur relative et permettant par conséquent qu'il fût concilié avec d'autres prétentions, était contraire à celle que l'ensemble de la doctrine croyait voir consacrée par le droit⁸⁷³. Force est pourtant de constater qu'elle fut ultérieurement adoptée au sujet des embryons *in utero* par le Conseil constitutionnel lui-même, qui dans sa décision IVG de 2001 confronta explicitement la sauvegarde de la dignité de la personne humaine à la liberté de la femme, en évoquant l'équilibre imposé par la Constitution entre ces deux droits fondamentaux⁸⁷⁴.

Quel que fût son statut juridique, et indépendamment des lourdes contradictions que faisait surgir la possibilité de créer des embryons en nombre supérieur aux besoins immédiats de la procréation, l'embryon bénéficia en 1994, quant aux expérimentations susceptibles d'être menées sur lui, de la protection due à toute vie humaine : en dépit de ses difficultés à appréhender la question de la définition de l'humain, le droit a donc fixé aux scientifiques les limites de leur liberté. Pourtant, rien n'ayant été véritablement inscrit dans le marbre de la loi au sujet du statut juridique de l'embryon, la protection de celui-ci restait hautement aléatoire au regard du caractère temporaire des dispositions législatives : en effet, la loi de 1994 prévoyait elle-même un nouvel examen de la question après l'écoulement de cinq années, censées permettre l'évolution de la réflexion sur des enjeux eux-mêmes déterminés en grande partie, qu'on le regrette ou qu'on s'en félicite, par les évolutions scientifiques. De fait, comme on l'a vu, le législateur est revenu sur la solution adoptée en 1994, en ouvrant aux chercheurs la possibilité de poursuivre sur certains embryons *in vitro* des expérimentations scientifiques. Ce faisant, il a précisé le champ d'application du principe de dignité.

⁸⁷³ Selon Noëlle Lenoir par exemple, le principe de dignité humaine apparaissait comme un "*droit "indérogeable" par excellence*", et ne pouvait faire l'objet d'aucune limitation ni d'aucune nuance ; voir Noëlle LENOIR, "Bioéthique, constitutions et droits de l'homme", *Diogène*, 1995, n° 172, Questions de bioéthique, p. 29

⁸⁷⁴ Le Conseil constitutionnel estima ainsi que "*la loi n'a pas, en l'état des connaissances et des techniques, rompu l'équilibre que le respect de la Constitution impose entre, d'une part, la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation et, d'autre part, la liberté de la femme qui découle de l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*" ; décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception*, rec. p. 74

2) Les "lois bioéthique" de 2004 : la distinction entre les embryons selon leur destin de personne humaine

La nouvelle législation bioéthique marque un tournant dans l'histoire de la bioéthique française. Pour la première fois en effet, le législateur a défini —et de façon restrictive— le champ d'application du principe qui fonde véritablement l'ensemble des normes de bioéthique : en n'autorisant les recherches que sur les embryons conçus *in vitro* dans le cadre d'une assistance médicale à la procréation, et qui ne font plus l'objet d'un projet parental⁸⁷⁵, il a signifié que le principe de dignité ne s'appliquait pas à toute vie humaine, mais à toute "personne humaine" —y compris à une personne humaine potentielle, comme l'embryon *in vivo* et l'embryon *in vitro* porté par une demande parentale.

Le critère qui semble avoir guidé le législateur dans la détermination du champ d'application du principe de dignité est donc le destin de l'embryon. Si l'embryon est potentiellement une personne humaine, parce qu'il est au centre d'un projet parental ou parce qu'il pourrait encore l'être, le principe de dignité s'applique à lui, interdisant que soient conduites sur lui des expérimentations scientifiques ; la dignité s'applique donc au nom de la personne humaine que l'embryon est appelé à devenir. Si en revanche l'embryon n'a pas d'avenir en tant que personne humaine, parce qu'il ne fait pas et ne pourra plus faire l'objet d'une demande parentale, il n'est pas concerné par le principe de dignité, et les recherches sur lui deviennent possibles.

Dans cette logique, l'application du principe de dignité dépend non plus de la nature ontologique de l'embryon, à propos de laquelle on débattait jusqu'alors, mais du destin qui lui est assigné par autrui : seul un projet parental, réel ou même simplement possible, est de nature à couvrir l'embryon des draps de la dignité. Entre deux embryons au même stade de développement, l'un peut être protégé par le principe de dignité, tandis que l'autre, "abandonné", ne le sera pas : en somme, c'est seulement en tant qu'objet d'un projet que l'embryon devient sujet... voilà une approche singulière d'un principe censé protéger l'humain en tant que tel ; il ne semble pas nécessaire d'en souligner plus longuement les dangers⁸⁷⁶. On peut simplement

⁸⁷⁵ Art. 25 de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 précitée, nouvel art. L. 2151-5 al. 4 du code de la santé publique ; le législateur a par ailleurs précisé les conditions auxquelles étaient soumise la réalisation d'une recherche (en particulier, la recherche doit faire l'objet du consentement écrit préalable du couple dont l'embryon est issu, et d'une autorisation délivrée par l'Agence de la biomédecine, prise en fonction de la pertinence scientifique du projet de recherche).

⁸⁷⁶ La logique qui préside à la solution retenue par le législateur ne s'accorde d'ailleurs guère avec l'interdiction, pourtant explicitement formulée, de créer des embryons humains spécialement à des fins de recherche (art. 25 de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 précitée, nouvel art. L. 2151-2 du code de la santé publique). En outre, cette solution qui rejette au ban de l'humanité l'embryon abandonné, ne présente pas non plus l'intérêt de mettre en cohérence l'ensemble du droit qui s'applique à l'embryon. En effet, elle n'est pas tout à fait

(suite de la note : page suivante)

relever que la progression du droit n'est à l'évidence pas déterminée par l'application de règles éthiques, mais par le développement des techniques scientifiques et l'intérêt de la société à voir se développer la recherche biomédicale⁸⁷⁷ : l'éthique n'apparaît plus que comme le symbole d'un encadrement illusoire.

L'appréhension de la nature ontologique de l'embryon humain, et la définition du statut juridique qui pourrait en découler, sont pour les scientifiques, les philosophes, les juristes, des questions d'une grande complexité ; elles entretiennent un lien étroit avec celle des recherches sur l'embryon humain, qui sont un lieu de rencontre extrêmement sensible des intérêts de l'homme, de la science, et de la société. Il n'est sans doute pas, sur de tels sujets, de réponse tranchée qui puisse être juste : tout est question d'équilibre entre le respect, à travers l'intégrité et la dignité de l'embryon, de la nature humaine, et celui, à travers l'encouragement aux recherches porteuses de perspectives thérapeutiques prometteuses, de la souffrance des malades et de leurs proches qui soulève sans doute sous une autre forme la même question fondamentale de la dignité. Mais ces enjeux sont manifestement contradictoires, et c'est en vain que l'on réclamerait les thérapies tout en prétendant se mettre à l'abri des dilemmes éthiques. Pourtant, sur ces questions qui empiètent à l'évidence sur le champ social et qui relèvent par conséquent de la décision politique, le législateur —quoi qu'on pense de ses choix, et même de sa façon de les formuler— a fixé aux scientifiques dans le passé, et vient de le faire de nouveau même si c'est de façon encore tâtonnante⁸⁷⁸, les cadres de leur liberté.

conforme à la législation sur l'interruption volontaire de grossesse, qui certes permet la destruction de l'embryon *in utero* qui pour des raisons thérapeutiques ne fait plus l'objet d'un projet parental, mais qui interdit une telle destruction au-delà de douze semaines pour des raisons de détresse personnelle de la femme qui le porte et qui décide de renoncer à un projet parental. Sur le plan logique, pour pouvoir prétendre à une application générale à l'embryon, ce critère lié à la demande parentale devrait donc être complété par un critère lié au stade de développement de l'embryon, ce qui ramène inéluctablement aux débats les plus obscurs, et les plus fondamentaux, sur le début de la vie humaine et sur la définition de la "personnalité humaine".

⁸⁷⁷ Jacques Testart écrit ainsi qu' "*aucune résolution éthique ne résiste à l'argumentation médicale*", et précise que "*l'éthique est soluble dans le temps (voir l'intérêt décroissant pour les débats parlementaires), dans l'espace (les autres le font, pourquoi pas nous ?) et dans la casuistique (de l'acquiescement "exceptionnel" pour un cas dramatique à son élargissement)*" ; Jacques TESTART, "Glissements progressifs de la bioéthique", *Le Monde* des 25-26 janv. 2004, p. 13

⁸⁷⁸ La nouvelle loi prévoit, conformément aux souhaits du Conseil d'État, une nouvelle révision de la législation bioéthique dans un délai de cinq ans (art. 40).

Section 2. LA RÉGLEMENTATION DE L'EXPLOITATION DE LA RECHERCHE

Le plus souvent, la recherche n'a pas pour seule ambition de faire progresser la connaissance : ses résultats trouvent en général une traduction concrète dans la sphère économique et sociale, sous la forme de produits ou de services qui entrent sur le marché, ou de théories susceptibles d'enrichir les fondements de l'organisation sociale. Cette valorisation de la recherche, par elle-même, n'est cependant pas inscrite dans un système de valeurs ; les intérêts qu'elle porte peuvent donc entrer en conflit avec ceux que la société entend privilégier, qu'il s'agisse d'objectifs tels que la sécurité des personnes ou l'ordre public, ou de valeurs fondamentales comme la dignité humaine. Dans un tel cas, l'État réglemente directement l'exploitation de la recherche. Marie-Angèle Hermitte rapporte par exemple une décision de justice allemande, rendue à propos du génie génétique, qui érige l'admissibilité de l'exploitation industrielle d'une nouvelle technologie au rang de compétence parlementaire en s'appuyant notamment sur le devoir de protection qui incombe au législateur⁸⁷⁹ : la Cour d'appel de Kassel, saisie de la légalité d'un projet de construction d'une usine de fabrication d'insuline humaine par le génie génétique, posa le principe selon lequel une nouvelle technologie, *a fortiori* lorsqu'elle est controversée, ne pouvait être mise en œuvre pour la fabrication de produits destinés au marché qu'après débat parlementaire. En France, la protection du droit à la santé ou à la vie, et de façon générale la défense de l'intérêt public, peuvent fonder une telle obligation pour le législateur d'intervenir au niveau des applications de la science et de la technologie, en raison de l'incertitude qui les caractérise ; ce faisant, l'État joue un rôle de régulateur sur la production scientifique elle-même, laquelle s'en ressent en effet nécessairement lorsqu'elle est liée au marché.

Cette question du contrôle de l'utilisation des résultats scientifiques n'est pas neuve, et à l'instar des interrogations éthiques, elle a gagné les chercheurs les plus soucieux de leur responsabilité sociale. Ainsi Frédéric Joliot-Curie, le père de la radioactivité artificielle, s'engagea-t-il peu après la seconde guerre mondiale dans la lutte pour l'interdiction des armes atomiques, déclarant en 1952 : "*c'est bien notre devoir de scientifiques de nous opposer à ces véritables détournements de la Science, qui risquent d'obscurcir dans un grand nombre d'esprits la véritable fonction de celle-ci*"⁸⁸⁰. Le débat soulève le problème général de l'anticipation du risque scientifique et technologique, et s'il se cristallise aujourd'hui autour du principe

⁸⁷⁹ voir Marie-Angèle HERMITTE, "L'encadrement juridique de la recherche scientifique", in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, *op. cit.* pp. 41-42

⁸⁸⁰ cité par Pierre BIQUARD, Frédéric Joliot-Curie et l'énergie atomique, *op. cit.* p. 148

de précaution⁸⁸¹, il suscite depuis longtemps l'élaboration de règles diverses, destinées à contrôler l'exploitation industrielle des résultats de la recherche (I). Dans un tout autre domaine, qui met en scène des idéologies jugées néfastes pour l'ordre social —il s'agit en l'occurrence du racisme et du négationnisme—, l'État entend également, selon un principe d'intervention axé sur l'exploitation de la recherche, protéger les intérêts de la société en réprimant pénalement la divulgation de telles théories à prétention scientifique, dont le salut ne pourrait précisément passer que par la publicité (II).

I. LA RÉGLEMENTATION DU MARCHÉ

Dès lors qu'il s'agit d'évoquer l'exploitation industrielle des résultats de la recherche, on pourrait avancer, comme on n'hésite pas à le faire outre-atlantique, que la sanction la meilleure —la plus directe et la plus efficace— des risques inhérents aux applications de la science est précisément celle du marché, qui peut avoir pour effet de remonter jusqu'à l'amont, de telle sorte qu'elle régule finalement la recherche elle-même. Ainsi l'économiste George Caesar explique-t-il qu' "*aux États-Unis, on se méfie volontiers du contrôle de l'État (...). Le sentiment général est que les pouvoirs publics ne peuvent en aucun cas indiquer aux gens ce qu'ils doivent ou ne doivent pas penser, écrire ou produire ; que le libre marché limitera de lui-même la diffusion de résultats scientifiques saugrenus, l'expression d'idées nuisibles, ou la production de biens nocifs. Le système juridique, imprégné de cette philosophie, prévoit d'ailleurs en amont fort peu de limites, se contentant d'apporter l'aide nécessaire à ceux qui s'estiment victimes des dérives de la science, de déclarations diffamatoires ou des excès de l'industrie : il sanctionne très durement les répercussions d'agissements dommageables, comptant, pour réguler les activités d'amont, sur la crainte de leurs auteurs de se voir condamnés à des indemnités pratiquement illimitées*"⁸⁸². On perçoit bien la philosophie d'un tel système, qui s'en remet à la confiance du public au point d'en faire l'unique témoin de la qualité des "produits", et met en scène le seul principe de la responsabilité, civile et pénale : il organise une forme de sanction *a posteriori* des applications de la science, et permet sans doute, dans une certaine mesure, une forme de régulation. Il n'en reste pas moins que cette sanction du marché, fondée sur des intérêts commerciaux et non sur l'expression de choix collectifs, est

⁸⁸¹ sur la tendance actuelle à exalter le principe de précaution alors que le droit sanctionne déjà, et par des mécanismes éprouvés, la simple prise de risques, voir Denis BROUSOLE, "Principe de précaution : la science en détention préventive", *JCP - La Semaine Juridique (édition générale)*, 7 juillet 2004, n° 28, p. 1257

⁸⁸² George CAESAR, extrait d'une conférence donnée à l'Université de Berkeley le 25 juin 2001 sur le thème de la politique de l'environnement, document personnel

insuffisante : il suffit pour s'en convaincre d'évoquer la catastrophe sanitaire de Minamata liée aux déchets industriels dans les années 1950 et 1960, l'épidémie de la Thalidomide au début des années 1960, le drame de Bhopal causé par l'industrie chimique en 1984, ou encore la menace à la fin des années 1990 d'une épidémie de la maladie de Creutzfeldt Jacob suite au scandale des farines animales, les inquiétudes liées à l'effet de serre et au réchauffement de la planète, ainsi que celles qui accompagnent depuis de nombreuses années le développement vertigineux de la génétique dopé par ses perspectives industrielles. Les victimes de ces tragédies, comme les inquiétudes pesant sur l'avenir de la planète ou les risques déjà avérés des travaux sur les organismes génétiquement modifiés⁸⁸³, sont là pour nous rappeler le coût humain et social du développement incontrôlé de certaines "industries scientifiques".

Le marché est donc un instrument de régulation insuffisant, et le rôle de la puissance publique dans la prévention et la gestion des risques industriels⁸⁸⁴, plus généralement dans la préservation des intérêts de la société face aux conséquences d'une activité qui peut avoir des répercussions directes sur le corps social, mérite d'être affirmé. Parallèlement au contrôle politique qui s'exerce sur l'exploitation des produits issus de la recherche (A), émerge une réflexion des citoyens sur les enjeux et les conséquences du développement scientifique (B).

A. Le contrôle politique

Pour sauvegarder l'"ordre public", et maîtriser les risques inhérents à l'exploitation à grande échelle de résultats scientifiques, le législateur impose des conditions strictes à l'industrialisation de produits ou techniques issus de la recherche (1) ; le principe de précaution étend cette mission d'anticipation du "risque scientifique potentiel" à l'ensemble des autorités publiques (2).

1) Les exigences de l'industrialisation

L'intervention des pouvoirs publics au niveau de l'exploitation industrielle de la recherche se manifeste notamment par une définition restrictive du domaine de la brevetabilité (a), ainsi que par un contrôle administratif préalable à toute mise sur le marché de produits jugés potentiellement dangereux (b).

⁸⁸³ voir les exemples cités par Marie-Angèle HERMITTE, Avant-propos, in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, *op. cit.* p. 11

⁸⁸⁴ pour une réflexion générale sur le rôle de la puissance publique dans la prévention des risques, de toutes natures, voir Jean-Marie PONTIER, "La puissance publique et la prévention des risques", *AJDA*, 6 oct. 2003, n° 33, p. 1752

a) Les exclusions du domaine brevetable pour contrariété à l' "ordre public"

En raison de sa vocation qui est de stimuler l'innovation pour la mettre au service d'un secteur industriel, le droit des brevets est imprégné du souci de l'efficacité économique. Le monopole d'exploitation accordé par le brevet à l'auteur d'une invention ne saurait d'ailleurs être analysé comme une quelconque forme de récompense attribuée au scientifique méritant : le brevet est essentiellement attribué au regard de l'exploitation industrielle qui peut être faite de l'invention. Pour autant, le droit des brevets n'est pas un droit sans âme : certaines considérations totalement étrangères à la logique économique peuvent mener à interdire l'octroi d'un brevet, ce qui a pour effet de décourager les recherches menées dans le secteur considéré. En effet certaines inventions, qui répondent pourtant aux critères formels de la brevetabilité⁸⁸⁵, sont exclues du domaine brevetable au titre de la maîtrise des applications de la science, et au nom de l'ordre public largement entendu : le but de ces exclusions est de faire prévaloir l'intérêt collectif sur l'exploitation industrielle d'un produit ou d'un procédé qui pourrait avoir des conséquences jugées dangereuses pour l'ordre social.

Les textes relatifs aux brevets interdisent ainsi, de manière générale, la brevetabilité des inventions contraires à l' "ordre public" et aux "bonnes mœurs". La notion d'ordre public, associée aux bonnes mœurs, doit être considérée comme exprimant la norme qui, formulée ou non dans un texte juridique, intègre l'ensemble des exigences fondamentales de la vie en société, et des valeurs que l'on attache à l'homme et à sa dignité : elle est donc pour une bonne part relative, dépendant des acquis culturels et des choix de chaque société. Ayant vocation à irriguer toute la vie juridique, elle offre au législateur une marge de manœuvre importante dans la défense des intérêts qu'il entend promouvoir.

En droit des brevets, on retrouve la notion d'ordre public à toutes les époques. La loi de 1844 déjà mentionnée prévoyait ainsi la nullité des brevets portant sur des inventions contraires "*à l'ordre ou à la sécurité publique, aux bonnes mœurs ou aux lois du royaume*". Ainsi en 1890, l'invention d'un système permettant l'exploitation d'un jeu de hasard ne put accéder à la commercialisation⁸⁸⁶, parce qu'une telle exploitation était regardée comme subversive. Il est également important de relever que c'est l'intérêt de la société de manière générale, et non pas seulement une considération morale, qui est susceptible de l'emporter sur les

⁸⁸⁵ pour ces critères, *cf. supra* p. 229

⁸⁸⁶ voir Paul ROUBIER, Le droit de la propriété industrielle, tome 2, *op. cit.* p. 102, n° 148 (Trib. civ. Toulouse, 19 juin 1890)

bénéfices tirés d'une exploitation industrielle : sous l'empire de la loi de 1844, les brevets portant sur des inventions thérapeutiques étaient par exemple frappés de nullité, car on considérait que l'exploitation de telles inventions devait, pour des motifs d'intérêt général liés à la protection de la santé publique, échapper à tout monopole⁸⁸⁷. De même en 1913, un brevet relatif au perfectionnement des préservatifs fut déclaré nul, en raison du risque de diminution de la natalité qu'il comportait dans un contexte où le besoin était au contraire de la relancer⁸⁸⁸.

La loi de 1968 autorisa pour la première fois l'administration elle-même à refuser la délivrance d'un brevet portant sur des inventions "*dont la publication ou la mise en œuvre serait contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, la mise en œuvre d'une invention ne pouvant être considérée comme telle du seul fait qu'elle est interdite par une disposition législative ou réglementaire*"⁸⁸⁹. La contrariété à l'ordre public et aux bonnes mœurs ne s'identifie déjà plus à la prohibition législative ou réglementaire : une invention pourrait être brevetée alors même que son exploitation serait interdite. Il est ainsi rappelé que la maîtrise des applications de travaux menant à une invention combine plusieurs niveaux, le contrôle de la seule brevetabilité n'étant pas suffisant pour garantir les intérêts publics ; il n'en reste pas moins que les exigences relatives à la brevetabilité constituent un filtre important, et permettent dans la majorité des cas de décourager certaines recherches, privées des perspectives de profit qu'ouvre un monopole d'exploitation industrielle.

Aujourd'hui, la notion d'ordre public conserve sa fonction traditionnelle ; elle est consacrée en France par le code de la propriété intellectuelle⁸⁹⁰, et reprise par le droit communautaire⁸⁹¹. Dans les sociétés occidentales, elle permet en particulier de protéger les valeurs liées à la dignité de l'être humain, et de veiller à la sauvegarde de l'espèce humaine. Cependant, le flou de la notion d'ordre public et de bonnes mœurs est susceptible de renforcer le risque de voir les responsabilités des autorités politiques assumées par les techniciens, en l'oc-

⁸⁸⁷ voir Joanna SCHMIDT-SZALEWSKI et Jean-Luc PIERRE, Droit de la propriété industrielle, 3^{ème} éd., Litec, Paris, 2003, p. 32, § 62

⁸⁸⁸ Trib. civ. Seine, 27 nov. 1913, *Bihari c. Ministère public*, confirmé par Cour de Paris, 18 juin 1914, *Recueil général des lois et des arrêts*, Sirey, 1914, II^{ème} partie, pp. 255-256 ; en première instance, le tribunal civil de la Seine avait notamment estimé que l'invention litigieuse était "*de nature à nuire à la repopulation, en empêchant la procréation, et qu'elle [devait] être, à ce point de vue, considérée comme étant en opposition avec nos principes de morale, qui tendent à conjurer le péril que fait courir à la nation la diminution toujours croissante de la natalité*".

⁸⁸⁹ Art. 11 de la loi n° 68-1 du 2 janv. 1968 précitée

⁸⁹⁰ L'article L 611-17 du code de la propriété intellectuelle dispose que "*ne sont pas brevetables les inventions dont la publication ou la mise en œuvre serait contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs, la mise en œuvre d'une telle invention ne pouvant être considérée comme telle du seul fait qu'elle est interdite par une disposition législative ou réglementaire*".

⁸⁹¹ voir par ex. l'art. 6, 1°, de la directive n° 98/44/CE du 6 juillet 1998 précitée

currence les offices de brevets, qui sont en effet parfois conduits à définir à leur place le contenu de ces notions : comme l'explique Jean-Christophe Galloux, la division d'opposition de l'Office européen des brevets a d'ailleurs cru bon de rappeler qu'elle "*ne constitue pas le forum de discussion adéquat pour aborder des questions éthiques fondamentales. L'examen de la conformité des inventions à l'ordre public et aux bonnes mœurs doit demeurer un filtre au maillage grossier qui ne retient que les éléments les plus manifestement choquants. Il appartient au législateur de disposer en amont (au niveau de la recherche) ou en aval (au niveau de la commercialisation) d'autres filtres sociaux plus appropriés comme aussi plus fins, le cas échéant. Il n'est pas de bonne politique juridique de faire porter aux seuls offices de brevets tout le poids du contrôle social de l'innovation*"⁸⁹². C'est la raison pour laquelle les textes généraux sur la brevetabilité des inventions comportent des interdictions explicites précises, comme celle de breveter le corps humain⁸⁹³ ou des procédés de clonage d'êtres humains⁸⁹⁴, et sont par ailleurs complétés par d'autres mécanismes de contrôle : en amont, certaines recherches peuvent être interdites de façon formelle, tandis qu'en aval, la commercialisation de produits jugés potentiellement dangereux est elle aussi réglementée.

Quelles qu'en soient les limites, dans son principe même l'exclusion de certaines inventions du domaine brevetable apparaît, comme le souligne Marie-Angèle Hermitte, comme "*la contribution du droit des brevets à l'idée que la liberté de la recherche ne doit pas être utilisée d'une manière contraire à la dignité humaine, l'ordre public et les bonnes mœurs*"⁸⁹⁵. Ces exclusions, bien qu'elles ne constituent en aucune manière des interdictions de mener des recherches, sont efficaces pour réguler l'activité scientifique dans la mesure où elles coupent ces recherches des sources majeures de leur rentabilisation.

Sans entrer dans les détails, parce que la recherche n'est pas en elle-même touchée, on peut relever un autre témoin de la soumission des brevets à l'intérêt général, qui témoigne d'un aspect trop peu connu de la philosophie du droit des brevets : le monopole d'exploitation du titulaire d'un brevet peut être remis en question si l'usage de ce monopole n'est pas conforme aux intérêts de la société. Il en va ainsi dans tous les cas où la réalité de l'exploitation contrevient aux intérêts publics, au rang desquels figurent la diffusion du développement technolo-

⁸⁹² Jean-Christophe GALLOUX, note sous Office européen des brevets, décision du 8 déc. 1994 dite *Relaxine*, *Dalloz*, 1996, Jurisprudence, p. 48

⁸⁹³ L'article L. 611-17 du code de la propriété intellectuelle précise par ex. que "*le corps humain, ses éléments et ses produits ainsi que la connaissance de la structure totale ou partielle d'un gène humain ne peuvent, en tant que tels, faire l'objet de brevets*".

⁸⁹⁴ voir l'art. 6, 2°, de la directive n° 98/44/CE du 6 juillet 1998 précitée

⁸⁹⁵ Marie-Angèle HERMITTE, "L'encadrement juridique de la recherche scientifique", *op. cit.* p. 37

gique au profit de l'ensemble de la société (par exemple, le droit exclusif du titulaire d'un brevet peut être remis en cause en cas de non exploitation de l'invention objet du brevet, ou de commercialisation insuffisante pour satisfaire aux besoins du marché⁸⁹⁶), la protection de la santé publique⁸⁹⁷, les besoins de l'économie nationale⁸⁹⁸, ou encore ceux de la défense nationale⁸⁹⁹. Les dispositions du code de la propriété intellectuelle assurent donc la primauté des intérêts publics sur la logique stricte de l'incitation financière au développement technologique par l'institution d'un monopole d'exploitation industrielle : la notion d' "ordre public" joue là encore un rôle important, pouvant conduire non seulement à imposer aux titulaires de droits de propriété industrielle l'obligation de les exploiter, ou de le faire selon certaines modalités, mais aussi à les priver de la libre jouissance de ces droits. Il est donc intéressant de constater, avec Jean-René Binet, que "*ces dispositions reviennent à reconnaître à la charge du titulaire du brevet une véritable mission d'intérêt public*"⁹⁰⁰ ; et de noter que l'importance attachée à cette mission l'emporte sur la lettre même du droit de propriété, puisque comme le notent Joanna Schmidt-Szalewski et Jean-Luc Pierre, c'est bien "*sous l'influence de théories privilégiant l'intérêt public, [que] les droits de propriété industrielle ont subi la même érosion que le droit de propriété classique*"⁹⁰¹.

b) Les autorisations de mise sur le marché

Les effets de l'industrialisation sont parfois dangereux pour l'homme, et le marché s'est révélé être un instrument de régulation très insuffisant, n'offrant aux victimes —dans le meilleur des cas— qu'une indemnisation du dommage subi. La puissance publique a par conséquent été conduite à une réflexion sur les moyens de prévenir, dans un contexte libéral, les risques induits par certains produits issus de la recherche scientifique, tels que les médicaments, les produits chimiques, ou encore les organismes génétiquement modifiés.

⁸⁹⁶ Art. L. 613-11 du code de la propriété intellectuelle ; dans le souci du développement industriel, et pour éviter que le brevet ne mène à fonder des barrières improductives au libre jeu de la concurrence, la Convention de Paris de 1883 avait déjà envisagé de sanctionner, par l'attribution de licences obligatoires, l'absence d'exploitation de leurs droits par les titulaires d'un brevet (voir Joanna SCHMIDT-SZALEWSKI et Jean-Luc PIERRE, Droit de la propriété industrielle, *op. cit.* p. 12, § 27).

⁸⁹⁷ Art. L. 613-16 du code de la propriété intellectuelle ; la protection de la santé publique apparaît clairement comme le fondement de l'importante entorse faite à l'esprit du brevet. Cette disposition retient d'ailleurs comme la survivance, dans notre droit, de la philosophie retenue par la loi du 5 juillet 1844 qui sans détours, excluait de la brevetabilité toute invention thérapeutique, précisément pour ne pas risquer de compromettre la diffusion adéquate des médicaments.

⁸⁹⁸ Art. L. 613-18 du code de la propriété intellectuelle

⁸⁹⁹ Art. L. 613-19 et L 613-20 du code de la propriété intellectuelle

⁹⁰⁰ Jean-René BINET, Droit et progrès scientifique, *op. cit.* p. 130

⁹⁰¹ Joanna SCHMIDT-SZALEWSKI et Jean-Luc PIERRE, Droit de la propriété industrielle, *op. cit.* p. 12, § 26

En premier lieu, les pouvoirs publics exercent un contrôle budgétaire qui présente l'avantage de réguler la recherche sans jamais interdire formellement l'accès à la connaissance. Aux États-Unis par exemple, le contrôle de l'usage des fonds publics est une technique fréquente pour asphyxier les laboratoires engagés dans des recherches jugées contraires à la morale ou plus largement à l'intérêt public⁹⁰² ; le Parlement européen entend lui aussi user des prérogatives qui lui sont conférées par le Traité de l'Union comme d'une faculté d'opposition au financement de certaines recherches⁹⁰³. Mais ce mode de régulation connaît des limites, qui affectent considérablement son efficacité : le secteur privé n'a pas à tenir compte de ces choix. L'exemple américain illustre bien ce décalage entre la tentative publique d'étranglement financier de certaines recherches, au nom de valeurs considérées comme supérieures aux bienfaits du progrès scientifique, et la réalité des laboratoires : alors que depuis 1995, le Congrès adopte chaque année, en votant le projet de loi de finances, une disposition qui interdit le financement public de la recherche sur l'embryon, c'est précisément aux États-Unis que, faute de législation en la matière, cette recherche dont les enjeux économiques sont gigantesques se développe le plus⁹⁰⁴. En Europe, le problème se pose dans les mêmes termes pour la recherche pharmaceutique, financée à hauteur de 90 % par le secteur privé. Face au développement de produits essentiellement motivé par des considérations financières, la régulation budgétaire, et la recherche par les offices parlementaires d'un consensus moral avec l'ensemble des acteurs de la science, sont des démarches insuffisantes pour garantir à la société une protection contre les effets pervers de l'activité scientifique. Les pouvoirs publics ont donc opté non

⁹⁰² Marie-Angèle Hermitte rapporte par exemple que sous la présidence de Ronald Reagan, il fut interdit d'utiliser des fonds fédéraux pour financer les recherches sur l'utilisation, à des fins de transplantation, de tissus de fœtus avortés ; Marie-Angèle HERMITTE, "L'encadrement juridique de la recherche scientifique", *op. cit.* p. 35

⁹⁰³ Les travaux menés par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ont par exemple permis au Parlement européen de s'opposer, en 1994, au financement communautaire de recherches sur les manipulations génétiques de l'embryon humain : la décision conjointe du Parlement européen et du Conseil relative au quatrième programme-cadre prévoit expressément qu' "*aucune action de recherche consistant ou visant à modifier la constitution génétique d'êtres humains par une altération de gamètes ou d'embryons, quel que soit le stade de développement de ceux-ci (...), non plus qu'aucune action de recherche visant à remplacer le noyau d'une cellule embryonnaire par un noyau cellulaire prélevé sur une personne, un embryon ou un développement ultérieur d'un embryon (clonage), ne pourra être menée au titre du présent programme-cadre*" ; voir l'annexe III (Première action, 4. Sciences et technologies du vivant) de la décision n° 1110/94/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 avril 1994, relative au quatrième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (1994-1998), JOCE n° L 126 du 18 mai 1994, pp. 1 à 33.

⁹⁰⁴ sur cette question, voir par ex. Jean-Yves Nau, "Des chercheurs américains ont créé puis détruit des embryons humains", *Le Monde* du 13 juillet 2001, p. 32 ; Jean-Yves Nau, "George W. Bush face à la controverse sur l'utilisation des embryons humains", *Le Monde* du 20 juillet 2001, p. 3 ; Henri TINCQ, "Jean-Paul II dissuade George W. Bush de financer les recherches sur l'embryon humain", *Le Monde* du 25 juillet 2001, p. 28 ; Jean-Yves Nau, "Des biologistes américains ont cloné des embryons humains à des fins thérapeutiques", *Le Monde* du 27 nov. 2001, p. 6

seulement pour une réglementation de la recherche, mais aussi pour des procédures de contrôle spécifiques, et contraignantes : parmi elles, les procédures d'autorisation de mise sur le marché jouent un rôle central qui n'est pas sans incidence sur la recherche elle-même.

Les autorisations de mise sur le marché sont délivrées par des autorités publiques, pour une durée renouvelable⁹⁰⁵ ; l'obtention d'une autorisation de mise sur le marché représente une étape d'autant plus importante pour les industriels que la commercialisation de ces produits constitue la principale source de financement des recherches qui ont conduit à leur mise au point. Or, la procédure menant à la délivrance d'une telle autorisation impose de nouvelles recherches, vouées à évaluer les risques induits par le produit : de nouvelles connaissances doivent ainsi être apportées sur le produit, sur la nature de ses conséquences potentielles, sur le degré de risque qu'une commercialisation pourrait entraîner, etc., la liberté d'entreprise étant alors soumise à la démonstration d'une probable innocuité des produits à mettre sur le marché. Le processus de recherche est ainsi lui-même transformé par cette réglementation de la mise sur le marché : Marie-Angèle Hermitte explique que *"la recherche sur le produit suit son cours spontané fondé sur l'anticipation d'une demande solvable, mais la réglementation oblige à le compléter par une autre recherche portant sur les risques, et parfois les avantages qui sont susceptibles de lui être associés"*⁹⁰⁶. Ainsi la recherche est-elle dans un premier temps conduite en fonction du marché, puis dans un second temps sous la contrainte réglementaire, au nom de l'intérêt général.

Or, l'évolution de la réglementation de la mise sur le marché témoigne d'un souci croissant de la précaution : alors que les autorisations de mise sur le marché n'étaient, jusqu'à une époque récente, exigées que pour des produits réputés potentiellement dangereux, tels que les médicaments ou les produits chimiques, les pouvoirs publics tendent à étendre leur champ aux produits nouveaux, indépendamment de tout risque présumé. Les directives communautaires de 1990 sur les organismes génétiquement modifiés⁹⁰⁷ sont une illustration de cette évolution, puisqu'elles imposent une procédure d'autorisation de mise sur le marché pour les produits issus du génie génétique alors qu'ils n'avaient jamais causé d'accident. Comme l'écrit encore Marie-Angèle Hermitte, *"elles ont opéré ainsi une rupture dans la culture du risque puisqu'elles admettent qu'une nouvelle technologie mérite, de par sa seule nouveauté, que l'on*

⁹⁰⁵ voir par ex., pour les produits pharmaceutiques, l'art. L. 5121-8 du code de la santé publique

⁹⁰⁶ Marie-Angèle HERMITTE, "L'encadrement juridique de la recherche scientifique", *op. cit.* p. 28

⁹⁰⁷ Directive 90/219/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés, JOCE n° L 117 du 8 mai 1990, p. 1 ; directive 90/220/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE n° L 117 du 8 mai 1990, p. 15

*s'impose un temps de réflexion, quoique la dangerosité des produits ne soit en rien démontrée*⁹⁰⁸. C'est par conséquent sur un nombre croissant de produits que le processus de recherche se trouve enrichi sous l'effet de la contrainte réglementaire, pour éviter que ne soit laissée aux utilisateurs de ces produits la charge de révéler eux-mêmes les risques du développement technologique.

Les procédures d'autorisation de mise sur le marché participent ainsi au système général organisant la maîtrise des conséquences de la recherche ; en cela même, elles permettent la régulation de celle-ci, au nom de la primauté de l'intérêt général sur toute logique de profit.

Dans le même esprit, le principe de précaution confère à cette démarche une portée plus large.

2) La portée du principe de précaution

Le principe de précaution trouve son origine dans le droit de l'environnement⁹⁰⁹. On doit sa première formulation explicite au droit allemand, qui au début des années 1970, en réponse aux problèmes des pluies acides et du dépérissement des forêts, promut comme principe fondamental le *Vorsorgeprinzip*, impliquant pour les autorités la mise en place d'un système de recherche scientifique global et synchronisé permettant la détection des dangers des activités nouvelles pour l'environnement, mais aussi pour la santé. Le principe de précaution émergea au niveau international en 1987 lors de la Conférence sur la protection de la mer du Nord, puis fut consacré en 1992 à l'occasion de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement ; le traité de Maastricht en fit l'un des principes fondateurs de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement⁹¹⁰. C'est en 1995, avec la "loi Barnier" relative au renforcement de la protection de l'environnement⁹¹¹, que le principe de précaution investit le droit français. Mais s'il trouve dans la protection de l'environnement un terrain d'application favorable, ainsi que la source de sa consécration juridique, c'est parce que l'écologie concerne directement la sécurité des générations actuelles et futures : c'est bien la protection de l'homme qui est visée par le principe de précaution, comme en témoigne son appli-

⁹⁰⁸ Marie-Angèle HERMITTE, "Droit du marché, territoire et précaution", in La Communauté européenne et l'environnement, colloque d'Angers, sous la dir. de Jean-Claude MASCLET, La documentation française, Paris, 1997, spéc. p. 375

⁹⁰⁹ sur les origines du principe de précaution, voir Mathilde BOUTONNET et Anne GUÉGAN, "Historique du principe de précaution", in Philippe KOURILSKY et Geneviève VINEY, Le principe de précaution, rapport au Premier ministre, Odile Jacob - La documentation française, Paris, 2000, p. 253

⁹¹⁰ Art. 174 du traité de l'Union (ancien art. 130 R)

⁹¹¹ Loi n° 95-101 du 2 fév. 1995, J.O. 3 fév. 1995, p. 1840

cation au domaine de la santé par la jurisprudence, communautaire⁹¹² et nationale⁹¹³. Le principe de précaution a donc, en réalité, vocation à régir de manière globale les rapports entre le droit et la science⁹¹⁴, et à imprégner de ses exigences de nombreuses évolutions scientifiques.

En effet, le principe de précaution peut être défini comme imposant aux autorités publiques une anticipation du risque (par exemple d'ordre scientifique, ou industriel), y compris lorsque celui-ci n'est pas avéré ; loin de subordonner l'autorisation d'une activité nouvelle ou d'un produit nouveau à la démonstration formelle de leur innocuité, c'est-à-dire d'impliquer l'abstention face au risque potentiel, il suppose au contraire sa prise en compte précoce par l'adoption de mesures proportionnées, qui concernent au premier chef l'expertise scientifique⁹¹⁵. Le principe de précaution a donc notamment vocation à s'appliquer à l'industrialisation de produits issus de la recherche dont l'utilisation ne pourrait être garantie *a priori* comme sûre, et peut ainsi contraindre à des recherches sur la sécurité des produits concernés ; au-delà des produits soumis à une autorisation de mise sur le marché —dont la liste s'allonge depuis plusieurs années mais reste limitative— pour lesquels il pourrait justifier en dernière analyse le refus d'accorder l'autorisation, le principe de précaution induit donc pour l'ensemble des produits, techniques ou services issus de la recherche, une obligation de sécurité qui n'est pas sans incidence sur le processus scientifique lui-même. Il fournit à l'ensemble des autorités publiques, c'est-à-dire à toutes les personnes publiques investies d'un pouvoir normatif, le

⁹¹² voir en particulier la décision *Artogodan* (TPICE 26 nov. 2002, *Artogodan GmbH e.a. contre Commission des Communautés européennes*, affaires jointes T-74/00, T-76/00, T-83/00 à T-85/00, T-132/00, T-137/00 et T-141/00, recueil II, p. 4945), par laquelle le juge communautaire estime que "bien qu'il soit uniquement mentionné dans le traité en relation avec la politique de l'environnement, le principe de précaution a un champ d'application plus vaste. Il a vocation à s'appliquer, en vue d'assurer un niveau de protection élevé de la santé, de la sécurité des consommateurs et de l'environnement, dans l'ensemble des domaines d'action de la Communauté. En particulier, l'article 3, sous p), CE prévoit, parmi les politiques et actions de la Communauté, "une contribution à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé" (...). Il en résulte que le principe de précaution peut être défini comme un principe général du droit communautaire imposant aux autorités compétentes de prendre des mesures appropriées en vue de prévenir certains risques potentiels pour la santé publique, la sécurité et l'environnement, en faisant prévaloir les exigences liées à la protection de ces intérêts sur les intérêts économiques" (pp. 5015-5016).

Pour une étude générale sur le sujet, antérieure cependant à cette décision *Artogodan* du TPICE qui renouvelle la réflexion, voir Luis González VAQUÉ, Lothar EHRING et Cyril JACQUET, "Le principe de précaution dans la législation communautaire et nationale relative à la protection de la santé", *Revue du Marché Unique Européen*, n° 1, 1999, p. 79

⁹¹³ voir notamment CE 25 sept. 1998, *Association Greenpeace France*, rec. p. 342

⁹¹⁴ sur la nécessaire application de la démarche de précaution dans le domaine de la science, voir notamment Jean-Jacques SALOMON, *Survivre à la science : une certaine idée du futur*, Albin Michel, Paris, 1999, spéc. le chap. 9, "Prudence et précaution" ; et, tiré de ce chapitre, "Pour une éthique de la science. De la prudence au principe de précaution", *Futuribles*, sept. 1999, n° 245, p. 5

⁹¹⁵ voir Rafael ENCINAS DE MUNAGORRI, "Expertise scientifique et décision de précaution", in La décision publique et le droit de la responsabilité face au principe de précaution, colloque organisé à Dijon les 27 et 28 avril 2000 par le Centre de recherches en droit public et économique, *Revue juridique de l'environnement*, 2000, numéro spécial Le principe de précaution, p. 67

fondement juridique explicite de leur vigilance quant aux applications du développement scientifique.

À l'occasion de l'examen par l'Assemblée nationale en juin 2004, en première lecture, d'un projet de loi constitutionnelle tendant à intégrer à la Constitution une Charte de l'environnement qui proclame le principe de précaution⁹¹⁶, la communauté scientifique s'est saisie du débat autour des conséquences d'une telle consécration sur les activités de recherche⁹¹⁷. Ce débat met en lumière à la fois les inquiétudes que suscite une application stricte du principe de précaution, qui pourrait étouffer la recherche par une crainte obsessionnelle du risque, et les espoirs pour la recherche elle-même qu'ouvre un tel principe, qui fondamentalement repose sur la responsabilité des scientifiques en impliquant des recherches approfondies avant la mise sur le marché⁹¹⁸.

La Charte de l'environnement a finalement été intégrée à la Constitution par la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005⁹¹⁹. On peut penser que loin de la freiner, le principe de précaution donne à la recherche —à l'instar du régime des autorisations de mise sur le marché— des moyens supplémentaires pour l'évaluation des risques, dans l'intérêt général. Pour assurer son effectivité, le système d'expertise devra sans doute faire l'objet en France d'une profonde réforme, qui pourrait par exemple, comme le proposent Philippe Kourilsky et Geneviève Viney⁹²⁰, déboucher sur la création d'une agence nationale spécialisée dans l'expertise scientifique et technique, disposant d'un budget propre, et dont les travaux seraient menés par des per-

⁹¹⁶ Dans sa version définitive, son article 5 énonce en effet : "*lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage*".

⁹¹⁷ voir Patrick ROGER, "Au scepticisme, aux attentes, aux interrogations, Nathalie Kosciusko-Morizet oppose un "principe de bon sens"", *Le Monde* du 26 mai 2004, pp. 8-9, et en particulier les propos d'Étienne-Émile Baulieu qui s'appuie sur l'incertitude intrinsèque de la démarche expérimentale pour affirmer que le principe de précaution "*pénalisera inévitablement la recherche française et ce que nos innovations peuvent apporter à notre santé, à notre économie en termes de richesses et d'emplois*", et ceux d'Hubert Reeves qui présente le principe de précaution comme un "*principe d'action*" qui "*invite à s'engager dans la recherche pour lever l'incertitude scientifique*"; voir aussi Pierre LE HIR, "Le principe de précaution, pour le meilleur ou pour le pire", *Le Monde* du 2 juin 2004, p. 24.

⁹¹⁸ Certains grands chercheurs ont d'ailleurs lancé un "appel de scientifiques pour la Charte de l'environnement", rappelant le propos de Pierre-André Taguieff selon lequel "*tout ce qui est techniquement possible n'est pas nécessairement souhaitable*"; ils font valoir que l'affirmation du principe de précaution au niveau constitutionnel "*n'est pas un frein mais un stimulant pour le développement des recherches scientifiques*".

⁹¹⁹ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, J.O. 2 mars 2005, p. 3697 ; voir le dossier consacré à la Charte et à sa constitutionnalisation, *AJDA*, 6 juin 2005, n° 21, pp. 1156 et suiv., et notamment les contributions d'Yves JÉGOUZO, "De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité", p. 1164, et de Bertrand MATHIEU, "La portée de la Charte pour le juge constitutionnel", p. 1170.

⁹²⁰ Philippe KOURILSKY et Geneviève VINEY, *Le principe de précaution*, *op. cit.* pp. 216 et suiv.

sonnels mis à disposition par les grands organismes de recherche et par les universités⁹²¹. En effet, l'obligation de recherche associée aux mesures de précaution implique la mise en place de structures capables d'éclairer scientifiquement l'action des pouvoirs publics ; plus généralement, les programmes scientifiques des établissements publics de recherche devront progressivement intégrer les champs d'investigation liés à la prévention des risques, tels que l'épidémiologie, la toxicologie, l'impact des substances chimiques sur l'environnement et sur la santé, etc.

B. L'amorce d'un contrôle "populaire"

Les risques du développement scientifique suscitent chez les citoyens de réelles préoccupations, et fournissent de plus en plus souvent l'occasion d'ouvrir à l'espace public les débats sur la science et ses applications. L'exemple de la Suisse, qui connaît un système politique offrant aux citoyens la possibilité de soumettre au référendum toute grande question de société, est à cet égard révélateur. En juin 1998, un référendum fut organisé en Suisse sur les recherches consacrées aux organismes génétiquement modifiés (OGM). Initié par des associations radicalement opposées aux OGM (associations écologistes, organisations paysannes, organisations non gouvernementales œuvrant pour le tiers-monde), ce référendum "d'initiative populaire" visait à interdire sans nuance les expérimentations en matière d'ingénierie génétique⁹²². La préparation du débat sur les OGM suscita une très large mobilisation, chez toutes les communautés concernées : les scientifiques, inquiets des conséquences d'une victoire des partisans de l'interdiction, mais aussi les industriels, les politiques, et les associations, s'impliquèrent pour exposer aux citoyens les enjeux de ces recherches. En cela seulement, cette consultation populaire constitua, selon les termes de Marie-Angèle Hermitte, "*un progrès social évident si on l'apprécie à l'aune des critères classiques de la démocratie*"⁹²³. En effet les scientifiques, prenant brutalement conscience du fossé creusé par des années de silence voire de mépris devant les craintes de l'opinion, sortirent de leur "tour d'ivoire" ; un comité d'éthique fut mis sur pied au niveau fédéral pour traiter spécifiquement des questions liées à la recherche en génétique ; enfin, un ensemble de lois sur la génomique furent soumises dans l'année au Parlement. L'interdiction des recherches fut finalement rejetée par la population helvétique, mais le débat eut le mérite de faire avancer la réflexion collective sur ces ques-

⁹²¹ voir aussi, sur ce thème, Rafael ENCINAS DE MUNAGORRI, "Quel statut pour l'expert ?", *RFAP*, 2002, n° 103, L'administrateur et l'expert, p. 379

⁹²² sur le contexte de ce référendum, voir Sylvie O'DY, "La recherche menacée", L'express du 4 juin 1998

⁹²³ Marie-Angèle HERMITTE, "L'encadrement juridique de la recherche scientifique", *op. cit.* p. 53

tions à la fois scientifiques, et de société. Une autre consultation populaire susceptible d'entraîner des conséquences sur la recherche est en cours de préparation : à la suite de l'adoption par le Parlement de Berne le 19 décembre 2003 d'une loi autorisant la recherche sur les cellules souches embryonnaires, plusieurs associations de protection de la vie ont décidé de recourir au référendum pour combattre cette législation, et ont recueilli les signatures nécessaires.

Le référendum n'est pas seul à susciter des débats entre les citoyens et les chercheurs, et à questionner sur les enjeux du développement scientifique. Dans un tout autre esprit, en France, des institutions telles que le Palais de la Découverte, la Cité des Sciences de la Villette, ou dans les régions les centres de diffusion de la culture scientifique, assurent un rôle de médiation entre le monde scientifique et les citoyens ; de même, certaines manifestations comme la "fête de la science" organisée chaque année par le ministère de la recherche, tendent à améliorer la communication scientifique, et permettent d'accroître les échanges entre les chercheurs, les décideurs politiques, les acteurs économiques, et les citoyens. Mais surtout, depuis plusieurs années, émergent en Europe comme ailleurs dans le monde des structures vouées à assurer une évaluation participative des choix scientifiques et technologiques (1), qui annonce peut-être une profonde transformation des rapports entre science et société (2).

1) L'émergence d'une évaluation participative des choix scientifiques et technologiques

Nombreux sont les groupes de pression potentiellement concernés par les conséquences du progrès des sciences. À côté de l'État en effet, les collectivités locales, les entreprises, le corps médical, certains ordres religieux, des organisations non gouvernementales et associations diverses, entendent faire respecter leurs intérêts particuliers et peser dans les décisions politiques sur la maîtrise du progrès scientifique : au nom de la rationalité propre dont ils sont dépositaires —celle de l'intérêt général local, de la rentabilité économique, des impératifs de santé publique, des valeurs fondamentales, des intérêts divers portés par les ONG ou les associations—, ces groupes de pression mettent en avant une légitimité à intervenir dans le débat sur les choix de société, et par conséquent dans le processus même de l'orientation comme de l'encadrement du développement scientifique. Mais s'ils sont de plus en plus consultés dans la phase d'élaboration des politiques de recherche⁹²⁴, ils ne reflètent qu'indirect-

⁹²⁴ Est par exemple révélateur de ce mouvement l'accent mis, dans le cadre de l'élaboration de la politique scientifique communautaire et plus spécialement de la construction de l'espace européen de la recherche, sur la consultation de la "société civile" ; voir à ce sujet "Governance of the European Research Area : the role of civil society", Commission européenne, <http://europa.eu.int/comm/research/science-society>

tement les attentes de la société : ils expriment des intérêts catégoriels, parfois contradictoires, dont l'addition ne saurait être confondue avec l'intérêt général.

Plus significative, au regard de la conception classique de la démocratie, est la consultation directe des citoyens qui pour leur part, peuvent prétendre exprimer au nom de la société à la fois leurs attentes et leurs doutes quant au développement de la science et de la technologie : indépendants de tout groupe de pression, ils constituent une source d'opinions précieuse pour évaluer l' "acceptabilité sociale" de certains risques liés au développement scientifique. Les inquiétudes des citoyens ont ainsi trouvé dans de nombreux pays une traduction institutionnelle par l'apparition de structures de discussion, censées représenter au mieux la diversité des intérêts en cause. Ces structures, qui en France ont pris l'appellation de "conférences de citoyens" (a), peuvent être regardées comme un mode d'expression de la vie démocratique ; elles permettent de mieux intégrer les aspirations et les craintes du corps social parmi les critères qui fondent les décisions politiques (b).

a) Les "conférences de citoyens"

Dès 1987, le Danemark a ouvert la voie des conférences réunissant chercheurs, politiques et représentants des citoyens : appelées "conférences de consensus", elles abordent des sujets variés, qui concernent les avantages et les risques présentés pour l'homme et pour la société par le développement scientifique et technologique ; leurs conclusions et recommandations sont soumises au Parlement, et il est rendu compte dans les médias de leur traitement politique. Cette nouvelle forme de débat public a également été expérimentée par les Pays-Bas, par la Grande-Bretagne, par la Norvège, par l'Autriche, mais aussi par la Suisse parce qu'elle nécessite une organisation infiniment plus légère que la préparation d'un référendum ; hors d'Europe, les États-Unis, le Canada, le Japon, la Corée, l'Australie et la Nouvelle-Zélande se sont également pliés à cette discipline de consultation populaire⁹²⁵.

Sur le modèle danois, la France organise aussi depuis quelques années de telles conférences, dénommées "conférences de citoyens". Le principe est de recruter, par le biais d'un organisme indépendant, des citoyens qui déclarent n'appartenir à aucun groupe d'intérêt, qui ne possèdent aucun savoir particulier sur le sujet, et qui présentent des profils variés. Pendant deux week-ends, ces citoyens reçoivent une formation, dispensée par des chercheurs et par des universitaires ; à l'issue de cette première phase, ils sélectionnent un ensemble de thèmes

⁹²⁵ voir Claire MARRIS et Pierre-Benoît JOLY, "La gouvernance technocratique par consultation ? Interrogation sur la première conférence de citoyens en France", *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 1999, n° 38, Risque et démocratie : savoirs, pouvoir, participation... vers un nouvel arbitrage ?, tableau 1, p. 98

qu'ils souhaitent approfondir, et posent aux "porteurs d'intérêt", lors d'un troisième week-end de débats contradictoires, les questions qu'ils ont retenues ; enfin, ils rédigent des recommandations qu'ils présentent à la presse en séance publique. Pour éviter les pressions, leur anonymat est respecté jusqu'à cette présentation publique : leurs sessions de formation, leurs discussions et leurs travaux se déroulent à huis clos, sans intervention d'aucun membre du comité de pilotage. À la fin de ce travail, le rôle de la presse est regardé comme déterminant, car c'est elle qui assure auprès du grand public la diffusion des interrogations, des conclusions et des controverses qui se dégagent des discussions entre les citoyens et les spécialistes.

La première conférence française de citoyens a porté en 1998 sur le thème des organismes génétiquement modifiés ; organisée par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, elle vit ses recommandations intégrées au rapport rédigé sur ce sujet par l'Office parlementaire⁹²⁶, lui-même destiné à éclairer le débat politique sur cette question et à servir de support aux délibérations parlementaires comme aux décisions gouvernementales. La réflexion ainsi engagée fut par la suite enrichie par un "débat public" sur les plantes génétiquement modifiées, organisé au Conseil économique et social les 4 et 5 février 2002, associant à des experts et à diverses personnalités intéressées (chercheurs, entrepreneurs, agriculteurs, représentants des administrations et des collectivités locales), cent vingt "profanes" parmi lesquels certains membres de la conférence de citoyens de 1998, ainsi qu'un large public pouvant s'exprimer par le biais d'Internet. Les conclusions de ce débat, sans jamais remettre en cause le principe même de la recherche sur les plantes génétiquement modifiées, ont cependant souligné les risques d'une recherche porteuse de dangers irréversibles ; regrettant à la fois l'insuffisante association des citoyens au processus décisionnel et le trop faible contrôle des décisions publiques par la représentation nationale, elles en appelèrent de manière générale à un contrôle démocratique renforcé sur les conditions du développement scientifique et sur ses exploitations économiques et sociales⁹²⁷.

Une deuxième conférence de citoyens intitulée "Changements climatiques et citoyenneté", organisée pour débattre des conséquences du développement scientifique sur le climat et notamment sur l'effet de serre, a débouché en février 2002 sur la présentation à la presse

⁹²⁶ voir Jean-Yves LE DÉAUT, De la connaissance des gènes à leur utilisation, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 8 juillet 1998, doc. A.N. n° 1054 (11^{ème} législ.), doc. Sénat n° 545 (1997-98) : l'auteur fait fréquemment référence aux positions de la conférence de citoyens, le plus souvent pour les appuyer, parfois pour défendre une opinion contraire.

⁹²⁷ voir Christian BABUSIAUX, Jean-Yves LE DÉAUT, Didier SICARD et Jacques TESTART, Plantes transgéniques : l'expérimentation est-elle acceptable ?, rapport à la suite du débat sur les OGM et les essais au champ, coll. *Réponses environnement*, La documentation française, Paris, 2003

d'un rapport, dont le préambule contenait cette phrase qui résume l'ensemble de la démarche : "*nous, citoyens, considérons que le problème lié aux changements climatiques nous concerne tous et ne doit plus demeurer l'apanage des scientifiques et des politiques*"⁹²⁸.

Il semble que divers champs d'investigation scientifique puissent dans un futur proche, sous la pression du droit international notamment, faire ainsi l'objet d'une consultation populaire susceptible de baliser l'action des pouvoirs publics : de telles procédures encadrent déjà le développement des biotechnologies⁹²⁹, et pourraient s'étendre à toutes les évolutions scientifiques et technologiques soulevant des interrogations quant à leur inscription dans un projet de société (clonage humain, recherche sur l'embryon, etc.).

b) Les conséquences politiques et juridiques de la "demande sociale"

Si la consultation des citoyens dans le cadre de telles conférences n'a pas vocation à lier les autorités politiques, elle implique que leurs conclusions et recommandations fassent au moins l'objet d'un traitement politique. À cet égard, les suites réservées au rapport de la première conférence organisée en France, sur le thème des OGM, illustrent bien l'intégration des aspirations des citoyens dans le processus normatif ; cette conférence offre le recul nécessaire pour apprécier sa prise en considération par les pouvoirs publics.

La conférence de citoyens de 1998 s'était montrée plutôt favorable au développement scientifique, contrairement à ce que redoutaient les chercheurs, et surtout les industriels : présentant les OGM comme un atout potentiel pour l'économie, pour les pays pauvres, pour l'agriculture elle-même, elle formula notamment le souhait d'un investissement plus conséquent dans le secteur public en faveur de la recherche sur les OGM. Dans le même temps, mesurant les risques potentiels des OGM sur la santé et sur l'environnement, elle prit des positions très imprégnées d'une démarche de précaution, et d'une volonté de transparence permettant d'assurer la liberté des consommateurs. En particulier, elle prôna une réforme du système d'expertise du risque lié aux nouvelles technologies et l'intégration systématique du risque

⁹²⁸ http://www.cite-sciences.fr/francais/ala_cite/conferen/climat/word/rapportcitoyen.doc

⁹²⁹ voir la Convention sur la diversité biologique adoptée à Rio le 22 mai 1992, et le protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, adopté à Montréal le 29 janvier 2000 et signé à Nairobi le 24 mai 2000 : ce protocole se fonde notamment sur la préoccupation du grand public à l'égard des effets potentiellement dangereux du développement de la biotechnologie moderne sur la diversité biologique et sur la santé humaine (voir l'exposé des motifs), pour inciter les États à assurer l'information du public et à le faire participer aux décisions ; son art. 23-2° prévoit en particulier que "*les parties (...) consultent le public lors de la prise des décisions relatives aux organismes vivants modifiés et mettent à la disposition du public l'issue de ces décisions*". L'Union européenne a adopté ce protocole en 2002 (décision du Conseil n° 2002/628/CE du 25 juin 2002, JOCE n° L 201 du 31 juillet 2002, p. 48), la France en 2003 (loi n° 2003-206 du 12 mars 2003, J.O. 13 mars 2003, p. 4328).

écologique dans les décisions politiques ; elle suggéra de poser comme condition préalable à la diffusion des OGM sur le marché la liberté de choix du consommateur et la transparence qui l'accompagne nécessairement ; elle recommanda d'éclaircir le régime de responsabilité en cas de dommage lié à des produits issus d'OGM.

Le rapport précité de Jean-Yves Le Déaut, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, s'appuya sur les recommandations de la conférence de citoyens, et dans le même esprit qu'elles, prôna l'autorisation de l'usage des OGM, tout en invitant les pouvoirs publics à améliorer les procédures d'évaluation du risque et l'information du consommateur. Dès le 30 juillet 1998, le gouvernement annonça la philosophie des mesures qu'il envisageait, fondées sur "*un triple impératif : un strict respect du principe de précaution ; une nécessaire vigilance sur l'utilisation à grande échelle de ces technologies ; une transparence accrue pour le citoyen*"⁹³⁰. Conformément aux recommandations de la conférence de citoyens, le gouvernement s'engagea à renforcer la transparence des procédures d'évaluation du risque en matière d'OGM ainsi que les dispositifs de biovigilance, à interdire les cultures transgéniques porteuses d'un risque de transfert de gènes aux plantes sauvages dans l'environnement (comme la betterave et le colza), à mettre en place un système national de traçabilité des produits issus d'OGM tout au long de la chaîne alimentaire, et à instaurer une politique d'étiquetage rigoureux des produits. En réalité, ces mesures s'inscrivaient dans une politique initiée dès novembre 1997, mais les recommandations des citoyens permirent aux pouvoirs publics de renforcer les projets en cours, et de trancher des questions qui étaient encore âprement débattues : elles leur offrirent une précieuse légitimité pour présenter certaines décisions controversées comme des priorités⁹³¹. Ainsi, sans se considérer lié par les recommandations des citoyens, le gouvernement s'est inscrit dans la philosophie générale qu'elles avaient prônée ; la France a notamment défendu, dans les négociations commerciales internationales⁹³², des positions sensibles telles que le principe d'un moratoire sur les nouvelles commercialisations d'OGM dans l'Union européenne, la réforme des systèmes d'expertise⁹³³, ou encore les initiatives en faveur de la traçabilité et de l'étiquetage des produits.

⁹³⁰ voir Claire MARRIS et Pierre-Benoît JOLY, "La gouvernance technocratique par consultation ? Interrogation sur la première conférence de citoyens en France", *op. cit.* p. 111

⁹³¹ Par exemple, la traçabilité et l'étiquetage des produits issus d'OGM, ainsi que la création de filières sans OGM, suscitaient à l'époque les plus vives réticences de la part des milieux industriels.

⁹³² Par exemple au Conseil européen des ministres en juin 1999, à la réunion de l'Organisation mondiale du commerce à Seattle en décembre 1999, ou lors des négociations sur le protocole en matière de biosécurité à Montréal en janvier 2000.

⁹³³ Ceux-ci sont en effet en proie aux plus vives critiques ; pour un exemple, voir Hervé KEMPF, "L'expertise confidentielle sur un inquiétant maïs transgénique", *Le Monde* du 23 avril 2004, p. 10

Les conséquences les plus évidentes de la consultation des citoyens se sont en l'occurrence situées sur le terrain de la mise sur le marché des produits issus d'OGM, parce que les citoyens n'ont pas jugé bon de freiner le développement scientifique lui-même ; sur d'autres sujets, de telles consultations pourraient se solder par un encadrement renforcé de l'activité de recherche. Le développement des nanosciences, qui promettent notamment la miniaturisation de l'électronique et la fabrication de médicaments plus ciblés, est par exemple déjà considéré comme potentiellement porteur de certains risques pour l'environnement et pour la santé⁹³⁴, et pourrait faire l'objet, à son tour, d'un débat public. En effet, au-delà de l'expérience propre aux OGM qui concerne au premier chef les consommateurs, le véritable apport de ces conférences de citoyens se situe vraisemblablement dans une perspective plus globale : elles sont le symbole d'une évolution remarquable des rapports entre science et société.

2) L'évolution des rapports entre science et société

Si la consultation des citoyens sur le développement scientifique et technologique et la prise en considération politique de leurs questionnements n'en sont qu'à leurs débuts (a), les efforts des pouvoirs publics pour créer les conditions d'expression des citoyens sur les enjeux de la recherche et de ses applications témoignent, par eux-mêmes, d'un changement significatif dans la conception de la décision politique relative au développement scientifique (b).

a) La "démocratie technique"⁹³⁵ en question

L'authenticité de cette "démocratie technique" qui semble s'introduire dans les modes de pilotage de la science et de la technologie peut être relativisée par le poids des pratiques politiques donnant non seulement l'initiative des procédures, mais aussi la responsabilité des choix, aux titulaires du pouvoir : les thèmes soumis au panel de citoyens sont déterminés par le gouvernement, les débats sont encadrés par un comité de pilotage lui-même nommé par les représentants de l'État, la formation est assurée par des experts présentés comme neutres et

⁹³⁴ voir Hervé MORIN, "Les nanotechnologies suscitent déjà des inquiétudes", *Le Monde* du 30 avril 2004, p. 23 ; Claude WEISBUCH, "Inquiétantes, les nanotechnologies ?", *Le Monde* du 7 mai 2004, p. 15

⁹³⁵ Cette expression de "démocratie technique" est consacrée comme désignant la soumission au débat public —en réalité à la réflexion de quelques citoyens, accompagnée par des experts— de la mise en œuvre d'une politique technologique, et plus précisément de l'opportunité de choix scientifiques controversés ; voir Michel CALLON, Pierre LASCOUMES et Yannick BARTHE, Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, coll. *La couleur des idées*, Le Seuil, Paris, 2001 ; voir aussi Michel CALLON, "Des différentes formes de démocratie technique", *Annales des Mines (Responsabilité et environnement)*, janv. 1998, n° 9, p. 63 ; Pierre-Benoît JOLY, Claire MARRIS et Marie-Angèle HERMITTE, "À la recherche d'une "démocratie technique". Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France", *Natures Sciences Sociétés*, janv.-mars 2003, vol. 11, n° 1, p. 3

non par des parties prenantes exposant des informations contradictoires, et surtout, aucune liaison n'est garantie entre les recommandations des citoyens et les décisions politiques. Selon les plus sceptiques, les conférences de citoyens permettraient seulement d'ouvrir le dialogue entre experts et citoyens, et d'assurer l'information d'un public au demeurant restreint : elles ne seraient qu'un alibi pour une gouvernance technocratique renforcée.

La première conférence française de citoyens illustre les critiques formulées à l'encontre d'un tel système de consultation : organisée par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, elle était en réalité conçue comme s'inscrivant dans les procédures ordinaires de consultation auxquelles a recours l'Office pour élaborer chacun de ses rapports. Les conclusions de la conférence de citoyens ne furent d'ailleurs pas directement transmises aux décideurs publics : en raison de sa légitimité électorale, c'est le représentant de l' "État impartial", Jean-Yves Le Déaut —intermédiaire supposé neutre, en dépit de son appartenance à un parti politique et de sa formation de biochimiste— qui synthétisa les conclusions de la conférence de citoyens et qui les traduisit en propositions.

En outre, la conférence fut organisée alors que les cultures d'OGM étaient déjà largement diffusées sur le marché mondial, et français : les décisions clés, tant au niveau technologique que commercial, avaient déjà été prises. Les délibérations collectives intervenaient donc à un moment où les consommateurs trouvaient dans leur assiette les produits sur les risques desquels ils étaient appelés à se prononcer, la France ayant par exemple autorisé dès 1997 la culture et la commercialisation du maïs transgénique bt176 de Novartis : les citoyens n'étaient pas en mesure d'anticiper les évolutions, mais seulement de se prononcer sur leur encadrement. Ainsi Les Levidow a-t-il pu soutenir que ces conférences, loin de "démocratiser la technologie", "technologisaient la démocratie"⁹³⁶.

Mais si ces critiques doivent certainement nourrir la réflexion sur les modalités du débat entre citoyens, experts et politiques, et par exemple aboutir à une obligation d'information pesant sur les pouvoirs publics sur la façon dont sont traitées les recommandations des citoyens pour la prise de décision politique, elles n'affectent pas le sens profond de la démarche, qui en associant des citoyens à la réflexion sur les enjeux du développement scientifique, annonce probablement sur le long terme, quelles que soient aujourd'hui ses lacunes, une évolution des rapports entre la science et la société.

⁹³⁶ Les LEVIDOW, "Democratizing Technology – or Technologizing Democracy ? Regulation Agricultural Biotechnology in Europe", *Technology in Society*, 1998, n° 20, p. 211

b) L'intérêt d'une mobilisation des citoyens autour des enjeux du développement scientifique et technologique

La consultation de citoyens sur les risques et les enjeux du développement scientifique, indépendamment de ses modalités d'organisation et des suites qui lui sont réservées, marque peut-être les débuts d'un profond mouvement de transformation des rapports entre science et société : elle permet de "repolitiser" la science, c'est-à-dire de l'inscrire au cœur du débat public et par conséquent de l'action politique. Garant de l'intérêt général, l'État conserve l'entière responsabilité des décisions politiques ; mais sur ces enjeux qui concernent l'ensemble de la société, il ouvre le processus décisionnel à l'éclairage d'un panel représentatif de citoyens, ce qui témoigne en soi d'un changement radical d'approche de la décision politique.

Cette démarche ne fait certes pas l'unanimité. Les scientifiques, par exemple, s'inquiètent parfois de l'immixtion de profanes dans des affaires qu'ils jugent trop techniques pour être soumises au débat public ; ils craignent les réflexes de repli face à des évolutions auxquelles la société n'est pas culturellement préparée. Pourtant, comme l'écrit Jean-Jacques Salomon, *"ce n'est pas dénigrer les bienfaits du progrès ni récuser la démarche scientifique que de s'interroger sur les possibilités de dérives"*⁹³⁷ ; ces nouvelles institutions et procédures ont pour vocation fondamentale non pas de paralyser l'innovation, mais de développer, au nom du souci des générations futures et en un mot de l'humanité, une réflexion collective sur les limites que la civilisation peut et doit opposer à la course au progrès. Que cette interrogation gagne l'ensemble de la société manifeste une prise de responsabilité qui, en privant accessoirement les scientifiques de l'exclusivité dont ils ont longtemps bénéficié, donne toute sa place au développement scientifique dans le débat démocratique.

Ainsi les conférences de citoyens, qui ne peuvent prétendre représenter l'ensemble de la population et qui n'ont d'ailleurs pas vocation à se substituer à la décision politique, ont-elles au moins le mérite d'apporter, face aux avis des experts qui ne sont en tout état de cause qu'un des éléments du débat, et face aux intérêts particuliers des acteurs du développement scientifique et économique, la réflexion de profanes sur des questions d'une grande complexité qui méritent souvent une analyse plus large que celle des spécialistes. En effet, en dehors de toute velléité de pouvoir, la parole du citoyen comme celle des diverses forces sociales en jeu, sont de nature à rappeler au scientifique qu'il vit dans une société dont les préoccupations ne sont pas toujours en parfaite adéquation avec celles qui fondent l'éthique propre de la recher-

⁹³⁷ Jean-Jacques SALOMON, "Le nouveau décor des politiques de la science", *Revue internationale des sciences sociales*, juin 2001, n° 168, La science et sa culture, p. 361

che ; elles permettent également au politique, qui provoque ainsi le débat public, de combler l'écart entre les initiatives —publiques et privées— dans le domaine de la recherche et de la technologie, et les aspirations du corps social. Cette démarche dont l'objet est de mieux évaluer l' "acceptabilité sociale" des risques du développement technologique peut certes s'exercer au détriment du progrès scientifique et de la rentabilité économique ; mais comme l'écrit très justement Jean-Jacques Salomon, "*le heurt entre la logique technocratique et la logique démocratique a un prix qui peut paraître élevé aux décideurs ; il l'est toujours moins que celui qu'il faudrait payer en l'absence de tout mécanisme de prévision et de régulation*"⁹³⁸.

En tout état de cause, ces démarches axées sur la consultation obligent à repenser le partage entre le rôle du chercheur, la responsabilité de l'homme politique, et la parole du citoyen. La demande sociale exprimée par les mobilisations de citoyens autour des questions liées au développement scientifique doit être entendue comme un appel à la réappropriation politique du pilotage de la recherche, face à la pure logique de la connaissance d'une part, à la puissance du marché d'autre part. Ainsi considérées, les recommandations des conférences de citoyens —ou de tout autre type de structure représentative des intérêts de la société— se présentent comme les leviers de politiques publiques qu'il s'agit précisément de stimuler face aux intérêts particuliers de puissants groupes de pression. Les mobilisations de citoyens témoignent en effet vraisemblablement des attentes profondes qui pèsent sur les politiques publiques du XXI^{ème} siècle, lesquelles devront articuler, aux régulations savantes comme aux logiques marchandes, les aspirations civiques⁹³⁹.

II. LE CONTRÔLE DE LA DIVULGATION DES RÉSULTATS

La liberté d'expression apparaît depuis la Révolution française comme l'un des symboles de la liberté individuelle, et l'un des piliers du système démocratique. Elle entretient en effet un lien indéfectible avec la liberté d'opinion, qui pourrait faire figure de synthèse entre les exigences liées aux droits individuels, et celles attachées à l'établissement de la démocratie, entendue comme le système politique qui offre à la société la meilleure chance de décider de son sort : point de liberté individuelle sans autonomie de la pensée, point de démocratie lorsque les esprits sont guidés, sous l'effet de la censure, par une idéologie dominante. Or, la liberté d'expression offre précisément à la liberté d'opinion les conditions de son effectivité,

⁹³⁸ *ibid.* p. 362 (c'est l'auteur qui souligne)

⁹³⁹ sur cette question, voir Baudouin JURDANT, "Le contrôle social de la science", *op. cit.* p. 163 ; Christophe BONNEUIL, "Les enjeux d'une politique", in Quel avenir pour la recherche ?, Flammarion, Paris, 2003, p. 95

en offrant au jugement personnel à la fois l'éclairage nécessaire d'un débat ouvert, suscité par le pluralisme des courants d'idées qu'elle permet de garantir, et sur le plan individuel, les conditions indispensables à sa concrétisation. Reconnue au niveau constitutionnel comme au niveau international, la liberté d'expression est protégée notamment contre l'ingérence des pouvoirs publics ; cependant, loin d'être absolue, cette liberté ne peut s'exercer que dans la conscience des devoirs et responsabilités qui découlent notamment des exigences de la vie en collectivité. Ainsi les droits d'autrui, mais aussi les intérêts fondamentaux de la société, peuvent-ils contribuer à limiter la liberté d'expression : la Déclaration universelle des droits de l'homme précise par exemple, à son article 29, que des restrictions sont possibles aux droits qu'elle proclame —au nombre desquels figure la liberté d'expression— "*en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général*"⁹⁴⁰. Cette formulation générale a pu inspirer les dispositifs permettant de restreindre la liberté d'expression au nom de la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, dans laquelle les pouvoirs publics se sont en effet investis sous diverses formes.

Ainsi, par l'article 4 de la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les États signataires se sont engagés à "*déclarer délit punissable par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale*". Par ailleurs, la question de la lutte contre le négationnisme a été juridiquement tranchée en France par la loi du 13 juillet 1990, dite "loi Gayssot", tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe⁹⁴¹ : l'article 9 de cette loi ajoute à la loi sur la presse du 29 juillet 1881 un article 24 bis, qui rend passible de sanctions pénales tout propos public contestant l'existence d'un ou plusieurs crimes contre l'humanité⁹⁴². Ces stipulations et dispositions ont pour objet de sanction-

⁹⁴⁰ Si à l'évidence le racisme et l'antisémitisme choquent le sens moral, le fondement de la morale pour justifier de manière générale l'atteinte portée à une liberté semble contestable théoriquement, ravivant le risque de l'"ordre moral" susceptible d'autoriser de graves abus. Mais l'invocation de la morale ne fait qu'accompagner les véritables fondements —juridiques— des restrictions imposées à la liberté d'expression : du point de vue juridique, c'est une logique à la fois protectrice des droits individuels et soucieuse de l'intérêt collectif, qui permet par exemple d'interdire de diffuser des théories prônant la supériorité raciale et de tenir des propos publics mettant en cause la réalité de la Shoah.

⁹⁴¹ Loi n° 90-615 du 13 juillet 1990, J.O. 14 juillet 1990, p. 8333

⁹⁴² À la suite d'un consensus parlementaire, cette loi Gayssot n'a pas été soumise au Conseil constitutionnel. On peut penser, cependant, que la limitation de la liberté d'expression qu'elle introduit découle de sa conciliation avec des principes constitutionnels ou des objectifs de valeur constitutionnelle concurrents (tel que l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public).

La loi se réfère à la définition du crime contre l'humanité donnée par l'accord de Londres du 8 août 1945, instituant le tribunal de Nuremberg, qui elle-même se base sur la reconnaissance d'un tel crime par une juridiction française ou internationale ; or, le tribunal militaire international de Nuremberg a bien sûr reconnu le génocide des juifs par le régime nazi pendant la seconde guerre mondiale, comme "crime contre l'humanité".

ner des propos qui, tenus publiquement, sont jugés dangereux pour les droits individuels comme pour l'équilibre social.

D'une part en effet, les restrictions à la liberté d'expression qui découlent de l'application de la convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale répondent aux exigences de la défense de la dignité de la personne humaine. Le racisme est l'une des plus flagrantes atteintes à la dignité de la personne humaine ; la diffusion d'idées racistes doit donc être considérée comme une violation du droit de chacun à la dignité, non seulement en elle-même, mais aussi par ses conséquences dans la mesure où les propos racistes et les thèses soutenant une quelconque forme de supériorité raciale sous-tendent une exclusion qui est également une atteinte fondamentale à la dignité humaine⁹⁴³. L'interdiction du négationnisme doit, elle aussi, être regardée comme une mesure protectrice des droits individuels : le négationnisme, qui n'est nullement l'expression d'une conviction, ne constitue qu'un tremplin pour dénoncer un prétendu "complot sioniste", pour accéder à une audience large par la prétention au caractère scientifique d'une démonstration rhétorique, et en définitive pour inciter à l'antisémitisme. C'est fondamentalement en cela qu'il est réprimé : le Tribunal de grande instance de Paris a par exemple jugé, en 1991, que la limite introduite par la loi Gaysot à la liberté d'expression était une mesure justifiée par "*le respect dû à la mémoire des victimes du nazisme et le rejet total de toute discrimination*"⁹⁴⁴ ; à l'occasion d'un recours qui mettait en jeu un texte allemand comparable à la loi Gaysot, la Commission européenne des droits de l'homme avait eu elle aussi l'occasion d'indiquer, se basant sur l'article 10 paragraphe 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que "*l'interdiction faite à une personne de propager une publication qualifiant de mensonge le fait historique de l'assassinat de millions de juifs par le régime nazi est une mesure nécessaire dans une société démocratique à la protection de la réputation d'autrui*"⁹⁴⁵.

D'autre part, le respect de l'ordre public justifie également les limites fixées à la liberté d'expression, car les théories racistes portent en elles le risque de rupture du tissu social, de remise en cause de la base même de la société démocratique qui est l'égalité de tous les ci-

⁹⁴³ voir sur ce thème Gérard COHEN-JONATHAN, "Discrimination raciale et liberté d'expression", *Revue universelle des droits de l'homme*, 1995, n° 1, p. 1

⁹⁴⁴ voir Jean-Philippe FELDMAN, "Le délit de contestation de crimes contre l'humanité et la 17^{ème} chambre du Tribunal de grande instance de Paris", *Recueil Dalloz*, 1999, n° 1, 1^{er} cahier, chron., p. 9

⁹⁴⁵ Commission européenne des droits de l'homme, *X. c. République Fédérale d'Allemagne*, 16 juillet 1982, requête n° 9235/81, *Commission européenne des droits de l'homme, Décisions et rapports*, déc. 1982, n° 29, p. 194

toyens⁹⁴⁶. Le racisme constitue une véritable menace pour la cohésion sociale et pour l'unité nationale : c'est donc bien la notion d'ordre public qui nécessite les mesures d'interdiction frappant les propos racistes et la diffusion de travaux concluant à la "supériorité d'une race". Comme l'explique Florence Massias, bien que l'ordre public soit une notion dont on ne peut fixer les contours qu'approximativement, il serait bon "*de faire progresser l'idée que le racisme met en danger l'ordre public d'un pays en donnant au principe de non-discrimination une portée qui dépasse l'individu ou le groupe minoritaire*"⁹⁴⁷. De même, au sujet de l'interdiction du négationnisme, peut-on suivre l'argumentaire de la Cour d'arbitrage de Belgique, qui se prononçant sur la loi belge du 23 mars 1995 *tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale*, affirme que la loi réprime de telles manifestations d'opinions "*non pas à cause de leur contenu mais à cause de leurs conséquences nuisibles pour autrui et pour la société démocratique en tant que telle*"⁹⁴⁸. La Cour d'appel de Paris avait elle-même rappelé dès 1992, pour justifier les dispositions de la loi Gayssot au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que cette convention laissait aux États le soin de prendre des mesures restrictives à la liberté d'expression en cas de menace à l'ordre public⁹⁴⁹. Le délit ne peut d'ailleurs être constitué en l'absence de publicité des propos négationnistes : le Tribunal de grande instance de Paris a en effet rappelé que la loi ne punissait pas "*la pensée solitaire ou l'opinion formulée dans un groupe restreint partageant une communauté d'intérêts, mais seulement l'expression publique, orale ou écrite, d'un discours qui troublait l'ordre public ou blessait l'individu*"⁹⁵⁰.

Ainsi, le combat contre le racisme et l'antisémitisme relève bien des pouvoirs publics, en raison des risques qu'ils induisent pour les droits individuels comme pour l'ordre public.

Mais, alors même que les motifs d'intervention de l'État sont légitimes et justifient les limites posées à la liberté d'expression, les modalités de cette intervention soulèvent de véritables questions quant au sort réservé à la liberté de la recherche dès lors que les interdictions

⁹⁴⁶ voir Emmanuel DECAUX, "La lutte contre le racisme et la xénophobie", *Revue universelle des droits de l'homme*, 1995, n° 1, p. 11

⁹⁴⁷ Florence MASSIAS, "La liberté d'expression et le discours raciste ou révisionniste", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1993, n° 13, numéro spécial La liberté d'expression, son étendue et ses limites, pp. 190-191

⁹⁴⁸ Cour d'arbitrage de Belgique, 12 juillet 1996, *Verbeke et Delbouille*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1997, p. 117, B.7.14 (observations Foulek RINGELHEIM, p. 120)

⁹⁴⁹ CA Paris, 11^{ème} ch., 21 mai 1992, *Juris-Data*, n° 021334

⁹⁵⁰ voir Jean-Philippe FELDMAN, "Le délit de contestation de crimes contre l'humanité et la 17^{ème} chambre du Tribunal de grande instance de Paris", *op. cit.* p. 9

prononcées sont susceptibles de produire des effets dans un champ soumis à des investigations scientifiques : en effet, dans l'hypothèse où des travaux de facture scientifique viendraient à l'appui de thèses dont la diffusion est réprimée par les pouvoirs publics, ils ne pourraient trouver leur aboutissement normal —c'est-à-dire la publication— sans tomber sous le coup de la répression pénale. Les limites posées à la liberté d'expression entretiennent donc un lien étroit avec la question de la recherche elle-même, dont le processus normal intègre les modes de diffusion des connaissances : dans leur principe même, en soulevant le problème très général de la "vérité officielle" imposée ou reconnue par le pouvoir politique —potentiellement, au détriment du libre débat scientifique—, les sanctions pénales dont il est question mettent en cause théoriquement la liberté des chercheurs pour certifier le savoir.

Ainsi, pour le juge confronté à des travaux prétendument scientifiques qui mettraient en cause l'égalité de dignité de groupes humains ou la réalité du génocide juif, la seule alternative est la suivante : réprimer la publication de telles "recherches" sur la base de leur inadéquation à la réalité telle qu'elle est reconnue par le pouvoir politique, et ainsi réfuter *a priori* l'autonomie de la science pour définir cette réalité (A) ; ou réprimer cette publication sur la base d'une faute méthodologique en déniaut aux travaux concernés leur caractère scientifique, et ainsi se substituer aux chercheurs pour apprécier la validité scientifique de leur démarche (B). C'est pourquoi il est nécessaire de s'interroger, au point de vue de la liberté de la recherche comme à celui de la protection de la dignité humaine en cause ici, sur la répartition des compétences entre la parole scientifique, le pouvoir politique et l'autorité judiciaire (C).

A. L'intrusion du pouvoir politique dans l'affirmation du résultat scientifique

Nonobstant la légitimité politique incontestable des textes qui présentent la "*supériorité raciale*" comme une contrevérité scientifique (1) ou qui répriment pénalement la négation d'un fait historique (2), le strict respect d'une vérité reconnue comme telle par les pouvoirs publics est susceptible de nuire à la liberté de la recherche autant dans le champ des sciences de la vie, que dans celui des sciences humaines et sociales.

1) L'exemple de la condamnation du racisme

Le préambule de la convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale contient une formule destinée à présenter la philosophie générale : "*toute doctrine fondée sur la différenciation entre les races ou sur la supériorité raciale est scientifiquement fautive, moralement condamnable et socialement injuste et dangereuse*".

L'État se doit bien entendu de procéder à la condamnation du racisme, et de le maîtriser sur le plan social ; il est légitime à en tirer des effets de droit. Il est en revanche surprenant, sauf à considérer que le terme "doctrine" est employé ici dans le sens d'une simple idée ou d'un postulat idéologique, de voir les pouvoirs publics établir officiellement une vérité scientifique, quelle qu'elle soit. On s'attend au contraire à ce que l'État favorise le débat scientifique, y compris sur des questions sensibles, et laisse aux scientifiques la responsabilité exclusive de le trancher. Il en va tout autrement ici : un texte de droit prend une position scientifique ("*toute doctrine fondée sur la différenciation entre les races ou sur la supériorité raciale est scientifiquement fausse*"), et interdit l'hypothèse même d'une remise en cause de la vérité qu'il affirme. La formulation retenue par les États signataires de la convention de 1965 peut être critiquée en ce qu'elle introduit une confusion des compétences qui est lourde de sens pour la communauté scientifique, et qui pour cette raison est d'ailleurs susceptible d'affaiblir la louable intention politique qu'elle exprime. On peut penser qu'à l'origine de cette confusion, se trouve un mélange des genres entre le souhaitable et le réel, ou entre l'inadmissible et le faux : d'une part, la "*supériorité raciale*" est présentée comme une contrevérité scientifique alors qu'elle est un jugement de valeur —et constitue un délit d'opinion— qui ne relève nullement de la science (a) ; d'autre part, les États s'appuient explicitement et inutilement sur un postulat scientifique pour justifier une norme qui ne lui doit rien (b).

a) La dénonciation juridique de la "supériorité raciale" comme "scientifiquement fausse"

Avant de souligner le danger pour l'établissement de la vérité de voir une telle assertion dans un texte de droit, une remarque liminaire s'impose : la notion même de "*supériorité raciale*" est un non-sens scientifique.

D'une part en effet, le terme "race" est impropre. Il s'agit d'un mot d'usage courant, dépourvu de toute pertinence scientifique, et qui ne désigne aucune réalité biologique lorsqu'il est appliqué à l'homme : les professeurs en médecine, en biologie, en philosophie, s'accordent sur ce point. Cette seule affirmation ne doit certes pas dispenser le chercheur de renouveler scientifiquement une telle question. Néanmoins, il faut rappeler que le sens premier du mot "race" est historique et social : il ramène à l'époque de l'esclavagisme et de la ségrégation "raciale". Culturellement, le terme "race" est un instrument de différenciation, et de discrimination ; les types humains qu'il désigne ont été identifiés il y a fort longtemps en dehors de toute systématisation scientifique, et la génétique comme l'ethnologie modernes ont révélé que le concept biologique de "race" n'était pas applicable à l'espèce humaine, dont les diverses ethnies qui la composent ne se distinguent que par la variabilité de quelques gènes parmi les di-

zaines de milliers que comptent les chromosomes de l'homme⁹⁵¹. On s'étonne donc qu'un texte dont l'inspiration est l'égalité de tous les hommes utilise un terme aussi connoté, et scientifiquement réfuté, que celui-ci⁹⁵².

D'autre part, le terme "*supériorité*" implique un jugement de valeur, qui en tant que tel ne relève nullement du raisonnement scientifique. Ce terme, utilisé abstraitement comme il l'est ici, induit par lui-même une forme de domination d'une ethnie sur une autre ; or, on se trouve là bien loin du champ de compétence du chercheur. Comme l'explique Catherine Labrusse-Riou, "*le plus grave, dans le pouvoir scientifique, c'est qu'il sorte de son domaine de compétence pour accréditer des conceptions de l'homme et de la vie en société, ou pour entretenir des rêves qu'il fait partager aux politiques*"⁹⁵³. Cette mission n'est pas celle de la science. Le droit n'interdit d'ailleurs pas aux scientifiques d'étudier les différents groupes ethniques et de les comparer ; il ne leur interdit pas non plus d'étudier la façon dont une société inscrit certaines données biologiques dans son ordre symbolique, ce qui n'implique aucun jugement de valeur sur les données biologiques en question.

Au-delà de la maladresse de la formulation, il faut en venir au danger représenté par l'intrusion, dans un texte de droit, d'affirmations scientifiques péremptoires. Dans leur principe même, de telles assertions constituent une menace pour l'autonomie du chercheur, pour l'objectivité requise par la quête de la vérité, pour l'indépendance de la démarche scientifique qui inclut la divulgation de ses résultats. Le politique se substitue ici au scientifique pour déclarer non plus ce qui est juste, comme c'est son rôle, mais ce qui est vrai. On est donc au cœur de la liberté de la recherche, à laquelle il est porté atteinte au niveau de la définition même des résultats de la science.

Enfin, sur le fond, on pourrait ajouter qu'il est surprenant de voir une vérité scientifique affirmée dans un texte de droit, puisque le propre de la science est précisément de pouvoir

⁹⁵¹ pour une vulgarisation récente de tels travaux scientifiques, voir Michael J. BAMSHAD et Steve E. OLSON, "Does race exist ?", *Scientific American*, déc. 2003, p. 50 ; les auteurs expliquent notamment que les caractéristiques génétiques peuvent varier davantage au sein d'une même "race" que d'une "race" à une autre. Voir aussi le numéro du *New England Journal of Medicine* du 20 mars 2003, qui consacre une série d'articles à cette question.

⁹⁵² En France, un colloque a été organisé en 1992 par Simone BONNAFOUS, Bernard HERSZBERG et Jean-Jacques ISRAËL, sur le thème : "le mot "race" est-il de trop dans la Constitution ?" ; l'ensemble des contributions est publié par la revue *Mots, langage du politique*, Fondation des sciences politiques, déc. 1992. Voir aussi, sur ce thème, Danièle LOCHAK, "Les références à la "race" dans le droit français", in Le droit face au racisme, sous la dir. d'Emmanuel DECAUX, A. Pedone, Paris, 1999, p. 27

⁹⁵³ Catherine LABRUSSE-RIOU, "Pouvoirs scientifiques sur la vie et justice", *Justices*, janv.-juin 1996, n° 3, p. 150

être remise en cause⁹⁵⁴. Certes, la recherche d'éléments de distinction fondamentaux entre les ethnies semble vaine, car les biologistes comme les ethnologues mettent aujourd'hui l'accent sur l'impact qu'ont les différentes formes de culture sur l'évolution biologique : sans prétendre que c'est la culture qui seule détermine l'évolution des groupes humains, on peut en tout cas dire que la complexité de la relation entre l'inné et l'acquis ne permet pas de considérer le biologique comme un ensemble fermé⁹⁵⁵. La stricte séparation des effets de l'un et de l'autre semble donc impossible. Mais théoriquement, on doit admettre que la réfutation scientifique actuelle des théories racistes ne préjuge pas du statut scientifique futur d'éventuelles théorisations de la différence intergroupale, ethnique ou non⁹⁵⁶. Figurer la vérité scientifique dans un texte de droit, comme on grave dans le marbre un principe moral éternel, est donc non seulement contestable du point de vue de la plus élémentaire répartition des compétences entre le scientifique et le politique, mais aussi hautement aléatoire.

b) La caution scientifique au secours de la prescription sociale

De plus, la recherche d'une caution scientifique pour justifier une philosophie, traduite en termes juridiques, paraît dérisoire à deux égards.

On peut sans doute relever, tout d'abord, que la tendance contemporaine qui consiste à croire que l'on peut liquider le racisme par la vérité scientifique —voire par le droit en second lieu— ne tient pas compte du fait que le racisme se développe le plus souvent sur des fondements totalement irrationnels. L'histoire récente enseigne d'ailleurs que la condamnation du racisme par les généticiens n'a pas davantage affecté les acteurs du racisme que n'ont pu le faire les discours officiels.

⁹⁵⁴ voir la conception, développée par Karl Popper, du "réfutable" qui tracerait la frontière entre les propositions scientifiques, et les assertions philosophiques ou idéologiques (Karl POPPER, La logique de la découverte scientifique, Bibliothèque scientifique, Payot, Paris, 1988, et La connaissance objective, Bibliothèque philosophique, Aubier, Paris, 1991).

On peut regretter, cependant, que les termes "irréfutable" et "non réfutable" prêtent à confusion : "ils peuvent désigner soit des propositions incontestablement vraies, soit des propositions trop vagues pour qu'on puisse établir qu'elles sont fausses" (Maurice DUVERGER, Les orangers du lac Balaton, coll. *L'histoire immédiate*, Le Seuil, Paris, 1980, p. 41) ; on est par ailleurs nécessairement conduit à relativiser, dans le domaine des sciences sociales —qui sont d'ailleurs couramment distinguées des sciences "exactes"—, une telle césure entre ce qui peut être réfuté rigoureusement et ce qui ne peut pas l'être (*ibid.* pp. 44 et suiv.).

⁹⁵⁵ voir Alex KAHN, "Génome, biologie et racisme", *Le Monde* du 5 sept. 2001, p. 15 ; voir aussi, contre toutes les formes de déterminisme biologique, Jean-Jacques SALOMON, "La quête du Graal et du génome humain", *Futuribles*, juillet-août 2001, n° 266, p. 17

⁹⁵⁶ Certains estiment même, sans doute en partie pour cette raison, qu'il n'est pas du ressort des scientifiques de se prononcer sur la question du racisme ; voir par ex. Wiktor STOCZKOWSKI, "Les fondements de la pensée de l'exclusion", *La recherche*, janv. 2002, p. 42. L'auteur écrit notamment que "les argumentaires antiracistes, qui soulignent les ressemblances entre les hommes, se présentent souvent comme issus de l'observation scientifique de la nature. Ils ne le sont pas plus que les argumentaires opposés. Et les nombreux biologistes qui, au nom de leur savoir, interviennent dans ces débats, se trompent lourdement".

Mais on doit surtout souligner que la science ne peut en aucun cas cautionner —ni davantage contredire— un discours normatif : rechercher une caution scientifique pour conforter —ou pour contester— la légitimité d'une norme sociale révèle une confusion des champs propres à chacun des acteurs sociaux que sont le scientifique et le politique. Il existe certes un courant de pensée soutenant que toute recherche appliquée à des questions incompatibles avec la dignité humaine ou choquant le sens moral doit être interdite : ce courant de pensée s'appuie sur le postulat, ou le constat, que la science peut devenir nuisible. Pourtant, au stade du simple dévoilement de la réalité, on voit mal quelle connaissance pourrait donner lieu à une application qui ne puisse être maîtrisée par les pouvoirs publics. La question posée est alors la suivante : ne vaut-il pas mieux savoir qu'ignorer ? Henri Poincaré prétendait avec raison que la vérité scientifique n'influe pas sur les prescriptions morales ou sociales⁹⁵⁷ : pour le célèbre mathématicien, si la science affirmait par exemple la médiocrité génétique d'un groupe humain, la société n'en tirerait pas pour autant une obligation de le traiter en groupe humain inférieur. On ne peut en effet pas tirer de la science une proposition qui contredise la morale, car si la science s'écrit à l'indicatif, la morale comme le droit usent de l'impératif, et l'on ne peut tirer de ce qui est, ce qui doit être. E. Wilson, cité par Anne Fagot-Largeault, exprime la même idée : "*nous ne sommes pas obligés de croire à l'uniformité biologique pour pouvoir affirmer la liberté et la dignité humaines*"⁹⁵⁸. En effet, la vérité scientifique importe peu ici : quoi que nous apprenne la science, l'impératif moral lié à la dignité humaine est inconditionnel, et condamne de façon intemporelle toute forme de racisme⁹⁵⁹.

La formulation de la convention de 1965, qui impose une exigence philosophique comme une vérité scientifique, est donc inopportune⁹⁶⁰ ; elle introduit en particulier la confusion entre la réalité du discours descriptif et la légitimité du discours prescriptif, et menace directement les scientifiques d'une soumission autoritaire à la "vérité officielle", notion en elle-même contraire à toute la culture de la science et de ses acteurs.

⁹⁵⁷ voir Anne FAGOT-LARGEAULT, L'homme bioéthique : pour une déontologie de la recherche sur le vivant, coll. *Recherches interdisciplinaires*, Maloine, Paris, 1985, p. 34

⁹⁵⁸ *ibid*

⁹⁵⁹ voir Pierre-André TAGUIEFF, Le racisme, coll. *Dominos*, Flammarion, Paris, 1997, pp. 92 à 94

⁹⁶⁰ Indépendamment de la question controversée de l'utilisation du mot "race", la formule par laquelle les États signataires s'engagent à "*déclarer délit punissable par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale*" se suffit à elle-même : elle répond aux mêmes objectifs, sans encourir les mêmes critiques puisqu'elle ne se situe nullement sur le terrain scientifique.

2) L'exemple de la condamnation du négationnisme

La loi Gayssot n'a pas pour objet la vérité même du fait historique de la Shoah, et n'interdit nullement la recherche sur l'holocauste. Mais en réprimant sa négation, elle pose là encore un problème de principe : au-delà de la matière visée —l'existence de chambres à gaz pendant la seconde guerre mondiale est un fait historique qu'on ne peut sérieusement contester et qui doit par conséquent être tenu pour définitivement acquis—, ce sont les modalités mêmes de l'intervention de l'État qui sont susceptibles de porter atteinte à la liberté de la recherche. Les chercheurs se voient en effet soumis à une interdiction légale d'aboutir à des conclusions déterminées, et en tout cas de procéder à leur publication : aussi légitime soit-il, un objectif d'ordre politique peut donc avoir pour effet de contester à la recherche sa vocation la plus fondamentale, c'est-à-dire la diffusion de la vérité. Les risques que de telles dispositions font courir à l'autonomie de la science pour l'établissement de la vérité doivent donc, simplement, être mesurés.

Parmi d'autres, un exemple judiciaire célèbre peut permettre de comprendre la logique qui conduit le juge à sanctionner des propos négationnistes sur la base de la loi Gayssot : il est fourni par la publication d'un ouvrage de Roger Garaudy, qui comportait des propos négationnistes⁹⁶¹. En 1998, le Tribunal de grande instance de Paris, saisi de l'affaire, a déclaré que le simple exposé de thèses négationnistes, effectué en tant qu'étude scientifique par exemple, ne constituait pas en lui-même le délit de l'article 24 bis, mais qu'il en allait autrement lorsque l'auteur prenait parti sur le bien-fondé de ces thèses, en les cautionnant. L'exposé objectif des thèses négationnistes est donc permis, ainsi que le débat scientifique et public sur l'événement historique des chambres à gaz, mais la contestation de l'existence du crime contre l'humanité est réprimée. Cette jurisprudence équilibrée souligne bien les difficultés inhérentes à la reconnaissance d'une vérité par le pouvoir politique et à sa sanction par le juge, et le brouillage qui en résulte s'agissant des rôles respectifs de l'histoire et du droit. Si le débat scientifique est autorisé, ses conclusions sont dirigées : c'est la raison pour laquelle on a pu reprocher au juge lui-même de se comporter en gardien de l' "histoire officielle", au détriment de l'autonomie de cette discipline scientifique qu'est l'histoire⁹⁶².

⁹⁶¹ sur cette affaire, voir Jean-Philippe FELDMAN, "Le délit de contestation de crimes contre l'humanité et la 17^{ème} chambre du Tribunal de grande instance de Paris", *op. cit.* p. 8

⁹⁶² Jean-Philippe FELDMAN explique par exemple qu' "*il est toujours périlleux de donner le sentiment qu'il existe une vérité officielle parce que les provocateurs ont beau jeu de faire valoir qu'une "société" qui éprouve le besoin de défendre ainsi la vérité historique doit la juger bien fragile. Les juges risquent de se comporter en gardiens de l'histoire officielle ou d'être considérés comme tels*" ; "Le délit de contestation de crimes contre l'humanité et la 17^{ème} chambre du Tribunal de grande instance de Paris", *op. cit.* p. 12

Dès 1983, la Commission européenne des droits de l'homme avait considéré que "*c'est en vain qu'on objecterait que les atrocités d'Auschwitz appartiennent désormais au seul domaine des sciences historiques et que leurs survivants sont peu nombreux, car les familles de ces survivants continuent à avoir droit à une protection de la mémoire de leurs parents*", ajoutant que "*des événements actuels montrent que les idéologies anti-démocratiques voisines de celles qui ont inspiré ces atrocités n'ont pas disparu en Europe*"⁹⁶³ : en raison des exigences liées au respect des droits individuels et à l'ordre public, mais aussi en raison des craintes d'ordre politique que des idéologies totalitaires retrouvent droit de cité dans nos sociétés, et sur la base d'une reconnaissance judiciaire des faits, les chercheurs en histoire sont clairement dépossédés de l'exclusivité à laquelle ils pourraient prétendre sur tout autre thème de recherche. Selon la Commission, le jugement de Nuremberg doit faire autorité, en raison de l'importance de ce sujet pour l'équilibre de nos sociétés⁹⁶⁴. Cette importance, primordiale, ne saurait être contestée, et justifie à elle seule la législation réprimant les propos négationnistes ; elle n'atténue cependant pas —non pas au fond, mais par la démarche retenue— les risques qu'une telle logique "interventionniste", qui pourrait se voir appliquée à d'autres domaines, font courir à la recherche de la vérité.

Il est d'ailleurs intéressant de relever que dans une autre affaire⁹⁶⁵, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a pris la peine de préciser que "*l'application des dispositions de la loi Gayssot (...) peut conduire, dans des circonstances différentes de celles de la présente affaire, à des décisions ou à des mesures incompatibles avec le Pacte*" ; il convient de rappeler que le Pacte dont il est question, le Pacte de 1966 relatif aux droits civils et politiques, consacre la liberté d'expression et stipule qu'elle "*comprend la liberté de rechercher, de*

⁹⁶³ Commission européenne des droits de l'homme, *T. c. Belgique*, 14 juillet 1983, requête n° 9777/82, *Commission européenne des droits de l'homme, Décisions et rapports*, déc. 1983, n° 34, p. 164

⁹⁶⁴ En dépit d'une solution d'espèce controversée relative à des propos tendant à la réhabilitation du Maréchal Pétain, la Cour européenne des droits de l'homme estima clairement en 1998 qu'il existe une "*catégorie de faits historiques clairement établis —tel l'Holocauste— dont la négation ou la révision se verrait soustraite par l'article 17 à la protection de l'article 10*" de la Convention européenne (§ 47) ; affaire *Lehideux et Isorni c. France*, 23 sept. 1998, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1999, p. 351, commentaire Gérard COHEN-JONATHAN p. 366 ; *Dalloz* 1999, 16^{ème} cahier, jurisprudence, p. 223, note Patrice ROLLAND p. 226 ; obs. Frédéric SUDRE, *Droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, La Semaine Juridique (édition générale)*, 20 janv. 1999, n° 3, p. 143 ; obs. Jean-François FLAUSS, *Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme, AJDA*, déc. 1998, p. 998.

⁹⁶⁵ Cette affaire impliquait Robert Faurisson, lequel avait déclaré dans une revue "*ne pas croire à cette politique d'extermination des Juifs*", et qualifié de "*mythe*" les chambres à gaz dans les camps de concentration nazis ; ses propos tombaient évidemment sous le coup de la loi Gayssot. Il fut condamné par les juridictions françaises (ainsi que le rédacteur en chef de la revue qui a publié son article), avant de porter le contentieux devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies qui confirma sa condamnation ; voir Xavier TRACOL, "*L'affaire Faurisson devant le comité des droits de l'homme des Nations Unies*", *Légipresse*, mai 1997, n° 141, II, p. 57.

recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce". La question reste néanmoins de savoir dans quelles circonstances cette clause pourrait l'emporter sur la logique d'une loi nationale qui malgré les risques qu'elle fait peser sur la liberté de la recherche, protège des droits individuels et des intérêts sociaux absolument essentiels.

B. L'intrusion de l'autorité judiciaire dans la définition de la méthode scientifique

Face aux critiques l'accusant de se conduire en gardien d'une "histoire officielle" déterminée par le pouvoir politique, le juge saisi d'une requête tendant à faire condamner une thèse négationniste choisit parfois de se placer non plus sur le terrain de la réalité des faits, mais sur celui de la validité de la méthode : il se base non plus sur l'inadéquation des propos litigieux à la réalité telle qu'elle a été reconnue par le juge puis validée par le législateur, mais sur la défaillance de la méthode permettant d'aboutir à de tels propos. Ainsi, comme l'écrit Yan Thomas, *"cette réticence à se prononcer sur la réalité même des faits, dès lors qu'il s'agit d'histoire, conduit à cet étrange résultat que, pour mieux respecter la souveraineté de l'historien sur son objet, les juges finissent par contrôler sa méthode. S'interdisant de rechercher un élément de la faute dans l'inadéquation du discours à la réalité, ils préfèrent évaluer le discours lui-même, du point de vue subjectif de sa bonne foi méthodologique"*⁹⁶⁶.

Cette logique avait été adoptée bien avant la loi Gayssot. C'est ainsi que dans une affaire impliquant déjà Robert Faurisson, en 1981, le Tribunal de grande instance de Paris relevait à l'encontre de l'auteur un manquement *"aux obligations de prudence, de circonspection objective et de neutralité intellectuelle qui s'imposent au chercheur qu'il veut être"* ; la Cour d'appel de Paris, qui confirma la condamnation de Robert Faurisson en 1983, estima que celui-ci se prévalait abusivement de son travail critique pour justifier *"des assertions d'ordre général qui ne présentent plus aucun caractère scientifique et relèvent de la pure polémique"*⁹⁶⁷. Yan Thomas relève donc que les juges *"choisirent de voir dans les publications de Faurisson, non pas une entreprise de falsification des faits eux-mêmes, mais des "jeux intellectuels", des "polémiques", des "discours politiques" condamnables pour leur défaut de prudence, pour leur insuffisant "caractère scientifique", etc., plutôt que pour leur intention-*

⁹⁶⁶ Yan THOMAS, "La vérité, le temps, le juge et l'historien", *Le Débat*, 1998, n° 102, p. 24

⁹⁶⁷ voir Patrick WACHSMANN, "Les sciences devant la justice", in *Science ou justice ? Les savants, l'ordre et la loi*, *op. cit.* pp. 157 et suiv.

nelle fausseté" ; ainsi, poursuit Yan Thomas, "pour échapper au casse-tête d'avoir à se prononcer sur la vérité historique, les juges s'abandonnent à définir le métier d'historien"⁹⁶⁸.

Il en va de même aujourd'hui de certaines cours étrangères : pour la Cour d'arbitrage de Belgique par exemple, la définition des faits punissables "implique qu'un pouvoir d'appréciation soit exercé par le juge pénal qui devra déterminer, dans chaque cas, où cessent le caractère scientifique de la recherche et le souci d'objectivité dans l'information"⁹⁶⁹. Certes, la Cour d'arbitrage belge avait préalablement pris soin de préciser que "la loi litigieuse n'entend nullement gêner la recherche scientifique et critique de la réalité historique du génocide concerné ou empêcher toute forme d'information factuelle à ce sujet"⁹⁷⁰. Mais ces précautions de langage, auxquelles les juridictions recourent souvent dans des cas semblables, ne sauraient emporter la conviction : le fait est que le juge empiète bel et bien sur le domaine de l'historien, en s'arrogeant un pouvoir d'appréciation de sa méthode et en se prononçant ainsi, en dépit de ses dénégations, sur la validité des arguments en conflit.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme adopte également une telle logique : en juin 2004⁹⁷¹, elle jugeait que la liberté d'expression qui doit prévaloir dans la recherche historique⁹⁷² ne dispensait pas l'historien de respecter "les règles essentielles de la méthode historique"⁹⁷³ : pour reprendre les termes de Jean-François Flauss, "l'historien se voit donc imposer une déontologie professionnelle dont la Cour définit les contours par renvoi aux considérations retenues par le juge national"⁹⁷⁴.

Olivier Cayla a soutenu qu'une telle logique était "impliquée par l'impératif politique et moral commandant de n'admettre en aucun cas l'émission de thèses révisionnistes : il est en effet beaucoup plus efficace, pour satisfaire cette exigence normative, de dénier toute qualité scientifique à l'émetteur, que d'affirmer la fausseté (soit à la suite d'une démonstration, soit

⁹⁶⁸ Yan THOMAS, "La vérité, le temps, le juge et l'historien", *op. cit.* p. 25

⁹⁶⁹ Cour d'arbitrage de Belgique, 12 juillet 1996, *Verbeke et Delbouille*, *op. cit.* p. 118, B.7.17

⁹⁷⁰ *ibid.* p. 117, B.7.14

⁹⁷¹ *Chauvy et autres c. France*, 29 juin 2004 ; obs. Jean-François FLAUSS, Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme, *AJDA*, 4 oct. 2004, n° 32, p. 1818

⁹⁷² La Cour estime en effet que "la recherche de la vérité historique fait partie intégrante de la liberté d'expression" (§ 69).

⁹⁷³ § 77

⁹⁷⁴ Or, comme le précise Jean-François Flauss, le juge national s'était placé sur le terrain même de la méthode scientifique pour condamner les requérants : "celui-ci avait reproché aux requérants la place excessive faite à un document inédit d'origine douteuse, le manque de hiérarchisation entre certaines sources, l'insuffisance manifeste de la documentation relative à certains événements, le défaut de prudence dans la présentation de certains faits, le manque de critique interne et de certaines sources et documents, le délaissement des témoignages des acteurs des événements".

par l'effet d'une présomption irréfragable comme le fait la loi Gayssot) de ses allégations"⁹⁷⁵. En effet, dénier toute qualité scientifique à un discours qui se qualifie lui-même de "révisionniste" pour insinuer l'existence d'un débat, c'est l'exclure de la discussion scientifique dont il prétend relever, alors que le falsifier, c'est accepter d'entrer en discussion avec lui, et ainsi le faire exister en tant que discours scientifique. Aussi efficace soit-elle, cette logique est néanmoins la négation même de la souveraineté de la science sur ses propres méthodes : on peut naturellement la juger opportune au regard des enjeux en cause, mais il convient d'admettre qu'elle porte atteinte à la liberté de la recherche —qui comme tout droit fondamental, n'est en effet pas un droit absolu.

C. La nécessaire clarification des compétences du scientifique, du politique et du juge

La conciliation des intérêts de l'État et de la vocation de la recherche scientifique doit être recherchée d'une part dans une distinction plus claire des propos à vocation idéologique et des travaux scientifiques, d'autre part pour ce qui est des travaux scientifiques, dans une démarcation plus rigoureuse des responsabilités des pairs et des représentants de l'État.

Il convient en effet certainement de distinguer en premier lieu le délit constitué par des propos, tenus publiquement, par un citoyen —fût-il chercheur de métier— qui entend exprimer un point de vue ou défendre une idéologie, des travaux à vocation scientifique, sanctionnés dans le cadre d'une université ou d'un grand organisme public de recherche par un jury académique, ou publiés dans une revue scientifique après une sélection opérée par un comité de rédaction composé de scientifiques.

En effet, les propos publics, qui s'apparentent à une tribune politique et expriment des idées racistes ou négationnistes, relèvent logiquement de la condamnation pénale ; dans un tel cas, la science est hors de cause.

En revanche les travaux scientifiques, qui peuvent être caractérisés comme tels par le cheminement de leur validation (mémoire rédigé pour l'obtention d'un "master recherche", thèse de doctorat, sanctionnés dans un cadre public par un jury académique, ou article scientifique, sélectionné par un comité de rédaction), pourraient par principe échapper à la sanction

⁹⁷⁵ Olivier CAYLA, "La mère, l'enfant et la plaque chauffante", *op. cit.* p. 168

de l'État —de l'État en tant que garant des droits individuels et de l'ordre public⁹⁷⁶—, tout du moins tant qu'il n'est pas démontré que ces travaux falsifient la réalité scientifique.

Il est en effet fondamental de rendre aux scientifiques leur compétence exclusive dans l'établissement des vérités scientifiques comme dans la définition des méthodes scientifiques ; et pour éviter que ne soient validés des travaux contraires à l'éthique scientifique (résultats grossièrement erronés, méthodes manifestement tendancieuses, etc.), les pairs doivent simplement exercer leurs responsabilités. Ainsi, le juge de droit commun n'aurait pas à intervenir pour déclarer qu'un résultat est faux, ou pour disqualifier un travail : si le travail n'est pas validé par les procédures régulières sanctionnant les travaux scientifiques, le juge peut intervenir au titre du simple délit de presse sans affecter les principes de la science ; si le travail est un travail scientifique, reconnu comme tel par les pairs, le juge ne peut qu'en prendre acte.

Il faut insister sur le fait que les cas qui ont permis à des candidats négationnistes de voir leur travail reconnu par des professeurs d'université, impliquant en particulier l'Université de Lyon III⁹⁷⁷, se situent véritablement à la marge. Il n'est pas dit, cependant, que les membres des jurys coupables de telles négligences, ou de telles compromissions, puissent échapper à leurs responsabilités : ils relèvent, de même que les candidats eux-mêmes, des juridictions universitaires. Disqualifiés par ces autorités, les uns comme les autres rentrent alors dans le droit commun et peuvent être sanctionnés par le juge de droit commun. Là encore, ce sont donc d'abord les pairs qui doivent trancher, au nom de la déontologie qui leur est propre et au sein de juridictions administratives spécialisées, et non pas le juge de droit commun au nom du respect d'une vérité reconnue comme telle par le pouvoir politique, ou d'une méthode scientifique définie par ses soins.

Cependant, et pour conclure sur ce thème, il faut répéter que si la question des différences objectives entre les ethnies peut certainement donner lieu à de véritables débats scientifiques, qui ne supposent bien sûr aucune espèce de hiérarchisation, celle relative à l'existence des chambres à gaz se situe hors du champ scientifique, du fait que la démonstration de leur existence a été apportée, et que la contestation de cette réalité ne répond à aucune exigence de la démarche scientifique puisqu'elle poursuit en réalité un objectif purement idéologique qui est précisément l'objet des incriminations pénales. Le risque d'atteinte à l'autonomie de la re-

⁹⁷⁶ Cette précision s'impose en effet, dans la mesure où les jurys universitaires et de grands organismes délivrent eux-mêmes les diplômes au nom de l'État.

⁹⁷⁷ Une "commission sur le racisme et le négationnisme à l'université Jean Moulin Lyon III" a même été mise en place par le ministre de l'éducation nationale, en novembre 2001 ; présidée par Henry ROUSSO, elle a rendu son rapport au ministre en septembre 2004 (rapport sur le racisme et le négationnisme à Lyon III, disponible sur le site ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/rapport/rapport_rousso.pdf).

cherche est donc nul sur ce sujet précis. Mais dans son principe, c'est la question des effets potentiels d'une intervention législative au sujet d'une question historique et des sanctions pénales qui l'accompagnent, qui par rapport aux problématiques de la liberté de la recherche, méritait d'être soulevée⁹⁷⁸.

À ce sujet précisément, il est très intéressant de relever le raisonnement de la Cour constitutionnelle de Hongrie, qui se prononçant à propos de la relation entre la liberté d'information et la liberté de la recherche, a estimé que l'État devait respecter l'indépendance de la vie universitaire et donc rester neutre vis-à-vis des questions scientifiques, tout en garantissant la liberté de la recherche et la divulgation de ses résultats ; elle en a tiré comme conséquence une règle de valeur constitutionnelle, selon laquelle l'examen de la valeur de travaux de recherche, et la décision de procéder à des publications scientifiques, sont des prérogatives exclusives de spécialistes qualifiés⁹⁷⁹.

*

* *

L'ensemble des modalités de contrôle de la recherche témoignent du fait que le droit n'abdique pas, comme il devient courant de le lire, face aux revendications des scientifiques⁹⁸⁰. Certes, d'importantes concessions sont faites aux exigences de la vie scientifique ; on s'est ainsi interrogé sur la légitimité, au regard du principe de non patrimonialité du corps humain, de la possibilité de rémunérer des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales, ou sur celle, au regard du principe de dignité, de conduire des recherches sur l'embryon

⁹⁷⁸ Patrick Wachsmann souligne certes, et avec raison, "*la spécificité de l'entreprise négationniste, qui est de cumuler une allégation factuelle dont le caractère mensonger est certain et l'intention de porter préjudice aux victimes des faits en cause, en une démarche systématique*" (Patrick WACHSMANN, "Liberté d'expression et négationnisme", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, n° 46, numéro spécial Le droit face à la montée du racisme et de la xénophobie, pp. 591-592). Mais cette spécificité ne dispense pas de s'interroger, au moins théoriquement, sur la démarche retenue par les pouvoirs publics et sur ses conséquences potentielles quant à la liberté de la recherche, même si elle conduit nécessairement à relativiser le risque de la reproduction, pour d'autres thèmes, d'une méthode d'intervention qui n'a été dictée que par les enjeux tout à fait singuliers attachés au souvenir d'un événement unique en son genre, que l'on peut qualifier d'entreprise industrielle d'extermination d'un peuple, et au respect de ses victimes.

⁹⁷⁹ Cour constitutionnelle de Hongrie, *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*, 1994-2, pp. 133 et 177-178

⁹⁸⁰ Jean-René Binet écrit par exemple, en conclusion de sa thèse consacrée aux rapports entre le droit et le progrès scientifique (Jean-René BINET, Droit et progrès scientifique, précitée), que "*la loi est au service de la science, ce qui a pour conséquence que lorsque la science revendique du droit l'abandon des règles de protection de l'humain, le législateur ne sait qu'abdiquer*" ; il ajoute que le droit est "*subjugué, asservi par le scientisme*" (p. 271), et appelle de ses vœux "*un encadrement juridique du progrès scientifique qui soit autre chose qu'une neutre et administrative intendance des exigences des hommes de science*" (p. 273). Ainsi pour l'auteur, la logique scientifique s'impose systématiquement au droit, au détriment de sa propre raison d'être.

humain. Mais considérer cette évolution comme étant nécessairement l'expression d'une abdication du droit face à la science nous semble procéder d'une lecture qui fait fi de l'autonomie et de la responsabilité du politique : qu'on la cautionne ou qu'on la rejette, elle peut aussi être analysée comme l'exercice d'un choix délibéré au service d'une cause politique.

On peut en effet affirmer que globalement, les cadres fixés à l'activité scientifique, quelles qu'en soient les frontières, contribuent bien au contraire à rappeler que c'est dans l'ordre démocratique que la science doit s'épanouir : dès lors que la recherche devient, par ses moyens ou par ses résultats potentiels, susceptible d'interférer avec la réalité physique et sociale, et que son action est jugée dangereuse pour le corps social, elle se voit soumise aux mêmes types de limitations que n'importe quelle activité humaine, et l'"éthique scientifique" sur laquelle s'appuient certains chercheurs pour justifier leur réprobation à l'encontre de toute tentative de régulation externe, se voit dépassée par un principe élémentaire de responsabilité sociale. L'intervention du politique est en effet le signal que les enjeux sont trop importants pour que le contrôle des activités scientifiques soit laissé aux chercheurs et à leur propre éthique ; sa vertu est d'éviter que la science devienne régulatrice sociale au détriment du droit, dont c'est le rôle profond.

Or, en dehors du champ spécifique de l'établissement de la vérité, cette prééminence des choix collectifs sur les logiques internes de la communauté scientifique —sur les moyens d'investigation mis en œuvre, sur l'exploitation industrielle des résultats— pourrait bien, loin de condamner la liberté de la recherche, contribuer à en préserver les fondations. En effet, comme l'écrit Jean-Marc Lévy-Leblond, *"exiger que l'activité technoscientifique soit désormais explicitement gouvernée par le choix démocratique n'équivaut certes pas à légitimer toute intervention politique arbitraire dans son organisation et son développement. Bien au contraire, ce n'est qu'en acceptant de se plier à la juste règle commune et en renonçant à leur privilège d'extraterritorialité politique (...) que les acteurs de la science et de la technique trouveront les alliances sociales qui leur permettront de sauvegarder la relative autonomie et de retrouver le soutien collectif qui leur sont indispensables"*⁹⁸¹.

⁹⁸¹ Jean-Marc LÉVY-LEBLOND, "En méconnaissance de cause", *Le genre humain*, nov. 1992, n° 26, pp. 73-74

CONCLUSION DE LA 1^{ÈRE} PARTIE

L'accession de la recherche au statut de "politique publique" et l'édification d'un système institutionnel apte à en assurer la mise en œuvre, comme le pilotage de l'ensemble des activités nationales de recherche et le contrôle social de la science et de ses applications, permettent —et c'est peut-être là l'essentiel— de garantir la liberté de la recherche dans son sens le plus collectif : si la liberté s'exprime par les choix, et qu'elle s'entend comme le principe qui fonde la responsabilité au sein d'une société démocratique, il faut convenir que la socialisation de l'activité scientifique est aussi la condition de sa liberté. En effet, l'expression "liberté de la recherche" doit avant tout, dans une conception démocratique, être comprise dans son sens littéral : c'est la recherche qui doit être libre, et non pas prioritairement les chercheurs⁹⁸². Or, la recherche ne peut être libre, et donc effectivement "responsable", que si elle intègre l'ensemble des contraintes qui fondent la vie en communauté. C'est donc la liberté de la recherche elle-même qui suppose d'une part l'interventionnisme qui l'oriente vers les besoins et les ambitions de la société, d'autre part que l'on détermine, selon les termes de Rafael Encinas de Munagorri, "*quel est l'ordre public en matière de recherche scientifique*"⁹⁸³. Le rôle du politique face à la science se précise ici : il consiste à assigner au "pouvoir scientifique" des compétences, c'est-à-dire non seulement des devoirs d'agir, mais aussi des limites hors desquelles la science se développerait sans considération de l'État de droit, dans la confusion de ses missions.

Lorsque l'on traite de la liberté de la recherche, on cite classiquement la célèbre phrase de François Rabelais selon laquelle "*science sans conscience n'est que ruine de l'âme*" ; or cette citation dépasse largement le thème de la limitation de la science par l'éthique, auquel elle est le plus souvent associée. La conscience de la science, c'est d'abord la perception de ses

⁹⁸² sur cette question, voir Baudouin JURDANT, "Le contrôle social de la science", *op. cit.* p. 172 : "*quel sens —démocratiquement acceptable— peut-on dès lors donner à cette fameuse liberté de la recherche, si précieuse aux yeux de la plupart des scientifiques, que, d'après eux, les sciences ne pourraient guère survivre à son absence ? Il faut prendre cette expression dans son sens littéral : c'est la recherche qui doit rester libre et non pas les chercheurs*".

⁹⁸³ Rafael ENCINAS DE MUNAGORRI, "La communauté scientifique est-elle un ordre juridique ?", *Revue trimestrielle de droit civil*, avril-juin 1998, n° 2, p. 269

potentialités, qui justifient l'orientation de la recherche vers l'utilité sociale ; c'est aussi la compréhension de ses limites, qui légitiment l'encadrement de la recherche par le pouvoir politique. Ainsi cette maxime peut-elle être interprétée comme exprimant la quintessence de la recherche, et de sa liberté.

La "liberté de la recherche" s'entend aussi de la liberté dont jouissent ses acteurs dans l'exercice même des activités scientifiques. La question fondamentale est celle de savoir si le cadre public, décrit dans cette première partie, permet aux chercheurs de conserver la liberté indispensable à leur créativité ; si la communauté scientifique est en situation de construire le rapport de forces nécessaire à la préservation de son autonomie. Il faut en effet rappeler, dès l'abord de la deuxième partie, que la liberté des chercheurs est sans doute l'une des meilleures garanties de leur efficacité, c'est-à-dire de leur capacité à répondre aux missions qui leur sont fixées : l'exigence de liberté, souvent présentée comme la condition même du travail scientifique, se justifie ainsi à la fois par la créativité qu'elle permet, et par le rendement attendu par la collectivité.

2^{ÈME} PARTIE

**LES CONDITIONS D'EXERCICE DE L'ACTIVITÉ SCIENTIFIQUE :
LES GARANTIES PUBLIQUES DE LA LIBERTÉ DE LA RECHERCHE**

Dès le XVII^{ème} siècle, les académies scientifiques s'engagèrent dans la structuration de l'activité de recherche, en fixant à ceux qui s'y adonnaient des règles générales de conduite ; elles parvinrent ainsi par un travail intense de réglementation —tout en assurant l'arbitrage scientifique— à établir un corpus de discours et de pratiques, qui joua un rôle essentiel dans la constitution d'usages collectifs. Selon Luc Rouban, déjà *"les règlements expriment la possibilité de s'auto-organiser, de créer un microcosme régi par un rituel particulier et par nature "savant", définissant l'institution scientifique comme "polity". D'une part ils la distinguent du reste du monde par la création d'une véritable citoyenneté de la science et par l'expression des idéaux d'urbanité du groupe ; d'autre part ils édifient un ensemble complexe de normes devant régir la quête scientifique"*⁹⁸⁴. C'est ainsi que naquit, en retrait du pouvoir central, une *"nouvelle juridicité de la communauté scientifique"*, alors que s'autonomisait parallèlement son mode de communication par la constitution d'un réseau de correspondants scientifiques et l'apparition d'une presse spécialisée.

C'était un nouveau champ d'activité qui émergeait, et qui ne pouvait encore s'identifier ni à l'enseignement, ni aux activités industrielles : si l'engagement de l'État a toujours participé à l'essor de l'activité scientifique, cet essor n'en est pas moins essentiellement caractérisé, tout au long de l'histoire, par la prise d'autonomie croissante et concomitante de la science et de la communauté des savants. C'est en effet sur la formation d'une véritable "communauté" que la définition d'un corpus de règles acceptables par l'ensemble des savants devait déboucher aux XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles : si la "communauté scientifique" ne s'appuie sur aucun document matériel affirmant les valeurs qui l'identifient (contrairement à d'autres communautés⁹⁸⁵), il est remarquable que ce soit le milieu scientifique lui-même qui ait établi ses propres fondations, défini ses propres intérêts, et mis sur pied ses propres institutions selon un système de valeurs qui relie entre eux les hommes de science et qui les caractérisent.

⁹⁸⁴ Luc ROUBAN, *L'État et la science. La politique publique de la science et de la technologie*, *op. cit.* p. 22

⁹⁸⁵ En effet, une "communauté" —qui peut être définie comme un groupe d'individus, ou d'institutions, qui partagent des intérêts et des valeurs— obéit souvent à un degré de formalisation tel qu'elle est identifiée par un acte inaugural ; cet acte peut prendre la forme d'une constitution pour une communauté nationale, d'une charte pour une communauté d'États, d'un livre de référence pour une communauté religieuse, etc.

Ces valeurs ne sont pas codifiées —elles n'ont été formulées qu'en 1942 par Robert King Merton⁹⁸⁶—, mais elles sont partagées par l'ensemble des scientifiques, et participent tacitement à la définition même de la science : l'activité scientifique suppose bien sûr des méthodes rigoureuses censées certifier le savoir, elle implique certes un aboutissement et l'affirmation de connaissances, mais elle exige aussi selon le sociologue américain le respect d'une éthique reflétant les valeurs humaines et sociales de ceux qui la pratiquent. En effet, si le but de la science est d'augmenter la connaissance, Robert King Merton le soumet au respect de certaines normes, qu'il qualifie de "*prescriptions*" à la fois techniques et morales ; selon lui, ces normes sont impératives et lient les scientifiques non seulement parce qu'elles sont efficaces, mais aussi parce qu'elles sont justes⁹⁸⁷.

L'ensemble de ces valeurs, que l'on a pu appeler la "*Constitution de l'ordre savant*"⁹⁸⁸, est présenté comme "*l'éthos de la science*".

- Il s'agit, en premier lieu, de l'universalisme.

La science, par essence, est impersonnelle : elle est la même pour tous, et aucune considération liée à l'origine sociale ou ethnique des chercheurs, à leur nationalité, ou à leurs croyances, ne peut avoir d'incidence sur l'admission ou le rejet de leurs prétentions à la vérité.

- La deuxième valeur fondamentale est la mise en commun des connaissances acquises.

Ce que Robert King Merton désigne sous le nom de "*communisme*", ou "*collectivisme*", comprend deux aspects : l'un temporel, l'autre spatial. Le premier découle de ce que la science est un processus cumulatif de connaissances, ce qui implique que les découvertes récentes dépendent au moins partiellement de travaux anciens : les chercheurs sont les héritiers de leurs prédécesseurs⁹⁸⁹. La connaissance circule ainsi dans le temps ; mais elle circule aussi dans l'espace, et c'est là le second aspect du caractère nécessairement collectif de la science : les découvertes scientifiques sont un bien commun, qui appartient à l'humanité⁹⁹⁰. S'il y a tendance à l'ap-

⁹⁸⁶ Robert King MERTON, *The sociology of science : theoretical and empirical investigations*, The University of Chicago Press, Chicago-London, 1973, pp. 267 à 278 ("The normative structure of science", chapitre rédigé en 1942)

⁹⁸⁷ *ibid.* p. 270

⁹⁸⁸ Rafael ENCINAS DE MUNAGORRI, "La communauté scientifique est-elle un ordre juridique ?", *Revue trimestrielle de droit civil*, avril-juin 1998, n° 2, p. 250

⁹⁸⁹ La célèbre formule attribuée à Newton exprime cette nécessaire transmission : "*if I have seen farther, it is by standing on the shoulders of giants*" ("*si j'ai vu plus loin, c'est en me dressant sur les épaules de géants*").

⁹⁹⁰ Frédéric Joliot-Curie écrivait par exemple : "*Peut-être plus qu'à toute autre activité humaine, nous devons à la Science le sens de l'effort collectif. Pour ne parler que de la Recherche fondamentale, les résultats de celle-ci, par la diffusion rapide de l'information scientifique, deviennent la propriété commune de tous les savants du monde entier. Il en résulte une féconde solidarité entre les chercheurs des diverses nations*" ; cité par Pierre BIQUARD, *Frédéric Joliot-Curie et l'énergie atomique*, *op. cit.* p. 197

appropriation de l'utilisation de certaines découvertes par le biais du droit des brevets, le résultat des recherches scientifiques ne peut être considéré comme une propriété privée⁹⁹¹.

- Le désintéressement est le troisième principe dont l'homme de science est censé s'inspirer.

Comme l'écrit Rafael Encinas de Munagorri, "*la passion de connaître constitue un mobile assez puissant pour justifier l'intérêt du scientifique pour ses recherches*"⁹⁹². Le chercheur n'a pas de clientèle : au seul service de la vérité, il se doit de faire valoir une parfaite intégrité morale.

- Le scepticisme organisé caractérise enfin la démarche du chercheur scientifique.

L'esprit critique doit être maintenu en permanence ; les critères de la recherche scientifique sont empiriques et logiques, et indépendants de tout dogme. La célèbre formule de Descartes tirée du *Discours de la méthode*, "*cogito ergo sum*", exprime d'abord le point de départ de sa métaphysique : le doute. Mais ce concept méthodologique reflète autant le savant, au sens de "scientifique"⁹⁹³, que le philosophe : le doute cartésien ne se rapporte pas seulement à l'existence en elle-même, il définit aussi l'exigence fondamentale de la démarche scientifique.

Universalisme, collectivisme, désintéressement, scepticisme organisé : voilà selon Robert King Merton les piliers de l'activité de recherche, dressés dans leurs pratiques par les scientifiques eux-mêmes. Il n'est certes pas assuré que tout le monde s'accorde sur ces valeurs communes ; mais leur contenu exact, leur nombre, leur caractère contingent ou absolu, évolutif ou permanent, importent moins que le constat selon lequel les scientifiques adhèrent ensemble à des valeurs fondamentales, et se réclament d'une véritable communauté. On pourrait aussi se demander si ces normes sont issues de l'observation, ou représentent pour les scientifiques un idéal ; mais là encore, la question n'est pas de savoir si elles sont descriptives ou prescriptives : l'important est qu'elles émanent de la communauté des chercheurs, et consacrent l'existence d'une activité singulière qui s'est forgé ses propres valeurs, ce qui témoigne en soi d'un certain niveau d'organisation et d'autolimitation. Or, ces valeurs qui président à l'activité scientifique, alors même qu'elles n'ont jamais été codifiées, sont effectivement issues

⁹⁹¹ Cette analyse est reprise en d'autres termes par Friedrich A. HAYEK, qui présente comme deux aspects essentiels du processus de civilisation le développement et le partage des connaissances : pour l'auteur, la transmission dans le temps de notre stock accumulé de savoir, ainsi que la communication parmi les contemporains de l'information sur laquelle ils fondent leur action, permettent à la science de remplir sa mission de civilisation, à laquelle elle ne saurait se soustraire (voir *La constitution de la liberté*, Litec, Paris, 1994, p. 28).

⁹⁹² Rafael ENCINAS DE MUNAGORRI, "La communauté scientifique est-elle un ordre juridique?", *op. cit.* p. 251

⁹⁹³ René Descartes, plus connu en tant que mathématicien et philosophe, étudia aussi l'astronomie ; il soutint en 1633, dans son *Traité du Monde ou de la Lumière*, la théorie du mouvement de la Terre ; mais cette même année, la condamnation par le Saint-Office de l'ouvrage de Galilée, paru l'année d'avant et intitulé *Massimi Sistemi*, qui avait pris parti en faveur de la réalité du mouvement de la Terre, fit renoncer Descartes à la publication. Sa théorie sur la question apparut néanmoins en 1644 dans ses *Principes de la philosophie*, en des termes tels que le Pape ne put rien lui reprocher.

d'un consensus entre les chercheurs ; Albert Bayet avait écrit dès 1931 que "*cette morale [de la science] n'a pas eu ses théoriciens, mais elle a eu ses artisans. Elle n'a pas exprimé son idéal, mais elle l'a servi : il est impliqué dans l'existence, dans le développement même de la science*"⁹⁹⁴. Posées en préalable à tout travail à prétention scientifique, ces règles guident l'investigation, et illustrent la capacité de l' "ordre savant" à encadrer lui-même la poursuite d'activités scientifiques. La tradition de fonctionnement en vase clos de la communauté scientifique offre d'ailleurs les conditions de leur sanction : s'il n'existe pas d'organe compétent pour sanctionner des règles qui ne sont pas formalisées, les procédures de sélection, d'évaluation, de promotion des chercheurs sont basées sur la reconnaissance des pairs, et donnent par conséquent à leur jugement un caractère déterminant.

Les règles ainsi établies au fil des siècles par la communauté des chercheurs pour gouverner la découverte scientifique illustrent que celle-ci relève d'une logique nécessairement interne : la vérité ne résulte en aucune manière d'un choix susceptible d'être soumis aux principes de la démocratie. Or en France, la transformation de la recherche en service public national a emporté des conséquences importantes pour les scientifiques, qui pour beaucoup sont devenus des fonctionnaires. Il convient donc de vérifier que les modes de prise en charge par l'État de la recherche et de ses acteurs respectent, en en permettant l'exercice, les formes d'autorégulation de la communauté scientifique qui assurent son autonomie. La question est en effet de savoir si la volonté ancienne des scientifiques de se fixer leurs propres lois a été mise à mal par la superposition au système de fonctionnement autorégulé de leur communauté, de normes d'un autre type destinées à régir l'exercice d'une activité sociale mettant en cause l'ensemble de la collectivité.

Dans cette perspective, la situation des chercheurs des EPIC investis d'une mission de recherche —qui représentent moins de 11 % de l'ensemble des chercheurs travaillant dans le secteur public⁹⁹⁵— ne sera pas examinée.

En effet, les EPIC intervenant dans le domaine de la recherche doivent être regardés comme des établissements industriels, qui pour remplir leurs missions poursuivent des activi-

⁹⁹⁴ Albert BAYET, *La morale de la science*, Les presses universitaires de France, Paris, 1931, p. 43

⁹⁹⁵ Le secteur public rassemble autour des missions de recherche, en tant que salariés (c'est-à-dire hors boursiers), plus de 100 000 chercheurs : en 2001 selon les chiffres communiqués par le ministère de la recherche (qui expriment le nombre de personnes physiques, et non pas celui de chercheurs en "équivalent temps plein recherche"), 65 264 enseignants-chercheurs, 22 053 chercheurs des EPST, 1 135 chercheurs des établissements publics administratifs, 600 chercheurs travaillant dans les services ministériels, contribuaient avec les 10 931 chercheurs des EPIC à l'avancement du savoir.

tés de recherche : l'ordre des facteurs place ainsi la recherche comme l'instrument d'une politique globale, puisque les EPIC investis d'une mission de recherche poursuivent à titre principal une stratégie dictée par les exigences du développement industriel du pays, lesquelles déterminent secondairement leur activité scientifique. La logique industrielle qui justifie le statut d'EPIC se traduit d'abord, à l'amont, par une mise sous dépendance politique forte de l'activité scientifique de ces établissements : celle-ci est étroitement liée à la politique nationale⁹⁹⁶, parfois directement définie par des représentants du gouvernement⁹⁹⁷, et évaluée selon des principes davantage marqués par la tutelle que par l'autorégulation⁹⁹⁸. Elle se traduit d'autre part, à l'aval, par un fonctionnement régi par le droit privé.

Par conséquent, les chercheurs des EPIC sont moins impliqués dans l'acquisition de connaissances nouvelles que dans leur exploitation : au même titre que les ingénieurs, ils sont considérés comme des "cadres", et sont recrutés non pas spécifiquement pour faire avancer le savoir, mais au service d'une démarche industrielle propre à chaque secteur de compétence des EPIC, à l'instar des chercheurs du secteur privé qui dépendent étroitement de la logique industrielle de leur employeur. Leur situation juridique est donc restée soumise au droit privé et aux principes de la liberté contractuelle, qui contribuent à leur efficacité dans la mesure où la production des connaissances est ici commandée par les impératifs industriels.

Ainsi, la gestion des établissements industriels chargés de missions de recherche, comme la situation de leurs acteurs régie par le code du travail, ne sont pas couvertes par le droit public, qui constitue l'éclairage principal de ce travail.

Or si les pouvoirs publics exercent sur la recherche industrielle publique ou privée un pouvoir d'orientation finalisé, fait de stimulations et de restrictions d'intérêt général qui laissent ses acteurs devant les aléas de la liberté contractuelle et de la logique économique, ils garantissent en revanche aux hommes comme aux institutions du service public de la recher-

⁹⁹⁶ Ainsi par exemple, comme le rappellent leurs statuts respectifs, le CEA se "*conforme aux directives fixées par le Gouvernement*", l'ONERA mène ses travaux "*dans le cadre des orientations générales données par le ministre chargé de la défense*", l'IFREMER est chargé de "*proposer au Gouvernement des programmes de recherche ou de développement*", le CIRAD a pour mission de "*contribuer à l'élaboration de la politique nationale dans les domaines de sa compétence*", etc.

⁹⁹⁷ Le CEA, qui est par la taille le plus important des EPIC intervenant dans la recherche, voit ainsi ses programmes scientifiques arrêtés par un "comité de l'énergie atomique", présidé par le Premier ministre (*cf. supra* p. 147, note 457).

⁹⁹⁸ Dans l'ensemble des EPIC de recherche, les instances qui procèdent à l'évaluation de leur activité scientifique voient leurs membres nommés par le gouvernement, ou par les instances nommées des établissements : seules les commissions chargées de l'évaluation des équipes de l'IFREMER comprennent une représentation d'élus de l'Institut, qui reste cependant marginale (trois membres, sur les 27 que comptent les commissions).

che⁹⁹⁹, pour la production des connaissances, les conditions de leur indépendance : la liberté individuelle, qui participe à la logique même de la recherche, est au cœur des statuts des chercheurs publics (titre I) ; par ailleurs sur le plan fonctionnel, leur liberté trouve ses garanties les plus fortes dans l'autonomie qu'ils assument collectivement tant dans la conduite de leur établissement que dans l'évaluation de leur activité, et qui soulève plus globalement la question de l'autonomie de l'ensemble du système public de recherche dans l'organisation de l'appareil d'État (titre II).

TITRE I – L'AMÉNAGEMENT JURIDIQUE DE LA LIBERTÉ DU CHERCHEUR

TITRE II – L'AUTONOMIE FONCTIONNELLE DE LA COMMUNAUTÉ SCIENTIFIQUE

⁹⁹⁹ Le "service public de la recherche" doit donc être entendu, ici, restrictivement : il est assuré par les institutions dont la mission première est l'avancement du savoir (établissements publics à *caractère scientifique et technologique*, ou à *caractère scientifique, culturel et professionnel*).

Titre I

L'AMÉNAGEMENT JURIDIQUE DE LA LIBERTÉ DU CHERCHEUR

L'activité scientifique des chercheurs appartenant aux établissements dont la recherche est la vocation même n'est pas seulement la base de leur travail, mais également sa fin ; fût-ce de manière déterminante, c'est à titre secondaire et aléatoire qu'ils participent au développement économique. Leur régime juridique exprime cette situation.

En effet, un ensemble de dispositions statutaires tend à protéger l'activité des chercheurs des EPST et des universités¹⁰⁰⁰, qui aujourd'hui sont tous des fonctionnaires d'État (chapitre 1^{er}) ; et leur statut de fonctionnaire a été adapté afin de leur permettre de poursuivre, grâce à des prérogatives particulières, les activités de valorisation nécessaires au plein exercice des missions du service public de la recherche (chapitre 2).

CHAPITRE 1 – LA PROTECTION DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE FONDAMENTALE

CHAPITRE 2 – L'ENCOURAGEMENT AUX ACTIVITÉS DE VALORISATION

¹⁰⁰⁰ L'art. L. 411-3 du code de la recherche prévoit que "*pour l'accomplissement des missions de la recherche publique, les statuts des personnels de recherche ou les règles régissant leur emploi doivent garantir l'autonomie de leur démarche scientifique*".

Chapitre 1 - LA PROTECTION DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE FONDAMENTALE

*"Nul n'encourra de sanctions s'il s'écarte des colloques internationaux, si sa production scientifique se fait attendre. On pourrait concevoir d'autres systèmes, et des normes de rendement imposées au professeur. Telle n'est pas la solution française : elle voit, dans le travail de l'esprit, un acte dont la liberté est le climat nécessaire ; elle s'en remet à la conscience de chacun pour aller jusqu'au bout de son effort. C'est de sa conscience, beaucoup plus que d'une autorité hiérarchique, que relève, pour l'accomplissement de ses devoirs dans le cercle protecteur de ses droits, le professeur d'enseignement supérieur. Il n'est pas prouvé que, même compte tenu de la faiblesse humaine, la solution soit mauvaise. Du moins fait-elle, de ceux qu'elle affranchit des sujétions extérieures pour les soumettre à leur conscience, des hommes libres."*¹⁰⁰¹

Jean RIVERO

Sans doute plus que toute autre, l'activité de recherche a besoin d'indépendance : l'apport de connaissances nouvelles, regardées comme un bien public par excellence, dépend d'une créativité qui ne peut s'exprimer qu'à l'abri du besoin matériel, et des pressions politiques. Aussi le statut des chercheurs publics offre-t-il à l'élaboration du savoir la distanciation qu'elle requiert tant vis-à-vis des activités marchandes, que des sollicitations publiques.

C'est sous l'Empire que les professeurs de facultés acquièrent la qualité de "fonctionnaires"¹⁰⁰² ; ils l'ont conservée depuis, par-delà les régimes successifs : aujourd'hui, tous les enseignants-chercheurs sont des fonctionnaires d'État, régis par le statut général de la fonction publique et protégés par des règles particulières. Le statut des universitaires, et l'indépendance qui en résulte, ont fourni aux chercheurs des grands organismes publics de recherche la base de leurs revendications pour des conditions de travail harmonisées, et stabilisées (section 1) ; mais les enseignants-chercheurs conservent, par la survivance des franchises traditionnelles qui ont inscrit les exigences d'autonomie au cœur de leurs statuts, une indépendance spécifique (section 2).

Section 1 – Le statut de fonctionnaire du chercheur des EPST

Section 2 – L'indépendance du chercheur universitaire

¹⁰⁰¹ Jean RIVERO, "Les droits et les obligations du professeur d'enseignement supérieur", *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 132

¹⁰⁰² Art. 29 du décret du 17 mars 1808 portant organisation de l'Université, *Lois annotées*, 1789-1830, p. 773

Section 1. LE STATUT DE FONCTIONNAIRE DU CHERCHEUR DES EPST

Plus encore que l'appartenance des enseignants-chercheurs à la fonction publique, qui avait pu être justifiée par leurs responsabilités liées à la formation des étudiants, l'intégration des acteurs des grands organismes dans la fonction publique d'État devait témoigner de l'importance conférée à la recherche par les pouvoirs publics comme mission d'intérêt général ; et d'ailleurs correspondre à la deuxième étape majeure de l'édification du service public de la recherche¹⁰⁰³ : après la construction des murs, en quelque sorte, les pouvoirs publics s'intéressèrent à la communauté qui les peuplait.

C'est ainsi qu'une majorité de chercheurs du secteur public acquièrent le statut de fonctionnaires (I) ; cette "fonctionnarisation" s'est imposée comme un facteur d'efficacité, offrant aux agents du service public de la recherche la stabilité requise par leurs missions (II).

I. LE CHEMINEMENT HISTORIQUE **DE LA "FONCTIONNARISATION" DE LA RECHERCHE**

La fonctionnarisation des chercheurs est le résultat d'un processus qui puise ses racines assez loin dans l'histoire (A) ; pourtant, elle ne prit véritablement corps que dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, par l'octroi d'un véritable "statut" aux chercheurs des établissements à caractère administratif ou assimilé (B).

A. Les racines de la fonctionnarisation

Le processus de professionnalisation de la recherche démarra en 1666, avec la fondation de l'Académie des sciences : la Royauté appointait ses membres et les pensionnait, de telle sorte que les académiciens pouvaient consacrer la majeure partie de leur temps à la recherche. La France devenait ainsi le premier pays à faire de la science un métier, et c'est à cette époque que prit corps la conception française du savant, celle qui voit en lui un fonctionnaire de l'État¹⁰⁰⁴ : Daniel Roche parlera du "*savant des Lumières*" comme d'un "*fonction-*

¹⁰⁰³ cf. *supra* pp. 135 et suiv.

¹⁰⁰⁴ Il faut cependant noter qu'avant la Révolution française, même si la réalité d'un corps d'agents voués au service de l'État est indéniable, la notion moderne et juridique de "fonction publique" n'existe pas : l'Ancien Régime ne dispose que d'"officiers", propriétaires de leurs offices (civils ou militaires), et de "commissaires", pourvus par le roi d'une commission pour remplir une fonction déterminée, et précaire (souvent dans le domaine de la justice, de la police ou des finances) ; ces commissaires avaient eux-mêmes sous leurs ordres des "commis" ou des "employés", révocables à merci. Il existait donc bien des "fonctions", mais pas encore

(suite de la note : page suivante)

naire de la culture au service de la Monarchie"¹⁰⁰⁵. Cette idée ne se transforma pourtant pas en réalité institutionnelle significative, car le nombre d'académiciens —tous parisiens— restait faible ; mais de Colbert à la seconde guerre mondiale, la conception d'un chercheur "fonctionnaire" était dans les esprits. En particulier, les lacunes dont a souffert l'organisation de la recherche française au XIX^{ème} siècle (1), inspirèrent le projet de fonctionnarisation des chercheurs, défendu par Jean Perrin dans les années 1930 (2).

1) Les faiblesses de l'organisation de la recherche au XIX^{ème} siècle

La question du statut des chercheurs dans la société et de leur rôle vis-à-vis de l'État se posa d'abord à Napoléon. Alors que l'Allemagne lui fournissait l'exemple d'une véritable fonctionnarisation, où le professeur d'université remplaçait l'académicien comme professionnel de la science, où la formation scientifique devenait particulièrement sérieuse, bref où le professionnel se démarquait nettement de l'amateur, Napoléon conserva de l'Ancien Régime une conception élitiste de la recherche, qui eut pour conséquence de réduire le nombre de candidats à une carrière dans les métiers de la science, d'affaiblir la qualité de la formation à la recherche, et de faire baisser la productivité scientifique. Alors qu'outre-Rhin l'avancement de la science commençait à dépendre de moins en moins de la découverte isolée d'un autodidacte génial, de plus en plus d'un travail collectif de chercheurs formés et organisés en spécialités, le rythme du progrès scientifique en France, à partir des années 1830, commença à ralentir.

Le succès de la science allemande devait tout aux liens instaurés avec l'université : l'influence du réformateur Wilhelm von Humboldt fut déterminante. Le fondateur de l'Université de Berlin, qui inspira l'ensemble de l'organisation universitaire allemande, définissait l'université par la science, la fonction de l'enseignant se résumant à la formation de scientifiques. Le but profond de l'université allemande était donc déjà l'enrichissement de la connaissance scientifique, alors qu'en France la recherche n'était nullement la vocation du professeur : l'enseignement supérieur français se contentait encore de transmettre à des élèves un patrimoine culturel, et de les préparer à des examens et concours d'État ; la recherche ne pouvait, au mieux, intervenir qu'à titre accessoire, et elle était en tout état de cause absente des enseignements. Certes, dans quelques établissements d'enseignement supérieur français comme

de "fonctionnaires" au sens moderne du terme. Ainsi, alors même que la réalité d'une fonction publique est déjà perceptible à la fin de l'Ancien Régime, il convient d'utiliser avec prudence le terme de "fonctionnaire", qui n'est apparu pour la première fois dans le vocabulaire officiel qu'en 1790.

¹⁰⁰⁵ Daniel ROCHE, "Sciences et pouvoirs dans la France du XVIII^{ème} siècle (1666-1803)", *Annales*, mai-juin 1974, vol. 29, n° 3, p. 741

l'École polytechnique ou l'École normale supérieure, l'initiative avait été prise d'enseigner les contenus de la science ; mais non pas la méthode scientifique elle-même¹⁰⁰⁶. Le grand apport de l'Allemagne à l'enseignement supérieur fut précisément d'ajouter aux cours magistraux, qui enseignaient un sujet, des séances en laboratoire, qui formaient à la recherche proprement dite. C'est sans aucun doute la qualité et la généralisation de ce système de formation qui explique, avec la professionnalisation de la recherche puisque l'université en était le lieu, le succès de la science allemande à partir du XIX^{ème} siècle.

En France dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, en l'absence de tout projet autonome par rapport à l'enseignement supérieur et dans une conception de l'université prisonnière du système des examens, marquée par ses liens avec l'enseignement secondaire davantage que par ses activités créatrices, la recherche ne put obtenir pour ses acteurs un statut social digne de leur activité. Pourtant, la science exigeait une véritable spécialisation, ne pouvant plus se satisfaire de savoirs encyclopédiques comme au XVII^{ème} siècle. La professionnalisation de la recherche, en tant que mission à part entière, devint alors l'une des revendications majeures des scientifiques de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle ; mais ceux-ci, encore peu nombreux et trop individualistes, ne purent peser véritablement sur les décisions politiques. Jusqu'au XX^{ème} siècle, la découverte scientifique resta donc en France l'apanage d'hommes de génie, dont la production —si remarquable fût-elle— ne pouvait rivaliser avec celle d'un système organisé dont les bases ne furent établies qu'avec le "plan Perrin" dans les années 1930.

2) Le "plan Perrin" : la voie de la fonctionnarisation

Le premier volet du projet de Jean Perrin, le volet institutionnel, avait pour corollaire la professionnalisation des chercheurs : l'ambition était de faire de la recherche scientifique un grand corps de l'État.

Dès son institution en 1930, la Caisse nationale des sciences avait pris en charge financièrement des universitaires désireux de se consacrer uniquement à la recherche : elle organisait la possibilité de faire "carrière" dans la science, en instaurant différents grades¹⁰⁰⁷. En

¹⁰⁰⁶ C'est ce que tenta de corriger Victor Duruy, ministre de l'instruction publique, en créant à l'université de véritables laboratoires de recherches : "*la science, en effet, est bien un corps de doctrines qu'on peut apprendre dans la salle des cours, mais elle est aussi un instrument qu'il faut savoir manier, et, pour savoir l'employer, il ne suffit pas d'en entendre parler, on doit s'exercer à en faire usage*" ; rapport de Victor DURUY à l'Empereur, annexé au décret du 31 juillet 1868 relatif à la création de laboratoires de recherches, *Le Moniteur Universel*, 6 août 1868, n° 219, p. 1169

¹⁰⁰⁷ Le grade d'"aspirant-chercheur" correspondait, dans les facultés, à celui de "chef de travaux" ; celui de "maître de recherche" équivalait à celui de "maître de conférences" ; enfin, le "directeur de recherche" était le pendant du "professeur d'université".

1936, la nouvelle "Caisse nationale de la recherche scientifique" perpétuait en l'affinant ce système d'allocations¹⁰⁰⁸ : elle proposait aux jeunes chercheurs, avec le titre de "boursiers de recherches", une allocation dont le montant atteignait le traitement d'un assistant des facultés de Paris, et dont l'octroi était subordonné à l'engagement de se consacrer entièrement à la recherche scientifique pendant le temps de versement de l'allocation, qui ne pouvait excéder quatre années. Aux chercheurs jugés susceptibles de faire une carrière consacrée à la recherche, une allocation pouvait être accordée avec le titre de "chargés de recherches", pour une période de trois années, renouvelable ; enfin, les chercheurs confirmés pouvaient prétendre au titre de "maîtres de recherches" ou de "directeurs de recherches", et leur allocation était accordée pour une période de cinq ans, renouvelable. En cas de non renouvellement de leur bourse, les "chargés de recherches", "maîtres de recherches" et "directeurs de recherches" en étaient avertis au moins un an à l'avance. La Caisse faisait preuve d'une grande souplesse de fonctionnement, car non seulement elle permettait de rémunérer des scientifiques étrangers, encore exclus de l'université, mais elle autorisait en outre ses boursiers, issus de laboratoires divers, à passer une ou deux années hors de France.

Le système de la Caisse nationale des sciences, devenue Caisse nationale de la recherche scientifique en 1935, est ainsi à l'origine de la fonctionnarisation des chercheurs : même si les chercheurs n'étaient pas encore intégrés à la fonction publique proprement dite, leur sécurité matérielle, indispensable à la liberté d'investigation, était assurée. Pourtant en 1938, le rapport Coville¹⁰⁰⁹ repoussa la fonctionnarisation en marche des chercheurs, au motif que la productivité d'un scientifique ne pouvait être garantie sur le long terme ; le rapport, estimant excessive l'étatisation engagée par l'arrêté de 1936 précité, proposa pour les chercheurs un statut de contractuel. C'est la raison pour laquelle le CNRS, à sa création, ne put disposer d'un corps de fonctionnaires chercheurs comme l'aurait souhaité Jean Perrin ; en 1939, le tout nouvel établissement comptait environ 800 "boursiers".

Le régime de Vichy, face aux craintes d'une concurrence avec les universitaires, réaffirma la vocation de ces bourses à n'intervenir que comme complément de l'enseignement supérieur. Mais dès 1945, un décret confirma l'alignement des grades du CNRS sur ceux de l'université¹⁰¹⁰ : le système de la Caisse nationale des sciences, vieux de quinze ans, était repris et perfectionné. Cinq catégories de chercheurs furent prévues : les stagiaires, les attachés

¹⁰⁰⁸ Arrêté du 10 juillet 1936, J.O. 19 juillet 1936, p. 7521 ; voir en particulier ses art. 6 et 7

¹⁰⁰⁹ cité par Jean-François PICARD, *La République des savants*, *op. cit.* p. 168

¹⁰¹⁰ Décret n° 45-1861 du 12 août 1945, J.O. 21 août 1945, p. 5201

de recherche, les chargés de recherche, les maîtres de recherche et les directeurs de recherche. En réalité, les premiers statuts du CNRS ne rendirent pas attractive la carrière de chercheur. Frédéric Joliot-Curie, premier directeur de l'établissement de l'après-guerre, déclara en 1945 lors d'une conférence au CNRS : *"le nom de "boursiers" ne nous plaît pas (...). Les candidats ne doivent pas avoir l'impression qu'ils sollicitent une faveur, mais que leur rémunération est la contrepartie d'une activité primordiale au point de vue national"*¹⁰¹¹. En l'absence d'un véritable statut de fonctionnaire, les "boursiers" du CNRS se dirigèrent d'ailleurs massivement vers l'université¹⁰¹².

B. La question du "statut"

La fonctionnarisation des chercheurs, c'est-à-dire leur soumission à un véritable "statut" de la fonction publique, alimenta les débats pendant de nombreuses années. Elle a parfois suscité l'enthousiasme, mais aussi beaucoup d'oppositions, comme en témoigne par exemple le rapport du Conseil économique de 1953, rédigé par Camille Soula : on peut y lire que *"tout chercheur devrait être une sorte de contractuel de l'État, avec les avantages du contractuel, c'est-à-dire des traitements substantiels"*, et plus loin, que *"pour éviter l'évolution au fonctionnarisme du personnel de la recherche, l'aide au chercheur ne doit pas être mise au carcan d'un étatsisme méconnaissant les réalités actuelles de problèmes trop divers pour comporter une solution unitaire"*¹⁰¹³. Dans ce sens, le deuxième Plan suggéra en 1954 la mise en place pour le chercheur d'un statut de contractuel.

Mais le colloque de Caen, en novembre 1956, inscrivit à son programme la question du statut des chercheurs du CNRS ; le cinquième des douze points de la résolution finale du colloque¹⁰¹⁴ réclama que le personnel scientifique du principal organisme français de recherche fondamentale fût pourvu d'un statut lui assurant *"les avantages de stabilité et d'indépendance, ainsi que les garanties morales dont jouit le personnel de l'enseignement supérieur"*. Ce cinquième point ajouta : *"ce statut doit être établi en vue d'une harmonisation de la condition des chercheurs dans tous les organismes publics"*. Le colloque de Caen porta en effet

¹⁰¹¹ Conférence de Frédéric JOLIOT-CURIE au CNRS le 7 juin 1945 ; Archives nationales, versement 19800284, art. 55

¹⁰¹² sur les liens très étroits unissant depuis sa naissance le CNRS à l'université, voir Girolamo RAMUNNI, "Les liens entre le CNRS et l'Université", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 637

¹⁰¹³ Les problèmes de la recherche scientifique et technique, rapport présenté par Camille SOULA au nom du Conseil économique, *op. cit.* pp. 47 et 49

¹⁰¹⁴ voir *Les cahiers de la République*, numéro consacré au colloque de Caen, janv.-fév. 1957

l'idée selon laquelle la politique scientifique de la France devait pouvoir compter sur des chercheurs exerçant à temps plein, exclusivement au service de l'État, et dans un climat de sérénité. C'est donc en partie sur la base des travaux de Caen que la fonctionnarisation des chercheurs fut engagée ; sa première étape fut franchie avec la V^{ème} République en 1959 (1), mais son aboutissement n'intervint que par le décret du 30 décembre 1983 (2).

1) Les décrets de 1959 : les premiers corps

En 1959, les pouvoirs publics saisirent l'occasion de la réorganisation du CNRS pour modifier le statut de son personnel ; celui des chercheurs se trouva stabilisé¹⁰¹⁵. La fonctionnarisation des chercheurs, à défaut d'être généralisée, fut alors véritablement engagée : les directeurs de recherche et les maîtres de recherche du CNRS furent pour la première fois intégrés à un corps de fonctionnaires¹⁰¹⁶, tandis que les autres chercheurs de l'établissement devaient désormais travailler sous contrat renouvelable de droit public, donnant droit aux avantages de la fonction publique.

En particulier, les chercheurs du CNRS pouvaient avoir une vraie perspective de carrière, et une relative sécurité de l'emploi. D'une part en effet, furent instaurés des "grades"¹⁰¹⁷, et une promotion à l'ancienneté¹⁰¹⁸. D'autre part, leur recrutement leur donnait l'avantage de la durée : les attachés de recherche, engagés pour deux ans, pouvaient demeurer à ce grade huit années au total, et l'engagement des chargés, maîtres et directeurs de recherche était effectué pour une durée indéterminée. Certes, l'article 28 du décret prévoyait qu'en cas de disparition d'une discipline scientifique, les chercheurs incapables de poursuivre leurs travaux dans un autre domaine pourraient être licenciés, mais cette disposition, pointée du doigt par les syndicats dès la publication du décret, ne présentait que peu de risques pour les chercheurs ; elle n'a, semble-t-il, jamais été appliquée. L'article 37 précisait par ailleurs que "*les chercheurs régis par le présent décret dont le nombre ou la qualité des travaux laisseraient à désirer peuvent être licenciés pour insuffisance professionnelle*" ; cette précision confirme l'adoption d'une logique proche de celle de la fonction publique, une telle mention signifiant en soi que les licenciements ne peuvent en réalité être prononcés que dans des cas restrictifs.

¹⁰¹⁵ voir le décret n° 59-1400 du 9 déc. 1959 fixant le statut du personnel chercheur du CNRS, J.O. 15 déc. 1959, p. 11939

¹⁰¹⁶ voir les décrets n° 59-1403 et n° 59-1404 du 9 déc. 1959, J.O. 15 déc. 1959, p. 11942

¹⁰¹⁷ Après un éventuel stage, ne pouvant excéder deux années, les chercheurs devaient en effet être classés dans les grades d'attachés, chargés, maîtres ou directeurs de recherche.

¹⁰¹⁸ Le titre IV du décret n° 59-1400 du 9 déc. 1959 précité est intitulé "Promotions et avancement".

Finalement, si seuls quelques chercheurs sont devenus de véritables fonctionnaires, les différences entre la situation juridique des autres chercheurs du CNRS et le statut de la fonction publique s'amincirent considérablement avec le "statut" de 1959 ; seule la question des retraites fut laissée en suspens. La fonctionnarisation des chercheurs fut ainsi initiée au CNRS, comme l'entendait son principal créateur, Jean Perrin ; elle ne fut étendue aux chercheurs d'autres établissements qu'en 1984, sous l'effet du décret n° 83-1260 du 30 décembre 1983, fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics à caractère scientifique et technologique¹⁰¹⁹.

2) Le décret du 30 décembre 1983 : les nouveaux corps

La titularisation des chercheurs publics était devenue un enjeu politique au début des années 1980 ; le candidat François Mitterrand l'avait d'ailleurs présentée comme un engagement lors de sa campagne présidentielle. Les revendications liées à cette généralisation du statut de la fonction publique à l'ensemble de la recherche, formulées dès le début des années 1970 par les syndicats de chercheurs, se généralisèrent après son élection : les assises nationales de la recherche, tenues à Paris en janvier 1982, furent l'occasion d'affirmer qu' "*il [devait] être mis fin, dans la recherche publique, à l'emploi de personnels sans statut pour des fonctions permanentes*". La commission consacrée à la formation et à l'emploi proposa pour la recherche publique l'adoption d'un ou de plusieurs statuts assurant l'égalité des droits et des devoirs de l'ensemble des personnels, et précisa : "*ces statuts pourront, soit comporter des dispositions particulières permettant la prise en compte des contraintes spécifiques des métiers de la recherche, soit s'intégrer dans un statut de la fonction publique élargi pour tenir compte des nouvelles missions d'un État moderne*"¹⁰²⁰.

La loi d'orientation et de programmation du 15 juillet 1982, supposée s'appuyer sur les travaux du colloque national de Paris, indiqua de façon concise que "*pour l'accomplissement des missions de la recherche publique, les statuts des personnels de recherche ou les règles régissant leur emploi doivent garantir l'autonomie de leur démarche scientifique*". Cette autonomie passait par une sécurité de l'emploi, par une revalorisation des carrières, par l'application des droits reconnus aux fonctionnaires ; en même temps, la spécificité des "*métiers de la*

¹⁰¹⁹ Décret n° 83-1260 du 30 déc. 1983, J.O. 7 janv. 1984, p. 202

¹⁰²⁰ Actes du Colloque national Recherche et Technologie, Paris, 13-16 janv. 1982, *op. cit.* p. 145

recherche" avait été mise en avant, justifiant l'édiction de statuts particuliers susceptibles de déroger à l'ordonnance du 4 février 1959 portant statut général des fonctionnaires¹⁰²¹.

Le gouvernement tira les conséquences de cette double exigence, en accordant aux personnels des EPST la qualité de fonctionnaires et en les soumettant à un statut particulier. L'article 1^{er} du décret du 30 décembre 1983 précité dispose ainsi que "*les métiers de la recherche sont exercés, au sein des établissements publics à caractère scientifique et technologique, par des fonctionnaires régis par les dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*". Ce décret regroupe, dans un titre I^{er} commun à tous les personnels de recherche, les dispositions concernant les conditions de travail, la réglementation des cumuls, le droit des publications et celui des inventions, et traite par ailleurs, également pour l'ensemble de ces personnels, la question des positions¹⁰²². Puis pour respecter la diversité des métiers de la recherche, le décret détaille dans d'autres titres, sur les questions du recrutement, de l'avancement et des mutations, les dispositions respectivement applicables aux chercheurs, aux ingénieurs et techniciens, et aux administrateurs de la recherche. Ce "décret cadre" avait vocation à être décliné, en fonction des spécificités de chaque établissement, par les statuts régissant les corps de fonctionnaires des différents EPST ; une première série de statuts particuliers furent édictés en décembre 1984 (ceux du CNRS, de l'INSERM et de l'INRA), les statuts des autres corps ayant pour la plupart été fixés dans le courant des années 1985 et 1986.

La "fonctionnarisation" de l'ensemble des chercheurs des établissements publics à caractère administratif ou assimilé¹⁰²³ ne remonte ainsi qu'à une vingtaine d'années. Elle marque la fin du mécénat, et s'inscrit logiquement dans la construction politique d'un "service public" de la recherche, soulignant la dimension sociale de la fonction du chercheur.

¹⁰²¹ Cette ordonnance fut en réalité très vite abrogée, et remplacée par le statut général des fonctionnaires édicté par plusieurs lois successives, dont la première, du 13 juillet 1983, fixe les droits et obligations communs à l'ensemble des fonctionnaires (elle constitue le titre I du statut général des fonctionnaires). Le statut des fonctionnaires de l'État, qui nous intéresse ici, fut fixé quant à lui par la loi du 11 janvier 1984 (titre II du statut général des fonctionnaires).

¹⁰²² La question des positions, particulièrement importante puisqu'elle détermine la mobilité des personnels qui constitue l'un des grands objectifs de la loi de 1982, fait en effet l'objet d'un titre spécial, le titre VI, commun lui aussi à tous les corps de fonctionnaires des EPST.

¹⁰²³ Il a en effet été jugé préférable de maintenir les chercheurs des EPIC de recherche sous un statut de droit privé, non pour des raisons budgétaires mais dans le souci de respecter les besoins de souplesse liés aux missions de ces établissements, davantage tournées vers l'aval.

II. LES ATOUS DU STATUT DE FONCTIONNAIRE POUR L'ACTIVITÉ DE RECHERCHE

La fonctionnarisation des chercheurs s'est imposée dans la controverse, et nourrit encore aujourd'hui les débats autour de la refondation de la recherche française : l'origine directe de la fronde des chercheurs publics, début 2004, avait été l'annonce par le gouvernement de la suppression de 550 postes permanents de chercheurs dans les organismes publics¹⁰²⁴. Or cette réduction brutale des recrutements statutaires dans la recherche n'avait rien de conjoncturel : dans le cadre de la suppression de plusieurs milliers de postes de fonctionnaires en France (4 500 environ), la contribution demandée à la recherche s'élevait à plus de 10 % de l'effort global, alors que les chercheurs représentent moins de 1 % des fonctionnaires ; d'autre part, ces postes budgétaires devaient être remplacés par des postes de contractuels, financés sur le budget de l'État. C'est donc bien une évolution du modèle français de recherche, basé sur le travail d'agents permanents, que le gouvernement entendait engager, mettant implicitement en cause son efficacité (A). La réaction du monde de la recherche publique prit la forme d'une pétition, forte de 75 000 signatures, dans laquelle les chercheurs investis de responsabilités administratives menaçaient —indépendamment de toute consigne syndicale— d'en démissionner collectivement si, notamment, le gouvernement refusait de satisfaire à la demande de rétablissement des postes permanents supprimés¹⁰²⁵ ; sa vigueur, et l'adhésion qu'elle suscita, témoignèrent d'un attachement profond des chercheurs à un système d'emploi qu'ils considéraient comme l'un des fondements de leur liberté (B).

A. Fonction publique et efficacité : un faux débat pour esquiver la question des moyens

Nombreux sont les jeunes diplômés français qui font le choix de quitter leur pays pour s'installer à l'étranger ; parmi eux, certains chercheurs sont désireux de se confronter à la liberté d'entreprendre, ou de profiter, au sein d'instituts scientifiques ou d'universités qui sollicitent leurs compétences, de la liberté contractuelle. On peut pourtant douter que ce phénomène traduise un rejet du modèle français de recherche (1). Par ailleurs, les candidats aux métiers de la

¹⁰²⁴ voir Pierre LE HIR, "550 postes permanents supprimés dans la recherche", *Le Monde* des 28-29 sept. 2003, p. 17

¹⁰²⁵ voir par ex. Pierre LE HIR, "Les chercheurs mobilisés contre la politique d' "abandon" de l'État", *Le Monde* des 11-12 janv. 2004, p. 6

recherche sont, d'année en année, moins nombreux ; là encore, le statut de la fonction publique semble hors de cause (2).

1) Les questions posées par la "fuite des cerveaux"

La "fuite des cerveaux" désigne l'expatriation de jeunes Français dont le niveau de formation —acquis en France— est élevé, et qui trouvent à l'étranger (dans les pays anglo-saxons en particulier) l'environnement propice à l'exercice de leurs compétences. Ce flux fait régulièrement l'objet d'enquêtes journalistiques, mais les études scientifiques sur le sujet sont rares, et le phénomène échappe en grande partie aux recensements établis par les administrations, françaises ou étrangères. Il est pourtant devenu courant —l'approximation favorisant la spéculation— d'évoquer, comme une source d'appauvrissement pour la France, la fuite de ses "cerveaux" en quête de réussite. Les parlementaires s'intéressent eux-mêmes de près à la question¹⁰²⁶ ; sans pouvoir avancer de chiffres précis, ils présentent ce phénomène comme s'accéléralant, et la durée de l'expatriation comme étant elle-même de plus en plus longue.

Or, la "fuite des cerveaux" sert parfois d'illustration à la stigmatisation des rigidités du statut de la fonction publique.

En réalité, ce phénomène est surtout sensible chez les jeunes entrepreneurs ; par effet de ricochet, la recherche française n'est pas épargnée, car les jeunes chercheurs souhaitent parfois créer leur propre entreprise pour valoriser leurs travaux. La Silicon Valley, aux États-Unis, accueille ainsi de nombreux Français travaillant dans les secteurs de l'informatique, de l'électronique, des nouvelles technologies, et désireux de lancer une activité économique ; la Grande-Bretagne, le Canada, et Singapour, sont aussi des destinations prisées. Mais il n'est pas objectif d'établir un rapport de cause à effet entre cet exil et le statut de la fonction publique, particulièrement depuis la mise en œuvre en 1999 de la loi sur l'innovation et la recherche qui facilite les liens entre les chercheurs du secteur public et le marché¹⁰²⁷ : ce qui est en cause pour les jeunes entrepreneurs, c'est d'abord le cadre administratif et réglementaire pour créer une entreprise, qui en France est contraignant ; c'est ensuite la pression fiscale qui s'exerce sur les entreprises, qui est plus élevée en France que dans les autres pays industrialisés ; ce sont enfin les normes sociales, elles-mêmes exigeantes pour les employeurs.

¹⁰²⁶ voir par ex. Jean FRANÇOIS-PONCET, La fuite des cerveaux : mythe ou réalité ?, rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur l'expatriation des jeunes Français, 7 juin 2000, doc. Sénat n° 388 (1999-2000)

¹⁰²⁷ cf. *infra* pp. 398 et suiv.

Le cas spécifique des jeunes chercheurs susceptibles d'entrer en France dans le secteur public mais qui font le choix de s'expatrier alors qu'ils n'ont pas pour ambition de créer une entreprise, pose d'autres questions : les raisons de leur départ sont intimement liées aux moyens qu'offre le service public de la recherche¹⁰²⁸. L'équipement des laboratoires, leurs moyens de fonctionnement, la densité de l'environnement humain, ainsi que les salaires proposés en France, ne peuvent souvent rivaliser avec ceux que fournissent par exemple les grandes universités américaines¹⁰²⁹. Que la France accorde à la recherche publique les moyens que ses missions réclament, et aux chercheurs publics la reconnaissance sociale qu'ils méritent —elle passe par une revalorisation de leurs traitements—, et il est probable que ses "cerveaux" n'iront plus trouver ailleurs les conditions de leur épanouissement. Aucune étude ne retrace d'ailleurs des motivations d'expatriation liées à un statut qui est souvent, bien au contraire, considéré comme protecteur.

2) Une "crise des vocations" ?

Plus en amont, la recherche française s'inquiète dans le domaine des sciences exactes des conditions de son renouvellement. En effet, les cinq premières "disciplines scientifiques" (DS) alors répertoriées par le ministère de la recherche —il s'agit des mathématiques et de l'informatique (DS 1), de la physique et des sciences pour l'ingénieur (DS 2), des sciences de la terre et de l'univers (DS 3), de la chimie et des sciences des matériaux (DS 4), et de la biologie, de la médecine et de la santé (DS 5)— ont perdu entre 1995 et 2000 plus d'un cin-

¹⁰²⁸ sur ce thème, voir notamment Jean-Pierre DOOR, La recherche publique et privée en France face au défi international, rapport d'information déposé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, 21 déc. 2004, doc. A.N. n° 1998 (12^{ème} législ.), pp. 44 à 46

¹⁰²⁹ Jean-Jacques SLOTINE, professeur d'ingénierie et de neurosciences au Massachusetts Institute of Technology et membre en France du Conseil national de la science, rapporte par exemple que le salaire d'un jeune chercheur peut facilement atteindre aux États-Unis cinq fois celui proposé en France par l'État, et que celui d'un chercheur confirmé reste outre-Atlantique en moyenne trois fois plus élevé que dans le secteur public en France ; voir son témoignage, in Olivier POSTEL-VINAY, Le grand gâchis : splendeur et misère de la Science française, Eyrolles, Paris, 2002, p. 41.

Il semble que l'on puisse également constater d'importants écarts entre les salaires des chercheurs français et ceux de leurs homologues européens : selon Édouard BRÉZIN, vice-président de l'Académie des sciences, le traitement d'un directeur de recherche en France correspond à celui proposé à un chercheur débutant en Grande Bretagne ; selon Jean-François DEHECQ, président-directeur général de Sanofi-Aventis, les salaires pratiqués en Suisse sont en règle générale cinq fois plus élevés que ceux accordés en France. Voir Jean-Pierre DOOR, La recherche publique et privée en France face au défi international, *op. cit.* pp. 49 à 51.

quième de leurs doctorants¹⁰³⁰ ; cette érosion se répercute logiquement sur le nombre de thèses soutenues, qui dans ces disciplines avait déjà diminué de 12,6 % entre 1996 et 1999¹⁰³¹.

On peut sans doute imputer ce phénomène, pour partie, à la dégradation de l'orientation à la sortie du secondaire vers les filières scientifiques et techniques, qui frappe d'ailleurs tous les pays développés depuis quinze ans, et dont les raisons profondes sont liées à la "tertiarisation" des économies modernes. Mais s'agissant de la baisse du recrutement des jeunes chercheurs dans les sciences dites "dures", l'explication immédiate se trouve là encore dans le manque de moyens puisque dans ces disciplines, le nombre d'allocations de recherche, destinées au financement des thèses, a été réduit de 12 % entre 1995 et 2000¹⁰³², tandis que la diminution régulière du nombre de postes de chercheurs à pourvoir observée dans la même période¹⁰³³ n'offrait que d'incertaines perspectives ; en outre, les salaires ultérieurement proposés en cas de recrutement, à l'université comme dans les EPST, sont souvent considérés comme décalés par rapport au niveau de formation, et n'incitent guère à choisir cette voie.

La baisse des moyens publics a donc en réalité joué un rôle déterminant dans ce qu'on a cru devoir appeler une "crise des vocations" ; c'est d'ailleurs ce que laisse penser l'évolution du nombre des thèses en cours dans les autres disciplines scientifiques que sont les sciences de l'homme et des humanités (DS 6), et les sciences de la société (DS 7) : dotées sur cette même période 1995-2000 d'un nombre croissant d'allocations de recherche¹⁰³⁴, et épargnées par le ralentissement des recrutements, elles ont quant à elles attiré de plus en plus de doctorants¹⁰³⁵.

Le statut de fonctionnaire, auquel a vocation à conduire un doctorat en France, semble donc hors de cause dans la "fuite des cerveaux" qui appauvrit la recherche française, comme dans les difficultés que celle-ci rencontre pour son renouvellement : loin de décourager les

¹⁰³⁰ Dans ces disciplines, les thèses en cours étaient en effet en 1995 au nombre de 30 956, et en 2000 au nombre de 24 724 ; voir OST, Les chiffres clés de la science et de la technologie, sous la dir. de Philippe MUSTAR, éd. 2003, Economica, Paris, 2003, p. 71

¹⁰³¹ Il s'élevait en 1996 à 7 413, et n'était plus que de 6 477 en 1999 (voir OST, Les chiffres clés de la science et de la technologie, éd. 2000-2001 p. 65, éd. 2003 p. 71) ; on estime, au regard de la baisse des inscriptions en thèse mais aussi en DEA, que cette chute sera confirmée par les études concernant les années suivantes.

¹⁰³² Le ministère, qui accordait à ces disciplines 3 043 allocations de recherche en 1993, n'en distribuait plus que 2 676 en 2000 ; voir René TRÉGOUËT, Recherche et nouvelles technologies, rapport général fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2004, 20 nov. 2003, doc. Sénat n° 73 (2003-2004), tome III, annexe n° 26, p. 55

¹⁰³³ cf. *supra* p. 88

¹⁰³⁴ Les allocations de recherches allouées à ces disciplines ont en effet vu leur nombre passer de 1 013 en 1993, à 1 224 en 2000, soit une progression de 21 % ; voir le rapport précité de René TRÉGOUËT, p. 55.

¹⁰³⁵ Dans ces disciplines, on comptait 37 747 doctorants en 1995, et 39 446 en 2000, soit une progression de 4,5 % ; voir OST, Les chiffres clés de la science et de la technologie, éd. 2003, *op. cit.* p. 71

candidats aux carrières de la recherche publique, il peut même, au contraire, s'avérer attractif et leur permettre de trouver la stabilité nécessaire à l'accomplissement de leurs missions.

B. La liberté par la stabilité

L'appartenance des chercheurs à la fonction publique présente, pour l'exercice même de l'activité de recherche, d'importants atouts.

D'un pur point de vue symbolique, leur statut investit les chercheurs fonctionnaires d'une mission d'intérêt général essentielle —qui associe le progrès humain et le développement du pays—, et leur confère solidairement, au sein du "service public de la recherche", une responsabilité éminente. La confiance durable placée en eux n'est pas le moindre des intérêts du statut ; dans le contexte qui vient d'être rappelé, elle est même, sans doute, à l'origine de véritables vocations.

Plus concrètement, c'est la stabilité des conditions de travail, inhérente au statut, qui fournit à la recherche les conditions de son épanouissement.

D'une part en effet, la permanence de leurs fonctions met les chercheurs à l'abri des pressions extérieures, notamment économiques. Les chercheurs publics sont soustraits aux impératifs de court terme de la vie économique ou financière, et protégés contre ses aléas quant au développement de leurs travaux : les chercheurs des EPST sont en mesure de présenter leurs résultats sans considération d'opportunité économique, en ne tenant compte que de critères scientifiques. Ce privilège, caractéristique de l'appartenance à la fonction publique, se trouve renforcé par les dispositions du statut général des fonctionnaires interdisant par exemple toute prise illégale d'intérêts¹⁰³⁶.

D'autre part, la stabilité des fonctionnaires dans l'emploi leur offre une sérénité propice à la découverte. Les chercheurs publics peuvent en effet construire une véritable carrière, fondée sur le long terme, et ainsi mettre à profit dans la mesure de leurs besoins un délai de maturation qui, bien que parfois perçu comme de l'inactivité voire dénoncé comme du parasitisme¹⁰³⁷, joue en réalité un rôle capital dans la créativité scientifique. Or ce temps dont la recherche a souvent besoin ne correspond pas aux rythmes de l'économie de marché qui exige au contraire une réactivité permanente : les entreprises du secteur privé engagées dans la re-

¹⁰³⁶ Cela reste vrai alors même que dans l'intérêt de la recherche, d'importantes adaptations ont été concédées aux chercheurs fonctionnaires pour leur permettre de valoriser leurs travaux ; *cf. infra* pp. 380 et suiv.

¹⁰³⁷ On se souvient de propos ironiques opposant, au plus fort de la crise de 2004, "chercheurs fonctionnaires" et "chercheurs qui trouvent".

cherche, inscrites par définition dans la logique du profit, ne peuvent se permettre d'attendre longtemps le retour de leurs investissements. L'État, quant à lui, finance par l'impôt le temps qui détermine la liberté et la cohérence de la recherche sur le long terme. Meriem El Karoui, chargée de recherche à l'INRA, explique par exemple s'être présentée à un entretien d'embauche avec un industriel en même temps qu'au concours de recrutement de l'INRA, et avoir connu une période d'incertitude ; *"finalement, explique-t-elle, si j'ai privilégié la recherche publique, c'est avant tout pour l'autonomie qu'elle m'offre dans la conduite d'un projet de recherche et pour la liberté dont je dispose dans le choix des collaborations"*¹⁰³⁸.

Le statut de fonctionnaire octroie donc aux chercheurs une grande liberté, présentée par tous et de tous temps comme la condition même de leur créativité. En France, alors que les fonctionnaires représentent —en équivalent temps plein— moins de 40 % de l'ensemble des chercheurs salariés, secteurs public et privé confondus¹⁰³⁹, seuls des fonctionnaires se sont vu décerner le prix Nobel¹⁰⁴⁰ : tous les chercheurs français distingués par cette récompense avaient délibérément choisi le secteur public, en raison des avantages qu'il leur procurait pour conduire leur activité de recherche. De même, on peut penser que ce système fondé sur la confiance et sur la liberté accordée aux scientifiques —non sans une procédure préalable de sélection, basée sur des critères rigoureux— n'est pas étranger, dans la recherche fondamentale, au succès des mathématiques françaises : la médaille Fields, souvent présentée comme l'équivalent pour les mathématiques du prix Nobel¹⁰⁴¹, a été attribuée depuis sa création en

¹⁰³⁸ voir http://www.inra.fr/drh/chercheurs/Chercheur_INRA.pdf

¹⁰³⁹ On compte en effet en France, en équivalent temps plein et hors boursiers, plus de 80 000 chercheurs dans le secteur privé, et 73 000 chercheurs dans le secteur public ; or parmi ces derniers, moins de 59 000 chercheurs travaillent comme fonctionnaires dans les universités, les EPST, les EPA ou les services ministériels (cf. l'ensemble des chiffres présentés dans la première partie, pp. 155, 157, 160 et 170).

¹⁰⁴⁰ Ces chercheurs qui, depuis la fonctionnarisation de 1959 —les précédents étaient déjà des universitaires—, ont reçu le prix Nobel au titre de leur activité de recherche menée en France, sont François Jacob, André Lwoff et Jacques Monod, prix Nobel de médecine en 1965 ; Alfred Kastler et Louis Néel, prix Nobel de physique respectivement en 1966 et 1970 ; Jean Dausset, prix Nobel de médecine en 1980 ; Jean-Marie Lehn, prix Nobel de chimie en 1987 ; Maurice Allais, prix Nobel d'économie en 1988 ; Pierre-Gilles de Gennes, Georges Charpak et Claude Cohen-Tannoudji, prix Nobel de physique respectivement en 1991, 1992 et 1997 ; Yves Chauvin, prix Nobel de chimie en 2005. La plupart de ces scientifiques exerçaient au moment de leur distinction par le prix Nobel —et exercent aujourd'hui pour ceux qui sont encore en activité— soit à l'université (souvent à Paris, mais parfois en province), soit au CNRS, soit au Collège de France. Maurice Allais quitta le CNRS en 1980, mais poursuivit ses travaux à l'École nationale supérieure des mines de Paris, qui est un établissement public administratif ; de même, Georges Charpak, chercheur au CNRS puis au Centre européen de recherches nucléaires de 1959 à 1991, développa parallèlement sa carrière en tant que professeur à l'École supérieure de physique et de chimie industrielles.

¹⁰⁴¹ La médaille Fields ne peut cependant être attribuée qu'à des mathématiciens de moins de quarante ans. C'est la raison pour laquelle le "prix Abel" du nom du mathématicien norvégien Niels Abel, créé en 2003 par l'Académie norvégienne des lettres et des sciences, a l'ambition de s'imposer comme le véritable "Nobel" des mathématiques. Son premier lauréat fut le Français Jean-Pierre Serre, qui exerça au CNRS puis à l'Université de Nancy (il est aujourd'hui professeur honoraire au Collège de France).

1936 par onze fois à un chercheur travaillant en France comme fonctionnaire d'État¹⁰⁴², sur un total de 44 médailles décernées. La France et son système de développement scientifique peuvent donc se targuer d'avoir obtenu le quart des médailles Fields attribuées aujourd'hui dans le monde ; l'illustration la plus récente de cette réussite fut l'attribution, en août 2002, de la médaille Fields à Laurent Lafforgue¹⁰⁴³, qui fut très tôt et pendant longtemps —de 1990 à 2000— chercheur au CNRS, avant d'être détaché à l'Institut des hautes études scientifiques.

Il semble que la liberté, garantie par le statut de fonctionnaire à l'ensemble de ces chercheurs qui ont obtenu chacun dans leur domaine scientifique la plus haute distinction internationale, puisse être regardée comme un élément de leur succès. Certes, il arrive que la motivation pour la recherche s'émousse avec l'âge, et dès lors qu'on présente la question des moyens comme centrale pour l'exercice effectif de la liberté de la recherche, on ne peut dans le même temps accepter que ces moyens continuent à bénéficier à des chercheurs devenus moins productifs : c'est la question du "chercheur à vie" qui est ainsi posée. Mais la notion même de "chercheur à vie" résulte d'un amalgame entre la permanence du statut et celle de la fonction : le statut de fonctionnaire n'empêche nullement de proposer aux chercheurs, dans le cadre d'une mobilité interne ou externe, des passerelles attractives vers d'autres facettes de leur métier (qui sont inscrites dans la loi¹⁰⁴⁴), comme des activités d'enseignement, de valorisation, de diffusion des connaissances, d'expertise, ou encore d'administration de la recherche¹⁰⁴⁵. L'évaluation des chercheurs fonctionnaires a d'ailleurs précisément pour objet de permettre une telle mobilité¹⁰⁴⁶ ; or grâce à la séparation du grade et de la fonction, les fonction-

¹⁰⁴² Sept de ces médailles sont revenues à des chercheurs français : il s'agit de Laurent Schwartz (1950), de Jean-Pierre Serre (1954), de René Thom (1958), d'Alain Connes (1982), de Pierre-Louis Lions (1994), de Jean-Christophe Yoccoz (1994) et de Laurent Lafforgue (2002). Les quatre autres lauréats de la médaille Fields ont développé leur carrière en France : il s'agit d'Alexander Grothendieck (1966, apatride), des Belges Pierre Deligne (1978) et Jean Bourgain (1994), et du Russe Maxim Kontsevitch (1998).

¹⁰⁴³ voir Michel ALBERGANTI, "Le Français Laurent Lafforgue, "Nobel" de mathématiques", *Le Monde* du 22 août 2002, p. 13

¹⁰⁴⁴ L'art. L. 112-1 du code de la recherche rappelle en effet la diversité des missions de la recherche publique.

¹⁰⁴⁵ L'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche écrivait elle-même, en 2004 : "*si nous sommes hostiles à la problématique négative que sous-tend la notion de "chercheur à vie", c'est qu'elle nous semble contribuer à appauvrir l'approche des carrières scientifiques et des parcours professionnels qui leur sont attachés, et qu'elle réduit ainsi le rôle social du chercheur à l'alternative "produire de la science ou quitter la carrière". C'est dans la distinction entre emplois permanents et diversifiés ou emplois temporaires qu'une gestion réfléchie des ressources humaines reprend ses droits*" ; Les carrières scientifiques : une approche fondée sur des éléments d'analyse comparative européenne, rapport rédigé par François BONACCORSI, Suzanne SRODOGORA, Marc GOUJON et Patrice VAN LERBERGHE, n° 2004-140, oct. 2004, p. 22.

¹⁰⁴⁶ sur l'évaluation des chercheurs, cf. *infra* p. 516 ; sur la nécessité d'en renforcer l'impact sur la gestion des ressources humaines, cf. *infra* p. 539

naires peuvent développer leur carrière en remplissant —simultanément ou successivement— plusieurs de ces missions.

Le statut de fonctionnaire des chercheurs des EPST marque l'extension du régime applicable depuis près de deux siècles aux enseignants-chercheurs : dans le domaine de la recherche, le droit public gagne du terrain, assurant à la production des connaissances objectives la protection qu'elle requiert. Et en dépit d'une tutelle plus marquée dans les grands organismes qu'à l'université, les chercheurs des EPST bénéficient des règles qui confient aux pairs le renouvellement des corps et la gestion des carrières : en particulier, ils se recrutent par cooptation¹⁰⁴⁷, ce qui leur confère une certaine forme d'autonomie.

Comme le rappelle Alain Renaut à propos du secteur académique lui-même, *"si la tutelle de l'État, quand elle est mal pratiquée ou mal conçue, peut annuler la liberté, elle peut aussi, vis-à-vis des sollicitations et des contraintes issues de la société, être le garant de cette liberté en ménageant un espace, celui-là même de la fonction publique, où la soustraction des activités au jeu des intérêts particuliers rend possible de n'obéir qu'à la loi de l'intérêt général"*¹⁰⁴⁸. L'indépendance du chercheur universitaire se comprend, en effet, elle aussi sous cet éclairage.

¹⁰⁴⁷ Les chercheurs des EPST sont en effet recrutés par des concours organisés par établissement, qui se déroulent en deux étapes, d'admissibilité puis d'admission ; or le décret du 30 déc. 1983 modifié prévoit que les jurys d'admissibilité, dont la responsabilité est précisément de sélectionner les candidats qu'ils jugent aptes à entrer dans le corps concerné, sont composés exclusivement de chercheurs : selon les art. 21 et 43 modifiés, relatifs respectivement aux corps de chargés de recherche et de directeurs de recherche, *"le jury d'admissibilité est constitué des personnes de rang au moins égal à celui des emplois à pourvoir appartenant à l'instance d'évaluation de l'établissement compétente pour la discipline ou le groupe de disciplines dans lequel les emplois mis au concours sont à pourvoir"*. Ces instances d'évaluation prennent selon les établissements des appellations et des formes diverses, mais toutes sont composées de membres qui sont pour partie élus par la communauté scientifique, pour partie nommés, selon des proportions variables qui ne mettent jamais en minorité les membres élus.

Le jury d'admission, quant à lui, est chargé de choisir, parmi les candidats admissibles, celui ou ceux dont le profil correspond le mieux aux besoins de l'établissement, ce qui relève d'une autre logique. Les jurys d'admission, qui étaient à l'origine nommés par le ou les ministres chargés de la tutelle de l'établissement, sont d'ailleurs aujourd'hui composés par le directeur de l'établissement : ce mouvement de décentralisation technique, opéré en 1993 (art. 1^{er} du décret n° 93-769 du 26 mars 1993, J.O. 30 mars 1993, p. 5709 ; art. 22 du décret n° 83-1260 du 30 déc. 1983 modifié), a ainsi permis à une autorité propre à l'organisme de procéder à la nomination des jurys d'admission, cette autorité ne devant au ministre de tutelle aucun compte sur son choix. L'acte formel de nomination est lui-même signé par le directeur de l'établissement concerné, lié par la proposition du jury d'admission (art. 1^{er} du décret n° 2002-136 du 1^{er} fév. 2002, J.O. 3 fév. 2002 ; art. 3-1 du décret n° 83-1260 du 30 déc. 1983 modifié ; cf. *infra* p. 489).

¹⁰⁴⁸ Alain RENAUT, Les révolutions de l'Université. Essai sur la modernisation de la culture, Calmann-Lévy, Paris, 1995, p. 266

Section 2. L'INDÉPENDANCE DU CHERCHEUR UNIVERSITAIRE

Affirmer les liens étroits qu'entretiennent la recherche et l'enseignement supérieur relève sans doute du poncif ; mais il paraît utile de rappeler que la recherche est non seulement l'une des fonctions centrales des enseignants-chercheurs, mais l'essence même de leur responsabilité, et que c'est elle, par conséquent, qui fonde leur indépendance.

L'histoire enseigne à travers la conquête des franchises universitaires l'importance vitale de la recherche pour le maintien d'un véritable "enseignement supérieur", offrant aux étudiants un savoir constamment renouvelé. La décadence et la servitude des universités, à la fin de l'Ancien Régime puis pendant la majeure partie du XIX^{ème} siècle, découlaient principalement de l'absence d'activité de recherche en leur sein. Comme l'affirmait Marcel Bouchard, *"lorsque l'enseignement supérieur cesse de se nourrir de la science vivante et qui se fait, lorsqu'il se borne à débiter et à régurgiter des connaissances emmagasinées, il perd toute efficacité au point de ne pas même remplir entièrement ses trop modestes ambitions. Nous devons aux erreurs de nos pères une utile et salutaire leçon que nous aurions grand tort d'oublier"*¹⁰⁴⁹. On ne soulignera donc jamais assez que le lien entre la recherche et l'enseignement supérieur est de nature dialectique, le second se nourrissant de la première pour transformer ses avancées en savoirs sociaux, et la première s'appuyant sur le second pour former et appeler à elle les jeunes équipes dont dépendent ses progrès. Ainsi peut-on conclure avec Jean-François Zahn que *"le niveau de connaissance qui confère à l'enseignement sa qualité de supérieur implique une activité de recherche qui constitue sa source continuelle de renouvellement"*¹⁰⁵⁰. Le décret portant statut des enseignants-chercheurs insiste d'ailleurs sur leur mission de recherche¹⁰⁵¹, et leur impose un service d'enseignement relativement léger, conçu pour leur laisser le temps de la recherche¹⁰⁵². Le pouvoir réglementaire veut ainsi assurer à cet en-

¹⁰⁴⁹ Marcel BOUCHARD, "Les universités françaises", *op. cit.* p. 42

¹⁰⁵⁰ Jean-François ZAHN, "La recherche universitaire", *op. cit.* p. 109

¹⁰⁵¹ Décret n° 84-431 du 6 juin 1984, J.O. 8 juin 1984, p. 1784 ; l'art. 3 use même d'un style qu'on qualifierait à moins de redondant, indiquant que les enseignants-chercheurs *"participent à l'élaboration (...) des connaissances", "ont également pour mission le développement de la recherche fondamentale, appliquée, pédagogique ou technologique ainsi que la valorisation de ses résultats", "participent au développement scientifique et technologique en liaison avec les grands organismes de recherche", "concourent à la réalisation des objectifs définis par la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France", "contribuent à la coopération entre la recherche universitaire, la recherche industrielle et l'ensemble des secteurs de production", et enfin, "contribuent également au progrès de la recherche"*.

¹⁰⁵² Le service d'enseignement d'un enseignant-chercheur est déterminé par rapport à une durée annuelle de référence (128 heures de cours, ou 192 heures de travaux dirigés, ou 288 heures de travaux pratiques, ou toute combinaison équivalente) ; art. 7 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 précité.

seignement la meilleure valeur scientifique, et tranche à son niveau la question des relations entre la recherche et l'enseignement : si l'enseignant-chercheur n'avait pas vocation prioritaire à faire de la recherche, et selon les termes de Jean Rivero, "*si ses brèves heures de cours ne présupposaient pas de longues heures de labeur personnel, une quête incessante et difficile*"¹⁰⁵³, son service serait plus chargé, comparable à celui qui est en vigueur dans l'enseignement secondaire par exemple.

Pourtant, alors que les textes relatifs au service public de l'enseignement supérieur rappelaient déjà souvent, et même en premier lieu, sa mission fondamentale de "*contribuer au progrès de la science, à la formation des chercheurs et au développement de la recherche scientifique*"¹⁰⁵⁴, ses principaux acteurs sont longtemps restés imparfaitement désignés par l'expression "enseignants de l'enseignement supérieur". En 1960, Michel Lejeune et Jean Wyart s'accordaient sur le constat que "*nous n'avons pas, en France, de terme approprié pour désigner le professeur de faculté dont la mission est de faire de la science et de la propager par l'enseignement*"¹⁰⁵⁵. Conformément à leur vœu, les textes officiels ont adjoint le mot "chercheur" à l'ancienne appellation des universitaires, qui ne faisait référence qu'à leur mission d'enseignement alors que leur activité scientifique était depuis toujours le support nécessaire des cours qu'ils dispensaient : cette lacune fut en effet comblée, tardivement, par la loi Savary de 1984 qui distingue les "enseignants-chercheurs" appartenant à l'enseignement supérieur des autres enseignants¹⁰⁵⁶. Cette rectification sémantique, confirmée par le décret du mois de juin de la même année qui fixe leur statut, permet enfin de faire apparaître sans ambiguïté la recherche, véritable cheville ouvrière de l'ensemble des fonctions universitaires, dans la dénomination même de leurs principaux titulaires¹⁰⁵⁷.

À cet égard, il est d'ailleurs significatif que la recherche soit le principal témoin de l'activité des maîtres de conférences et des professeurs des universités, qui sont les deux corps d'enseignants-chercheurs : comme le montreront les développements qui suivent, l'ensemble de la carrière universitaire repose aujourd'hui sur les travaux de recherche. L'inscription en

¹⁰⁵³ Jean RIVERO, "Les droits et les obligations du professeur d'enseignement supérieur", *op. cit.* p. 131

¹⁰⁵⁴ Ce sont là les termes de l'art. 40 du décret n° 59-57 du 6 janv. 1959 portant réforme de l'enseignement public (J.O. 7 janv. 1959, p. 422), qui place ainsi la recherche au premier rang des missions de l'enseignement supérieur public. Depuis, tous les grands textes sur l'enseignement supérieur, ainsi que ceux portant statut de ses acteurs, ont repris cette idée dans des termes comparables.

¹⁰⁵⁵ Michel LEJEUNE et Jean WYART, "Université et recherche", *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 159

¹⁰⁵⁶ voir les art. 54 à 57 de la loi n° 84-52 du 26 janv. 1984 précitée

¹⁰⁵⁷ Dans la mesure où la recherche peut être regardée comme la mission centrale des enseignants-chercheurs, on peut même penser qu'il ne serait pas incongru de les nommer "chercheurs-enseignants".

thèse de doctorat, à l'issue d'une année conçue par les textes comme l'institutionnalisation de la "formation à la recherche par la recherche"¹⁰⁵⁸, dépend en grande partie de la qualité d'un mémoire qui constitue le premier véritable exercice de recherche à l'université. Après la rédaction d'une thèse —travail de recherche scientifique par excellence— et l'obtention du grade de docteur, le recrutement des maîtres de conférences passe par une "qualification" par le Conseil national des universités (CNU), qui se base essentiellement sur la qualité de la thèse des candidats. Le recrutement des professeurs des universités répond aux mêmes principes d'inscription par le CNU sur liste d'aptitude, inscription déterminée par les activités de recherche des candidats : c'est l' "habilitation à diriger des recherches" (HDR) qui ouvre les portes du professorat aux maîtres de conférences, lesquels doivent suivre en outre une procédure de recrutement qui ne laisse pratiquement pas de place à l'évaluation des compétences pédagogiques ; dans les disciplines où le grade de professeur peut être obtenu par la voie du concours national de l'agrégation de l'enseignement supérieur (disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion), la première épreuve est dite "sur travaux", et sanctionne là encore l'activité de recherche des candidats¹⁰⁵⁹. Enfin, au terme de leur carrière, les professeurs des universités dont la participation aux progrès de la science a pu être jugée déterminante, dont les travaux bénéficient en tout cas d'une renommée nationale ou internationale, peuvent recevoir le titre de professeurs émérites, qui leur permet de continuer à assumer celles de leurs responsabilités qui sont liées à la recherche.

Aussi peut-on constater avec Claude Edelbloute que *"les chances de carrière dans l'enseignement supérieur reposent bien davantage sur les titres scientifiques que sur les aptitudes pédagogiques : les candidats aux différents concours sont, par définition, des gens qui ont "publié des travaux". Dans la pratique, la primauté de la recherche se traduit donc par une primauté des publications, qu'il s'agisse de thèses ou d'articles dans les revues spécialisées. En revanche, l'efficacité pédagogique, le dévouement aux étudiants, l'art de communiquer ne comptent guère dans une carrière universitaire"*¹⁰⁶⁰. Seul le concours de l'agrégation de l'enseignement supérieur, mais seulement dans les disciplines précitées, permet d'opérer la sélection des candidats sur leurs qualités d'enseignants : les trois "leçons" qui suivent

¹⁰⁵⁸ L'art. L. 612-7 al. 1 du code de l'éducation dispose : "Le troisième cycle est une formation à la recherche et par la recherche, qui comporte la réalisation individuelle ou collective de travaux scientifiques originaux".

¹⁰⁵⁹ Le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié précise que les concours externes doivent porter "une discussion des travaux des candidats", et que "l'admissibilité est prononcée après la discussion des travaux et une leçon" ; les concours internes comportent, eux aussi, une épreuve "consistant en une discussion avec les candidats sur leurs travaux et leurs activités" (art. 49-2).

¹⁰⁶⁰ Claude EDELBOULTE, "Les personnels enseignants-chercheurs de statut universitaire", in Les universités après la loi sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984, Jacques MINOT, *op. cit.* p. 252

l'épreuve "sur travaux" sont censées faire apparaître les aptitudes des candidats à la synthèse, à l'élévation sur un sujet complexe qui seule permet de le présenter simplement aux étudiants, à la maîtrise d'un contenu qu'il s'agit de délivrer dans un temps donné, par une sorte de "valorisation" pédagogique de la recherche qui est la première forme du "transfert" scientifique¹⁰⁶¹.

La recherche est donc l'activité centrale des universitaires, comme en témoignent les critères de leur recrutement et de leur promotion. Or, les exigences de la recherche s'accommodent mal d'un cadre contraignant, qui en limitant la liberté du chercheur, étouffe sa créativité : tout enseignant-chercheur doit bénéficier, selon les termes de Marcel Bouchard, d'un *"droit absolu de chercher et d'exprimer en toute sécurité dans sa chaire comme dans la vie civile ce qu'il croit être la vérité"*¹⁰⁶². Cette exigence d'indépendance intellectuelle, condition du travail scientifique, fonde le régime des franchises universitaires léguées par le temps ; Victor Duruy tenta de la perpétuer en 1868, en dotant les universités de leurs premiers laboratoires de recherches modernes : *"la condition essentielle de ces laboratoires sera, pour les savants qui en seront chargés, l'entière liberté de diriger leurs travaux et les études de leurs élèves, en dehors de tout programme officiel, dans la voie qu'ils jugeront la plus profitable à la science"*, avait-il pris la précaution de préciser¹⁰⁶³.

Mais la liberté de recherche des enseignants-chercheurs ne peut trouver sa seule garantie dans le respect de la tradition : elle doit avoir pour assise des règles juridiques obligatoires. C'est pourquoi par un ensemble de dispositions significatives, le droit positif préserve l'indépendance des enseignants-chercheurs, qui est considérée comme l'outil principal de l'avancement du savoir comme en témoigne l'article L. 123-9 du code de l'éducation, qui prévoit qu'à l'égard des enseignants-chercheurs, *"les universités et les établissements d'enseignement supérieur doivent assurer les moyens d'exercer leur activité d'enseignement et de recherche dans les conditions d'indépendance et de sérénité indispensables à la réflexion et à la création intellectuelle"*. Ainsi, les enseignants-chercheurs se recrutent de façon autonome, par cooptation (I) ; ils se voient par ailleurs reconnaître, sur le plan statutaire, des garanties d'indépendance qui prolongent les franchises universitaires (II).

¹⁰⁶¹ À cet égard, on peut s'étonner de ne pas voir les maîtres de conférences recrutés selon un mode similaire, par un concours qui tout en donnant l'importance qu'elle mérite à l'évaluation de la thèse, ferait en outre ressortir les qualités pédagogiques qu'on est en droit d'attendre d'un enseignant-chercheur, qui pour être d'abord un chercheur, n'en est pas moins un enseignant.

¹⁰⁶² Marcel BOUCHARD, "Les universités françaises", *op. cit.* p. 50

¹⁰⁶³ voir le rapport de Victor DURUY à l'Empereur, annexé au décret du 31 juillet 1868 relatif à la création de laboratoires de recherches, *Le Moniteur Universel*, 6 août 1868, n° 219, p. 1169

I. LE PRINCIPE DU RECRUTEMENT PAR COOPTATION

Les principes gouvernant le recrutement dans la fonction publique consacrent la nécessaire intervention d'une autorité administrative : la nomination d'un agent assurant les missions d'une collectivité publique, rémunéré sur le budget de cette dernière, ne peut en effet que relever d'un de ses représentants. Ces principes conservent leur sens dans l'enseignement supérieur, mais ils sont tempérés par l'exigence d'une compétence scientifique pour apprécier la valeur des candidats, ainsi que par la nécessité de protéger contre le risque politique une activité susceptible d'exercer une influence importante sur la formation des esprits. C'est pourquoi les universitaires ont toujours exigé d'exercer eux-mêmes le choix de leurs collègues, comme en témoignent déjà les privilèges accordés à la corporation universitaire entre 1231 et 1250¹⁰⁶⁴. Ainsi en France, comme dans les régimes libéraux en général, les universitaires ont obtenu que la réalité des choix, s'agissant du recrutement, leur soit confiée.

Le pouvoir des "pairs" est ainsi au cœur du système de recrutement des enseignants-chercheurs. Il se manifeste en réalité bien à l'amont des procédures de recrutement, par la maîtrise universitaire en matière de dévolution des diplômes, et particulièrement du grade de docteur, condition centrale d'admission aux concours destinés à pourvoir les postes d'enseignants-chercheurs¹⁰⁶⁵. En effet, le doctorat trouve ses origines dans l'*inceptio*, qui existait déjà au début du XIII^{ème} siècle : il s'agissait d'une cérémonie d'initiation, marquant l'entrée du licencié dans le corps des maîtres de la faculté. Or l'*inceptio* était surtout un moyen pour les maîtres, qui avaient compétence exclusive pour l'organiser, de limiter les effets de la délivrance par le Chancelier de l'évêché de la *licentia docendi* : ainsi, seuls les licenciés retenus par les maîtres pouvaient accéder aux fonctions universitaires. Dès les origines, les conditions de recrutement à l'université ont donc émané des universitaires eux-mêmes. Cette pratique du Moyen Âge a finalement été entérinée par les textes : sous l'Empire, le doctorat constituait officiellement la première condition pour accéder aux fonctions d'enseignant à l'université¹⁰⁶⁶. Pourtant pendant cette période, la maîtrise du recrutement par le corps des universitaires a été affaiblie par

¹⁰⁶⁴ cf. *supra* pp. 31 et suiv.

¹⁰⁶⁵ Si l'on peut accéder aux fonctions d'enseignant-chercheur sans être titulaire d'un doctorat, ce n'est en effet qu'à titre tout à fait exceptionnel (pour le détail des conditions alternatives au doctorat, voir les art. 23 et 44 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié, précité) ; cette possibilité reste en tout état de cause soumise à la seule appréciation des pairs qui décident, au regard des travaux de recherche menés par le candidat, de l'opportunité de l'inscrire ou non sur la liste d'aptitude qu'ils ont la responsabilité exclusive de dresser.

¹⁰⁶⁶ voir par ex. l'art. 31 du décret du 17 mars 1808 précité : il énonce que "*pour remplir les diverses fonctions énumérées ci-dessus, il faudra avoir obtenu, dans les différentes facultés, des grades correspondant à la nature et à l'importance de ces fonctions : (...) – 8° Les professeurs des facultés et les doyens devront être docteurs dans leurs facultés respectives*".

la possibilité que le Grand Maître se réservait de délivrer lui-même le grade de docteur¹⁰⁶⁷ : la crainte originelle de voir un pouvoir extérieur s'immiscer dans le recrutement des universitaires s'était donc réalisée. Ce pouvoir n'était certes plus l'Église (encore qu'à partir de la Restauration le Grand Maître ne fût pas sans lien avec le pouvoir ecclésiastique), mais le risque pour les enseignants de l'Université impériale de perdre leur indépendance intellectuelle était identique.

Aujourd'hui, le doctorat est accordé par les enseignants-chercheurs et par eux seuls : il constitue en quelque sorte le premier degré de cooptation, et continue à jouer à l'égard de l'administration centrale le rôle initial que lui avaient assigné les universitaires médiévaux, dans leur lutte d'influence avec le pouvoir clérical.

Après la délivrance du grade de docteur, les enseignants-chercheurs fixent seuls les critères d'entrée dans les corps considérés (A). Leur choix s'impose aux autorités administratives chargées de prononcer formellement la nomination (B).

A. Les instances de recrutement

Le recrutement des enseignants-chercheurs implique différentes instances, dont la composition (1) et le mode de désignation des membres (2) permettent d'apprécier la part d'autonomie des pairs dans le renouvellement de leurs propres corps.

1) La composition des instances de recrutement

Selon une pratique qui remonte à l'Ancien Régime, le jury du concours ouvert en vue de pourvoir un poste dans l'enseignement supérieur a longtemps été majoritairement composé des professeurs de la faculté devant laquelle il était ouvert. Cette coutume est devenue règle de droit écrite après la Révolution : de divers textes et statuts de facultés édictés sous l'Empire, sous la Restauration puis sous la Monarchie de Juillet, enfin au début du IInd Empire¹⁰⁶⁸, on peut déduire une règle selon laquelle tout professeur est membre de plein droit du jury d'un concours ouvert dans sa faculté, et selon laquelle s'il était nécessaire de compléter le jury, les

¹⁰⁶⁷ L'art. 59 du décret du 17 mars 1808 précité indiquait d'ailleurs que "*les grades, les titres, les chaires, et en général tous les emplois de l'université impériale, seront conférés aux membres de ce corps par des diplômés donnés par le grand-maître, et portant le sceau de l'université*" ; il semble que le Grand Maître ait abusé de cette possibilité.

¹⁰⁶⁸ voir par ex. le règlement du 16 mai 1850 relatif au concours dans les facultés de droit, *Le Moniteur Universel*, 18 mai 1850, n° 158, p. 1723 ; l'art. 10 de ce texte énonce, à propos du jury de concours, que "*les professeurs de la faculté devant laquelle s'ouvre le concours devront se trouver en majorité*".

professeurs de la faculté devraient toujours demeurer en majorité. Cette règle fut adaptée aux concours d'agrégation de l'enseignement supérieur, au début de la III^{ème} République : le statut du 16 novembre 1874 sur l'agrégation des facultés prévoyait que "*les professeurs et agrégés de l'ordre des facultés pour lesquelles le concours est ouvert sont toujours en majorité dans le jury*"¹⁰⁶⁹. La loi reprend aujourd'hui la substance de cette règle, en la renforçant même, puisque l'article L. 952-6 du code de l'éducation exige que l'examen de toute question individuelle relative au recrutement, à l'affectation ou à la carrière d'un enseignant-chercheur relève des seuls représentants d'enseignants-chercheurs d'un rang au moins égal à celui postulé ou détenu par l'intéressé. Il faut cependant examiner les modalités de mise en œuvre de cette règle générale, à travers la composition de chacune des instances statuant sur un recrutement.

Le recrutement des enseignants-chercheurs s'opère le plus souvent à deux niveaux successifs : d'abord au niveau national (a), puis au niveau local (b). Ce double degré de coopération permet de prévenir les risques de népotisme et de favoritisme que présenterait un recrutement purement local : l'intervention au début de la procédure d'une instance unique, et indépendante des établissements, est destinée à assurer, au plan national, le respect du principe de l'égalité des candidats¹⁰⁷⁰.

a) Les instances nationales

Le jacobinisme napoléonien ne fut pas seulement étatique, mais aussi corporatiste : il est à l'origine d'instances centrales de gestion des carrières, composées exclusivement de pairs, et au-delà, par conséquent, du système caractéristique de l'université française, celui d'une cogestion de l'enseignement supérieur par l'État et par les pairs. Survivant aux innombrables réformes dont elles ont fait l'objet, ces instances sont parvenues à se maintenir jusqu'à nous, sous la forme par exemple du Conseil national des universités. Par ailleurs, la composition des jurys du concours de l'agrégation de l'enseignement supérieur répond elle aussi aux règles très anciennes qui viennent d'être présentées.

➤ Le Conseil national des universités

Le Conseil national des universités est l'instance nationale chargée de dresser une liste d'aptitude, dans le cadre des opérations de recrutement des maîtres de conférences d'une part,

¹⁰⁶⁹ Art. 7 du statut du 16 nov. 1874 sur l'agrégation des facultés, *Recueil des lois et règlements sur l'enseignement supérieur, 1789-1914*, tome II, p. 903

¹⁰⁷⁰ Dans la poursuite de cet objectif, les membres d'une même section du CNU, comme ceux d'un même jury d'agrégation, ne peuvent être tous choisis au sein d'une même université.

des professeurs des universités d'autre part¹⁰⁷¹. Ainsi, en dehors des cas où le grade de professeur peut être obtenu directement par la voie du concours national de l'agrégation de l'enseignement supérieur, tout candidat aux fonctions d'enseignant-chercheur doit présenter son dossier au Conseil national des universités (CNU), dans le but de se voir inscrire sur la liste d'aptitude correspondant à l'emploi postulé : seule cette inscription peut lui permettre de se présenter aux concours ouverts par établissement en vue de pourvoir un poste, de maître de conférences ou de professeur selon le cas¹⁰⁷².

Le CNU, divisé en sections qui correspondent aux disciplines, n'est composé que d'enseignants-chercheurs, ou de personnels assimilés : en vertu d'un décret du 16 janvier 1992, chaque section comprend, en nombre égal, d'une part des représentants des professeurs d'université, d'autre part des représentants des maîtres de conférences¹⁰⁷³. Lorsque le CNU dresse les listes d'aptitude aux fonctions de professeur, seuls se prononcent ceux de ses membres qui sont eux-mêmes professeurs¹⁰⁷⁴.

Le CNU étant composé exclusivement d'enseignants-chercheurs ou de personnels assimilés, cette étape du recrutement, appelée "qualification", est complètement maîtrisée par eux. Par conséquent, ce sont les enseignants-chercheurs eux-mêmes qui fixent, discrétionnairement, les critères pertinents pour retenir les candidats : qualité de la thèse, diversité et qualité des publications, expériences d'enseignement sont pris en compte selon l'appréciation souveraine des membres de l'organisme national¹⁰⁷⁵. Après la délivrance du grade de docteur, l'étape de la "qualification" constitue ainsi —s'agissant du recrutement des maîtres de conférences— un deuxième degré de cooptation.

¹⁰⁷¹ Pour un historique du CNU, voir Robert ELLRODT, "Rôle de l'instance nationale dans le recrutement et la promotion des membres de l'enseignement supérieur – Du Comité Consultatif au Conseil National des Universités", in Le gouvernement des universités – Perspectives comparatistes, actes du colloque organisé par l'Association Française de Science Politique sous la dir. de Erhard FRIEDBERG et Christine MUSSELIN à Paris les 11 et 12 avril 1991, L'Harmattan, Paris, 1992, p. 225

¹⁰⁷² Art. 22 et 43 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié

¹⁰⁷³ Art. 3 du décret n° 92-70 du 16 janv. 1992, J.O. 22 janv. 1992, p. 1034. Les enseignants-chercheurs sont donc entièrement maîtres des décisions de cette instance, sous réserve de la présence à leurs côtés de "*personnels assimilés*" qui sont soit des membres de l'enseignement supérieur appartenant à un autre corps (mais du même rang que les professeurs ou les maîtres de conférences), soit des personnels détachés dans ce corps, soit enfin des chercheurs des EPST enseignant dans un établissement public d'enseignement supérieur (voir l'art. 6 du décret n° 92-70 du 16 janv. 1992 précité). Ces personnels sont donc effectivement "assimilables" aux professeurs et maîtres de conférences, dont l'indépendance au sein du CNU demeure tout à fait intacte.

¹⁰⁷⁴ Art. 15 du décret n° 92-70 du 16 janv. 1992 précité

¹⁰⁷⁵ pour les conditions réglementaires d'établissement par le CNU de la liste de qualification, voir les art. 24 et 45 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié

➤ Le jury du concours d'agrégation de l'enseignement supérieur

Dans certaines disciplines, les docteurs candidats aux fonctions d'enseignant-chercheur peuvent directement s'inscrire à l'épreuve du concours de l'agrégation de l'enseignement supérieur, pour obtenir le grade de professeur.

Ce concours trouve son origine dans une déclaration royale du 6 août 1682, qui permettait de pourvoir une chaire vacante par l'élection d'un docteur en droit ; puis les places de "docteurs agrégés" furent données au concours. Dans la réalité, les chaires leur furent très vite réservées, alors que rien n'imposait une telle priorité¹⁰⁷⁶. Le système s'est étendu aux facultés de médecine, puis à toutes les facultés (des lettres comme des sciences) ainsi qu'aux écoles de pharmacie ; les agrégations de droit, de médecine et de pharmacie sont même devenues, en pratique, le mode quasiment exclusif de recrutement des professeurs titulaires d'une chaire. Bernard Toulemonde explique que "*le corps n'accepte en effet de présenter au titulariat que des agrégés. Ainsi, à la règle légale se superpose, par la volonté du corps enseignant, une règle traditionnelle*"¹⁰⁷⁷. Par son arrêt *Chauveau* du 26 décembre 1930, le Conseil d'État rappela que cette tradition ne pouvait l'emporter sur la lettre du droit positif : il estima que "*si le recrutement des professeurs des facultés de droit est généralement assuré par la nomination de docteurs en droit ayant subi avec succès les épreuves du concours de l'agrégation de ces facultés, cette circonstance ne saurait, en l'absence d'une mesure spéciale d'ordre législatif ou réglementaire, faire échec à la disposition précitée du décret du 22 août 1854*"¹⁰⁷⁸ ; cette disposition était celle de l'article 6 du décret, et posait comme seules conditions au recrutement des conditions d'âge (avoir trente ans au moins), de grade (le doctorat dans l'ordre des facultés considéré), et de stage (avoir assuré un cours pendant au moins deux années)¹⁰⁷⁹. Pour autant, les recrutements de docteurs non agrégés restèrent isolés, n'intervenant que dans des cas particuliers assez rares comme, par exemple, l'absence de candidat agrégé.

Aujourd'hui, le concours de l'agrégation n'existe plus que dans les disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion. Contrairement aux sections du CNU, les jurys d'agrégation ne sont pas toujours composés exclusivement d'enseignants-chercheurs¹⁰⁸⁰,

¹⁰⁷⁶ Un décret révolutionnaire des 15-17 avril 1791 relatif aux personnes chargées de l'instruction publique rappela d'ailleurs que pour remplir les chaires, les directoires de département n'étaient nullement astreints à choisir uniquement parmi les agrégés.

¹⁰⁷⁷ Bernard TOULEMONDE, *Les libertés et franchises universitaires en France*, *op. cit.* p. 417

¹⁰⁷⁸ CE 26 déc. 1930, *Chauveau*, concl. ETTORI, *Sirey*, 1931, III^{ème} partie, p. 18

¹⁰⁷⁹ Art. 6 du décret du 22 août 1854, *Le Moniteur Universel*, 26 août 1854, n° 238, p. 937

¹⁰⁸⁰ voir l'art. 49-2 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié

même si ces derniers restent dans tous les cas majoritaires. En effet, sur les sept membres du jury, cinq sont nécessairement choisis parmi les professeurs d'université, dont le président du jury ; les deux membres restants peuvent être soit des professeurs d'université appartenant à une autre discipline que celle concernée par le concours, soit choisis parmi des personnalités non universitaires, connues pour leur compétence dans les domaines liés à la discipline considérée. Le jury d'agrégation peut ainsi être composé exclusivement d'enseignants-chercheurs, comme il peut n'en compter qu'une majorité.

La question de l'indépendance des enseignants-chercheurs dans le cadre de cette procédure, et en particulier du respect de la règle législative précitée selon laquelle "*l'examen des questions individuelles relatives au recrutement, à l'affectation et à la carrière de ces personnels relève, dans chacun des organes compétents, des seuls représentants des enseignants-chercheurs et personnels assimilés*", a été posée au Conseil d'État. Pour y répondre, les juges du Palais royal ont assimilé le jury du concours d'agrégation à une instance nationale d'évaluation dont la mission est seulement d'examiner la qualification des candidats pour les fonctions de professeur des universités, ce qui n'en fait pas un "*organe compétent*" au sens de la loi¹⁰⁸¹. Un tel raisonnement peut être contesté : la liste des candidats retenus par le jury — lequel examine à l'évidence des questions individuelles relatives au recrutement d'enseignants-chercheurs — est directement communiquée au Président de la République en vue de la nomination des professeurs, sans faire l'objet d'aucun examen intermédiaire par un "*organe compétent*" composé exclusivement d'enseignants-chercheurs. Martine Laroque, commissaire du gouvernement, estime certes que les "*organes compétents*" prévus par la loi n'interviennent qu'en cas de choix des enseignants-chercheurs par les établissements, ce qui n'est pas le cas ici. Mais si le jury d'agrégation n'est pas regardé comme un "*organe compétent*" au sens de la loi, on peut soulever de la même façon la question de la qualité des commissions de spécialistes et des conseils d'administration des établissements universitaires : ces instances locales ne sont pas plus "*compétentes*" pour le recrutement d'un enseignant-chercheur que le jury du concours d'agrégation, puisque la nomination revient dans tous les cas à une autorité administrative, qu'il s'agisse du ministre ou du président de la République. On peut par conséquent considérer que le jury d'agrégation se trouve, vis-à-vis de l'autorité chargée de la nomination, dans une situation identique à celle des jurys locaux à qui la règle législative précitée s'applique, et que cette situation diffère sensiblement de celle du CNU qui est la seule instance vérifiable de "qualification". Au regard de cette comparaison, on peut donc penser que la lecture

¹⁰⁸¹ CE 2 mars 1988, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale CFDT, RFDA*, juillet-août 1988, n° 4, p. 631 ; voir les concl. Martine LAROQUE p. 615, spéc. p. 627

proposée par le commissaire du gouvernement, loin de découler de la lettre de la loi, est plutôt issue des dispositions mêmes du décret censé assurer sa mise en œuvre, qui prévoit la possibilité d'intégrer au jury d'agrégation des membres non enseignants-chercheurs. Sur le plan juridique, une telle inversion des facteurs de raisonnement, qui dans l'esprit néglige la hiérarchie des normes, n'est pas satisfaisante.

En tout état de cause, le Conseil d'État a jugé que la présence dans le jury du concours d'agrégation de personnalités non universitaires ne portait pas atteinte au principe d'indépendance des enseignants-chercheurs. Sans partager son raisonnement, on peut néanmoins adhérer à ses conclusions : la présence —facultative— de deux membres non universitaires sur les sept que compte le jury ne peut remettre en cause l'indépendance des enseignants-chercheurs, d'autant que leur présence éventuelle est due à la seule volonté du président du jury, qui pour sa part est nécessairement un professeur d'université. Le phénomène de cooptation n'est donc pas relativisé par ces dispositions : elles garantissent la maîtrise de la composition du jury à un enseignant-chercheur, puis quel que soit le choix de ce dernier, à une majorité d'enseignants-chercheurs le soin de fixer eux-mêmes le contenu des épreuves et les exigences correspondantes.

b) Les instances locales

Sauf dans le cas d'un recrutement par la voie de l'agrégation de l'enseignement supérieur, les concours de recrutement des enseignants-chercheurs se tiennent par établissement¹⁰⁸² : se prononcent sur le choix des candidats qualifiés au niveau national, d'abord les commissions de spécialistes des établissements, puis leur conseil d'administration.

➤ Les commissions de spécialistes

Les commissions de spécialistes des établissements universitaires sont, comme les sections du CNU, spécialisées dans une discipline particulière. Leur nombre et leur composition sont fixés par décision du chef d'établissement, prise sur la proposition du conseil scientifique et après avis du conseil d'administration¹⁰⁸³ ; leur composition n'en répond pas moins à des règles constantes. Les commissions de spécialistes doivent comporter dix membres titulaires au moins, vingt au plus, et un nombre égal de membres suppléants ; surtout, elles doivent être

¹⁰⁸² sur les subtilités du recrutement universitaire et leur traitement par le juge administratif, voir Michel DEGOFTE, "Réflexions sur les procédures de recrutement universitaire. À propos d'une jurisprudence récente du Conseil d'État", *AJDA*, 29 nov. 2004, n° 41, p. 2250

¹⁰⁸³ Art. 1^{er} du décret n° 92-69 du 16 janv. 1992 modifiant l'art. 2 du décret n° 88-146 du 15 fév. 1988 relatif aux commissions de spécialistes de l'enseignement supérieur, *J.O.* 22 janv. 1992, p. 1033

composées, en nombre égal, d'une part de professeurs d'université titulaires, d'autre part de maîtres de conférences titulaires (l'une et l'autre catégorie pouvant être complétée le cas échéant par des personnels assimilés¹⁰⁸⁴), sauf à délibérer en formation restreinte aux professeurs, seuls autorisés à siéger lorsqu'elles examinent des questions individuelles relatives à un professeur ou à un candidat à ce grade¹⁰⁸⁵.

Leur composition s'établit donc sur la même base que celle des sections du CNU, laissant aux enseignants-chercheurs la plus grande autonomie dans le choix de leurs futurs collègues. En effet, ce sont les commissions de spécialistes qui proposent au conseil d'administration un ou plusieurs noms par poste mis au concours, en dressant une liste de classement¹⁰⁸⁶.

➤ Les conseils d'administration

Les conseils d'administration des universités interviennent non pas en tant que jurys, mais en tant qu'organes chargés de la bonne gestion de leur établissement : leur rôle est de contrôler la conformité de la proposition faite par la commission de spécialistes aux besoins de l'université, au regard de sa politique de formation et de recherche¹⁰⁸⁷. Les représentants des enseignants-chercheurs y sont entourés de représentants d'étudiants, de personnels IATOS, et de personnalités extérieures ; mais la règle veut que lorsque le conseil d'administration se prononce sur une question d'ordre individuel concernant un enseignant-chercheur, ou un candidat à ces fonctions, les représentants des étudiants, ceux des personnels non enseignants-chercheurs, les personnalités extérieures, mais aussi les enseignants-chercheurs d'un grade inférieur à celui de l'intéressé ou à celui postulé par l'intéressé, soient exclus de la réunion du conseil. La procédure de recrutement est directement visée par cette disposition : ainsi, lorsqu'il examine une candidature, le conseil d'administration ne se compose, à l'instar des sections du CNU et des commissions de spécialistes, que d'enseignants-chercheurs.

Les enseignants-chercheurs maîtrisent donc le renouvellement des corps à toutes les étapes du recrutement. Ils sont ainsi conduits à en fixer les critères, avant d'exercer leur compétence formelle, qui consiste à désigner les candidats qui y satisfont. La composition des organes de recrutement présente aussi des garanties d'impartialité pour les candidats eux-

¹⁰⁸⁴ Art. 1^{er} du décret n° 97-1120 du 4 déc. 1997 modifiant l'art. 3 du décret n° 88-146 du 15 fév. 1988 précité, J.O. 6 déc. 1997, p. 17639

¹⁰⁸⁵ Art. 9 al. 1 du décret n° 88-146 du 15 fév. 1988, J.O. 16 fév. 1988, p. 2181

¹⁰⁸⁶ cf. *infra* p. 364

¹⁰⁸⁷ voir, pour le rôle exact des commissions de spécialistes des UFR, et du conseil d'administration de l'université, les art. 28 et 49 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié ; voir aussi CE 4 nov. 2002, *M^{me} Salazar-Orvig*, *AJDA*, 28 avril 2003, n° 16, p. 861, note André LEGRAND

mêmes : la collégialité qui s'applique à tous les niveaux limite le risque d'arbitraire d'une décision ou d'un avis soumis à l'appréciation d'un seul.

2) Le mode de désignation des membres des instances de recrutement

Le mode de désignation des membres des jurys chargés du recrutement des enseignants-chercheurs pourrait constituer pour l'administration centrale un moyen d'influencer leurs choix ; mais à l'université, cette désignation dépend essentiellement des enseignants-chercheurs eux-mêmes. Historiquement, le mode de désignation des représentants des enseignants-chercheurs dans les jurys chargés du recrutement a beaucoup évolué, mais il a le plus souvent préservé les universitaires des interventions du pouvoir central¹⁰⁸⁸.

Aujourd'hui, au niveau national, l'autorité de tutelle joue un rôle important dans la désignation des membres des instances de recrutement des enseignants-chercheurs : si le CNU est composé dans chacune de ses sections, dans une proportion qui ne peut être inférieure aux deux tiers, de membres élus (par les professeurs d'une part, par les maîtres de conférences d'autre part), les autres membres —qui représentent donc au plus un tiers de la section— sont nommés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur parmi les professeurs et les maîtres de conférences, ou personnels assimilés¹⁰⁸⁹. Les membres des jurys d'agrégation, quant à eux, sont tous nommés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur¹⁰⁹⁰ ; celui-ci nomme tout d'abord le président du jury parmi les professeurs de la discipline considérée, puis sur la seule proposition de ce dernier, nomme les six autres membres.

En dépit de la subsistance majoritaire du principe de l'élection par les pairs dans le cas du CNU, et de la force de la proposition du président du jury dans le cas du concours de l'agrégation, les organes nationaux qui contribuent à la procédure de recrutement des enseignants-chercheurs voient le pouvoir central s'immiscer dans la désignation de leurs membres : cette solution s'inscrit dans la logique de l'appartenance des enseignants-chercheurs à des corps de fonctionnaires nommés et affectés par l'autorité politique, mais soulève des questions quant à l'indépendance des enseignants-chercheurs, élevée au rang de principe constitutionnel

¹⁰⁸⁸ Quatre phases se sont succédé, avant celle que nous connaissons aujourd'hui : à l'origine, les jurys ne comprenaient que des membres de droit, ce qui leur conférait une totale indépendance ; puis, ils ont été désignés par le ministre, mais parmi les catégories d'enseignants déterminés par le règlement du concours ; le choix du ministre a par la suite été limité à des listes présentées par des conseils universitaires ; enfin, les membres du jury ont été tirés au sort, ce qui là encore les soustrayait à toute influence ministérielle. Sur l'historique de la désignation des membres de ces jurys, voir Bernard TOULEMONDE, Les libertés et franchises universitaires en France, *op. cit.* pp. 432 à 436

¹⁰⁸⁹ Art. 4 du décret n° 92-70 du 16 janv. 1992 précité

¹⁰⁹⁰ Art. 49-2 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié

en 1984¹⁰⁹¹. Le Conseil d'État l'a jugée conforme à ce principe d'indépendance, en arguant que les adaptations du statut des enseignants-chercheurs aux exigences de leur mission étaient sans rapport avec leur qualité de fonctionnaires d'État, qui justifiait le rôle de la tutelle dans les procédures de recrutement et d'affectation ; le Conseil d'État a par ailleurs estimé qu'aucune disposition législative ni aucun principe général du droit n'imposait que les instances intervenant dans le recrutement d'enseignants-chercheurs fussent exclusivement composées de membres élus par leurs pairs¹⁰⁹². Ce raisonnement, qui a pour limite le principe de neutralité idéologique et politique des membres d'instances participant au recrutement dans l'enseignement supérieur, ne résisterait sans doute pas au principe d'indépendance des enseignants-chercheurs s'il conduisait à accepter la nomination par le pouvoir central de l'ensemble des membres des instances concernées, ou même d'une majorité d'entre eux. Mais dans l'état du droit positif, qu'il s'agisse du CNU ou du jury du concours de l'agrégation, les pairs conservent leur autonomie : au CNU, les membres élus par les pairs restent largement majoritaires, tandis qu'au jury du concours d'agrégation, une fois son président nommé le choix des autres membres appartient bien, dans la réalité, à un enseignant-chercheur.

Au niveau local, le principe de l'élection par les pairs se renforce. Ainsi, les membres des commissions de spécialistes sont élus dans une proportion de 60 à 70 % ; les 30 à 40 % restants sont nommés parmi les professeurs et maîtres de conférences et les personnels assimilés, mais ils le sont par le chef d'établissement qui est lui-même nécessairement un enseignant-chercheur, et qui procède à ces nominations sur proposition du conseil d'administration siégeant en formation restreinte¹⁰⁹³. S'agissant du conseil d'administration de l'établissement, ses membres représentant les enseignants-chercheurs, qui siègent seuls lorsqu'il s'agit d'opérations de recrutement, sont tous élus par leurs pairs. Ainsi, la composition des commissions de spécialistes comme celle des conseils d'administration des établissements universitaires dépendent exclusivement d'enseignants-chercheurs.

¹⁰⁹¹ sur le principe constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs, *cf. infra* pp. 423 et suiv.

¹⁰⁹² voir CE 2 mars 1988, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale CFDT, RFDA*, précité (voir les concl. Martine LAROQUE, spéc. pp. 623-624) ; au sujet du jury du concours de l'agrégation, voir CE 28 déc. 1988, *MM. Blet et Sabiani*, req. n° 91380, inédit au recueil Lebon.

¹⁰⁹³ C'est-à-dire en formation composée des enseignants-chercheurs et assimilés de rang égal à la catégorie considérée (professeurs, ou maîtres de conférences), complétée par les membres élus de la commission de spécialistes appartenant à cette catégorie ; art. 1^{er} du décret n° 97-1120 du 4 déc. 1997 précité

B. Le caractère décisif du jugement des pairs

Depuis ses origines, l'université a traversé des périodes où la cooptation s'est imposée, d'autres où elle s'est inclinée face à la nomination par l'autorité ecclésiastique ou politique, avec à chaque fois les abus propres aux systèmes dépourvus de contrepoids : ceux qu'ont entraînés les réflexes corporatistes des "maîtres", parfois liés au système du "patronat", ou ceux nés de l'arbitraire du politique. Après la Révolution, l'Université impériale s'est par exemple illustrée en écartant toute cooptation, au profit d'une nomination par le seul Grand maître de l'Université ; c'est la III^{ème} République qui restaura véritablement l'indépendance de l'enseignement supérieur, en restituant au corps professoral des pouvoirs de cooptation (et de conseil des autorités hiérarchiques). Mais comme le rappelle Paul-Marie Gaudemet, "*ce n'est pas sans peine qu'au cours de l'histoire un équilibre entre la cooptation et la nomination par l'autorité hiérarchique s'est progressivement établi*"¹⁰⁹⁴.

Aujourd'hui en tout état de cause, les enseignants-chercheurs ont la maîtrise effective du recrutement à l'université : les décisions relatives à la qualification aux fonctions de maître de conférences ou de professeur des universités ne peuvent être contestées (1) ; par ailleurs, la nomination puis la titularisation des enseignants-chercheurs dépendent exclusivement du choix des pairs, qui disposent d'un "droit de présentation" à l'autorité administrative formellement chargée de les prononcer (2).

1) Le caractère souverain de la qualification des candidats

Les membres du CNU disposent d'un pouvoir souverain quant à l'établissement des listes de qualification qu'ils ont la responsabilité de dresser : leurs décisions ne sont susceptibles d'aucun recours juridictionnel, ni d'aucun contournement par les autorités chargées de la nomination.

Le Conseil d'État a en effet eu l'occasion de préciser que la décision du CNU devait être regardée comme la délibération par laquelle un jury d'examen procède à l'appréciation des mérites d'un candidat : quant au fond, elle n'est pas susceptible d'être contestée devant le juge de l'excès de pouvoir¹⁰⁹⁵. Ainsi, ni les candidats malheureux, ni le ministre de tutelle, ne peuvent prétendre par la voie contentieuse à l'annulation ou à la modification des listes pré-

¹⁰⁹⁴ Paul-Marie GAUDEMET, "L'organisation du personnel enseignant", *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 77

¹⁰⁹⁵ CE 22 juin 1994, *Lugan*, rec. p. 326

sentées par les pairs, en dehors des cas, naturellement, où serait en jeu le respect de règles auxquelles l'exercice d'une compétence discrétionnaire reste subordonné¹⁰⁹⁶.

Par ailleurs, la décision du CNU s'impose aux établissements, qui ne peuvent recruter un enseignant-chercheur que s'il a été préalablement admis à concourir, c'est-à-dire s'il a été qualifié par le CNU.

Enfin, la décision du CNU s'impose également au ministre, comme l'illustre une procédure spéciale de recrutement de professeurs¹⁰⁹⁷, dite de la "voie longue", qui permet aux maîtres de conférences comptant au moins dix années de service dans un établissement d'enseignement supérieur d'accéder au grade de professeur¹⁰⁹⁸. Selon cette procédure, le CNU n'intervient qu'en second lieu, transmettant directement au ministre les noms qu'il propose à la nomination par le Président de la République : les candidats se présentent tout d'abord dans les établissements où des postes sont ouverts, puis le CNU valide ou non ceux des candidats retenus par les établissements. Or dans les disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion, cette validation du CNU a toujours concerné un nombre de candidats inférieur au nombre de postes à pourvoir¹⁰⁹⁹ ; au cours de la session 1992-1993, le ministre chargé de l'enseignement supérieur, pour rétablir l'esprit de cette disposition du décret de 1984 qui imposait ce mode de recrutement, avait considéré qu'il n'était pas juridiquement lié par l'avis du CNU¹¹⁰⁰, et fait part de son intention de proposer à la nomination par le Président de la République l'ensemble des candidats classés premiers par les établissements, y compris ceux non validés par le CNU (il envoya même aux candidats non retenus par le CNU son intention de proposer leur nomination au Président de la République, puis leur adressa un avis d'affectation conforme à cette intention). Face au tollé qu'a provoqué cette décision parmi les membres du CNU, et au-delà parmi les professeurs dénonçant la négation du principe du recrutement par les pairs, le ministre se ravisa, mais demanda au CNU de réexaminer les dossiers. L'affaire a

¹⁰⁹⁶ Le Conseil d'État peut ainsi annuler une délibération du CNU pour vice de forme ; voir par ex. CE 10 mars 2004, *M^{me} Lazar*, *AJDA*, 7 juin 2004, n° 21, p. 1146, note André LEGRAND (*cf. infra* p. 531, note 1544).

¹⁰⁹⁷ Cette procédure ne concerne en effet qu'un neuvième, au plus, de l'ensemble des emplois mis aux concours dans l'ensemble des disciplines.

¹⁰⁹⁸ voir les art. 46 al. 3 et 49-3 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié

¹⁰⁹⁹ Cette réticence s'explique vraisemblablement par la volonté des professeurs de ces disciplines de privilégier l'accès au grade de professeur par la voie traditionnelle de l'agrégation.

¹¹⁰⁰ En effet, l'art. 49-3 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984, dans sa rédaction issue de l'art. 15 du décret n° 92-71 du 16 janv. 1992 (*J.O.* 22 janv. 1992, p. 1036), prévoyait que "*la proposition de l'instance de l'établissement est transmise pour avis à la section compétente du Conseil national des universités siégeant dans la formation compétente pour les actes affectant la carrière*". Ce simple "*avis*" n'avait donc pas vocation à lier la compétence de l'autorité chargée de la nomination.

donné lieu à un contentieux : par sa décision *Bourgi* du 30 septembre 1994¹¹⁰¹, le Conseil d'État esquiva la question de fond qui lui était posée —celle du pouvoir du ministre dans la procédure de recrutement d'un enseignant-chercheur—, en estimant d'une part que les premières décisions du ministre (la lettre d'intention puis l'avis d'affectation) n'avaient pas créé de droit au profit du candidat, d'autre part que le ministre —qui est réglementairement chargé d'arrêter l'ordre du jour des réunions du CNU et de convoquer les participants¹¹⁰²— avait pu sans excéder ses pouvoirs demander au CNU de procéder à un deuxième examen de son dossier de candidature, et ce sans que fût en cause une irrégularité de sa première décision. Depuis, pour éviter toute confusion, la force obligatoire de l'avis du CNU a été précisée par le pouvoir réglementaire¹¹⁰³ ; aujourd'hui, l'article 49-3 alinéa 4 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié prévoit que "*dans l'ordre de la liste de classement proposée par l'établissement, le candidat le mieux classé qui a reçu un avis favorable de la section du Conseil national des universités est nommé*"¹¹⁰⁴. Le ministre est donc lié non seulement par le classement opéré par les établissements, mais aussi par la validation des candidats par le CNU.

Quant à la possibilité que détient le ministre de saisir le CNU d'une demande de réexamen d'un ou de plusieurs dossiers —qui peut bien sûr être interprétée comme une pression pour que soit inversée une décision de qualification, ou de non qualification—, elle ne semble pas remettre en cause l'indépendance des enseignants-chercheurs dans la mesure où en aucun cas la volonté du ministre ne peut se substituer à celle des pairs. Il faut simplement s'en remettre, dans une telle hypothèse, à la déontologie du corps pour que soit pleinement assumée son indépendance.

2) Le "droit de présentation" pour la nomination et la titularisation des enseignants-chercheurs

Que la procédure de recrutement des enseignants-chercheurs comprenne deux étapes —celle de la qualification par le CNU puis celle des concours par établissement—, ou une seule —celle du concours de l'agrégation de l'enseignement supérieur—, le recrutement n'est

¹¹⁰¹ CE 30 sept. 1994, *Bourgi*, rec. p. 418

¹¹⁰² Art. 14 du décret n° 92-70 du 16 janv. 1992 précité

¹¹⁰³ Dès 1995, le pouvoir réglementaire précisa en effet que seuls les candidats inscrits sur la liste dressée par le CNU dans le cadre de cette procédure pouvaient être nommés professeurs des universités (art. 9 du décret n° 95-490 du 27 avril 1995, J.O. 30 avril 1995, p. 6770) ; en 1997, il fut indiqué que "*la proposition de l'instance de l'établissement doit recueillir l'avis favorable de la section compétente du Conseil national des universités*" (art. 5 du décret n° 97-1121 du 4 déc. 1997, J.O. 6 déc. 1997, p. 17640).

¹¹⁰⁴ Cette rédaction est issue de l'art. 20 du décret n° 2001-429 du 16 mai 2001, J.O. 19 mai 2001, p. 8012.

effectif qu'une fois la nomination prononcée, par une autorité administrative (le ministre pour les maîtres de conférences, le Président de la République pour les professeurs).

Or, les organes locaux appelés à sélectionner les candidats bénéficient d'un "droit de présentation" à l'autorité administrative compétente, droit qui impose en réalité à celle-ci les choix effectués. Dans un premier temps, la commission de spécialistes classe au maximum cinq candidats par emploi à pourvoir, puis elle transmet cette liste au conseil d'administration qui ne peut en aucun cas en modifier l'ordre (il peut seulement, par décision motivée, la rejeter) ; dans un deuxième temps, le conseil d'administration propose au ministre chargé de l'enseignement supérieur soit seulement le premier candidat classé par la commission de spécialistes, soit celui-ci et un ou plusieurs des candidats suivants, dans l'ordre d'inscription sur la liste de classement¹¹⁰⁵. Cette proposition lie l'autorité administrative compétente¹¹⁰⁶.

De la même façon, pour les disciplines où le recrutement de professeurs peut être réalisé par la voie du concours de l'agrégation de l'enseignement supérieur, le jury présente les noms des lauréats au Président de la République, qui ne peut discuter le choix opéré par le jury.

L'ensemble des procédures aboutissant au recrutement d'un enseignant-chercheur ont ainsi pour caractéristique commune de déboucher sur une proposition formulée par les pairs, qui conditionne étroitement, et en réalité lie la compétence de l'autorité administrative chargée de la nomination. En effet, le ministre chargé de l'enseignement supérieur ou le Président de la République n'ont d'autre choix que de nommer, ou de refuser de nommer, sans pouvoir substituer aux noms qui leur sont soumis les candidats de leur choix¹¹⁰⁷.

La titularisation des enseignants-chercheurs répond aux mêmes principes de cooptation.

Une fois nommés, les maîtres de conférences effectuent un stage, d'une durée d'un an, à l'issue duquel ils sont soit titularisés, soit maintenus en qualité de stagiaires, soit licenciés, soit réintégrés dans leur corps d'origine s'ils étaient auparavant fonctionnaires¹¹⁰⁸. Or, la proposition d'accorder ou non la titularisation revient à la commission de spécialistes de l'établisse-

¹¹⁰⁵ Cette procédure vaut aussi bien pour les maîtres de conférences que pour les professeurs des universités ; voir les art. 28 et 49 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié

¹¹⁰⁶ S'il s'agit du recrutement d'un professeur, le ministre chargé de l'enseignement supérieur transmet la proposition du conseil d'administration au Président de la République.

¹¹⁰⁷ À ce jour, à notre connaissance, jamais un refus de nommer n'a été opposé à l'issue de la procédure de recrutement d'un enseignant-chercheur ; un tel refus, outre l'émoi qu'il ne manquerait pas de susciter dans la communauté universitaire qui s'inquiéterait de voir son indépendance remise en question, serait susceptible de créer de graves dysfonctionnements au sein de l'établissement qui dispose d'un poste, et en attend le titulaire.

¹¹⁰⁸ Art. 32 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié

ment où exerce le maître de conférences stagiaire ; en cas de proposition défavorable, celui-ci peut saisir le conseil d'administration, qui siège en formation restreinte aux enseignants-chercheurs d'un rang au moins égal au sien, et dont la proposition se substitue à celle de la commission de spécialistes (toute proposition défavorable doit être motivée). La décision appartient finalement au ministre chargé de l'enseignement supérieur, et doit, selon les termes mêmes du décret, être prononcée "*conformément à la proposition, selon le cas, de la commission de spécialistes ou du conseil d'administration*". La procédure menant à la titularisation d'un enseignant-chercheur fait donc participer ses pairs de la même façon que lors du recrutement initial : sa titularisation, formellement prononcée par le ministre, est en réalité décidée par les instances de l'établissement auquel il est rattaché.

Les professeurs quant à eux, sont directement titularisés et classés dans le corps¹¹⁰⁹, l'acquisition du statut de professeur étant considérée, parce qu'elle procède d'un mode de sélection exigeant, comme une garantie suffisante de leurs compétences et de leur zèle.

Ainsi pour les enseignants-chercheurs, la cooptation est certes examinée par le pouvoir central, puisque c'est son représentant qui appose sa signature sur les actes de nomination, puis de titularisation. Mais dans la mesure où elle ne lui laisse qu'une compétence liée, elle exprime bien la quintessence de l'autonomie des corps d'enseignants-chercheurs : l'autonomie est la qualité de celui qui se donne ses propres lois, or ce sont les universitaires qui ont ici la responsabilité exclusive des choix. Le système de cooptation constitue ainsi l'une des manifestations essentielles de l'indépendance des corps d'enseignants-chercheurs¹¹¹⁰.

II. LES GARANTIES STATUTAIRES

Les fonctionnaires d'État se trouvent généralement dans une situation de dépendance forte vis-à-vis de leur administration centrale. L'une des règles majeures d'organisation des administrations et de la fonction publique françaises est celle de la subordination hiérarchique : les agents d'une administration sont soumis à leur chef hiérarchique, qui dans la fonction publique de l'État est le ministre. Celui-ci dispose d'un certain nombre de pouvoirs qui attes-

¹¹⁰⁹ Art. 50 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié

¹¹¹⁰ Cependant, l'indépendance collective des enseignants-chercheurs, qui s'exprime par la souveraineté d'organes cooptés, peut se traduire par une protection individuelle amoindrie par rapport à celle des autres fonctionnaires. Par exemple, les règles issues de la loi Roustan en matière de rapprochement de conjoints ne s'appliquent pas aux enseignants-chercheurs ; à ce sujet, voir Sonia FONTAINE, "Les enseignants-chercheurs, la mutation et le rapprochement des époux", *AJFP*, mai-juin 2004, n° 3, p. 137.

tent et assurent cette subordination : il nomme les agents, il les affecte, il décide de leurs mutations, de leur avancement, et exerce sur eux le pouvoir disciplinaire. L'ensemble de ces prérogatives reflètent la soumission des fonctionnaires au pouvoir central ; or les enseignants-chercheurs y sont en grande partie soustraits.

Napoléon lui-même, dont l'œuvre centralisatrice a pourtant directement et durement touché l'enseignement supérieur, avait admis que le corps des universitaires dût faire l'objet d'un traitement spécial : Paul-Marie Gaudemet lui attribue des propos selon lesquels "*il faut que ce corps ait des privilèges, qu'il ne soit pas dépendant des ministres et de l'Empereur*"¹¹¹¹. En réalité, de lourdes contraintes ont pesé sur ces fonctionnaires pendant toute la période napoléonienne, mais aussi sous la Restauration puis sous la Monarchie de Juillet, et surtout sous le IInd Empire¹¹¹² ; les universitaires ont alors dû puiser leur liberté dans les mécanismes éprouvés de l'institution corporative dont la communauté universitaire présentait depuis l'origine les aspects essentiels : selon les termes de Stéphane Caporal, "*la connotation péjorative que notre époque attache au corporatisme, ne doit point nous faire oublier qu'il fut et demeure la source et le rempart des libertés universitaires*"¹¹¹³.

Aujourd'hui, par dérogation au statut général des fonctionnaires, les statuts des enseignants-chercheurs leur garantissent une organisation de carrière qui les soustrait à l'influence du pouvoir central (A) ; leur liberté dans l'exercice même des fonctions est par ailleurs symbolisée et concrétisée par des prérogatives qui leur sont spécifiques (B).

A. Dans le déroulement de carrière

Une fois recrutés et titularisés, les enseignants-chercheurs bénéficient de l'ensemble des garanties offertes par le statut général de la fonction publique. Mais leur situation statutaire présente des spécificités liées à l'indépendance que les pouvoirs publics ont souhaité attacher à l'exercice de leurs missions : ils déroulent l'ensemble de leur carrière à l'abri de toute intervention du pouvoir hiérarchique.

¹¹¹¹ Paul-Marie GAUDEMET, "L'autonomie des universités françaises", *op. cit.* p. 23

¹¹¹² Au début du IInd Empire, les contrôles étaient d'une sévérité telle que des professeurs de renom, tels que les philosophes Victor Cousin et Jules Simon, les historiens Jules Michelet et François Guizot, ou encore l'écrivain Edgar Quinet, ont été obligés d'abandonner leur chaire "*pour avoir donné un enseignement de nature à troubler la paix publique*". Sur ces abus —surveillance des enseignements, contrôle des programmes, sanctions individuelles allant jusqu'à la révocation—, voir Bernard TOULEMONDE, Les libertés et franchises universitaires en France, *op. cit.* pp. 636 à 644 bis.

¹¹¹³ Stéphane CAPORAL, "Des libertés universitaires", in Pouvoir et liberté, Études offertes à Jacques Mourgeon, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 549

En effet, l'ensemble des décisions d'ordre individuel concernant un enseignant-chercheur sont prises par les pairs : l'article L. 952-6 alinéa 2 du code de l'éducation dispose que "*l'examen des questions individuelles relatives au recrutement, à l'affectation et à la carrière de ces personnels relève, dans chacun des organes compétents, des seuls représentants des enseignants-chercheurs et personnels assimilés (...)*"¹¹¹⁴. Les enseignants-chercheurs sont ainsi soustraits à une pratique pourtant généralisée en fonction publique, celle de l'inspection (1) ; ils voient par conséquent les principes qui gouvernent leur avancement échapper au pouvoir central (2). D'autre part, ils bénéficient d'un régime disciplinaire propre, en vertu de la règle générale selon laquelle ils ne peuvent voir examiner leur situation individuelle que par leurs pairs (3) ; enfin, les enseignants-chercheurs sont inamovibles (4).

1) **La disparition de l'inspection externe**

C'est un apport particulier de la Révolution française que l'obligation, pour tout agent public, de "rendre compte" : précisément en raison de son caractère public, toute fonction publique doit faire l'objet d'un contrôle. Dans chaque département ministériel, l'inspection constitue le moyen de ce contrôle, qui débouche sur une appréciation périodique chiffrée, c'est-à-dire sur une "notation" : la grande majorité des fonctionnaires sont soumis à une inspection, confiée à un corps spécialisé. Or, les enseignants-chercheurs sont aujourd'hui soustraits à tout type de contrôle externe, alors même que l'inspection, et la notation, sont pratiquées dans tous les autres degrés d'enseignement : les professeurs des écoles, collèges et lycées y sont soumis.

Cette "franchise" n'a pas toujours bénéficié aux enseignants-chercheurs : sous l'Empire, l'inspection des facultés était organisée par le décret du 17 mars 1808¹¹¹⁵, et encore au début de la III^{ème} République existait une inspection générale de l'enseignement supérieur. Celle-ci fit cependant long feu, puisque ses crédits de fonctionnement furent officiellement

¹¹¹⁴ Pour les professeurs, la règle de l'examen par les pairs des questions d'ordre individuel est renforcée, puisqu'ils ne peuvent voir régler leur situation personnelle que par des enseignants-chercheurs appartenant à leur corps, ce principe s'appliquant dès l'acquisition même du grade de professeur : l'article poursuit en exigeant que l'examen des questions individuelles relève "*des seuls représentants des enseignants-chercheurs et personnels assimilés d'un rang au moins égal à celui postulé par l'intéressé s'il s'agit de son recrutement et d'un rang au moins égal à celui détenu par l'intéressé s'il s'agit de son affectation ou du déroulement de sa carrière*".

¹¹¹⁵ Décret du 17 mars 1808 précité ; son titre XI est intitulé "*Des inspecteurs de l'université, et des inspecteurs des académies*", et concerne notamment l'inspection des facultés. L'article 91 précise d'ailleurs que les inspecteurs sont chargés de "*reconnaître l'état des études et de la discipline dans les facultés (...)*" ; il précise également que les inspecteurs sont partagés en cinq ordres, "*comme les facultés*".

supprimés dès 1888¹¹¹⁶ : son existence même contrevenait à la volonté politique affichée de développer l'autonomie des facultés¹¹¹⁷. Pourtant, moins d'un mois plus tard, un décret du 20 avril 1888 permit de confier des missions d'inspection aux membres du Comité consultatif, équivalent de l'actuel Conseil national des universités¹¹¹⁸. Les difficultés rencontrées par ces universitaires, d'ordre idéologique ou corporatiste —les inspecteurs se heurtaient aux hostilités de leurs collègues—, ont eu définitivement raison de la volonté de soumettre les universitaires à un contrôle étatique¹¹¹⁹.

Vis-à-vis de leur employeur qu'est l'État, les enseignants-chercheurs sont donc aujourd'hui réellement indépendants quant à la poursuite de leurs activités non seulement d'enseignement¹¹²⁰, mais surtout de recherche : Paul-Marie Gaudemet écrivait déjà en 1961 que "*la liberté de recherche du professeur est totale*", ajoutant qu' "*il est même libre de s'abstenir de chercher*"¹¹²¹ puisque l'absence de recherche de l'enseignant-chercheur ne constitue pas une faute et n'est donc pas disciplinairement sanctionnée. La Cour des comptes relevait d'ailleurs en 2001 que "*les obligations de recherche ne sont pas sanctionnées par une disposition législative ou réglementaire : s'il est vrai que l'activité de recherche est prédominante comme critère de promotion, les dispositions qui ont pu exister en matière d'examen des activités de recherche des enseignants-chercheurs sous forme de la production d'un rapport périodique, notamment au moment de l'avancement de grade, ont été abrogées*"¹¹²².

¹¹¹⁶ voir sur cette question Bernard TOULEMONDE, Les libertés et franchises universitaires en France, *op. cit.* pp. 684-685

¹¹¹⁷ voir le rapport au Président de la République du ministre de l'Instruction publique René GOBLET, J.O. 26 juillet 1885, p. 3849, et les deux décrets du 25 juillet 1885, pp. 3850 et 3851

¹¹¹⁸ voir le rapport au Président de la République du ministre de l'Instruction publique et le décret du 20 avril 1888, J.O. 21 avril 1888, p. 1669

¹¹¹⁹ Excepté l'épisode du gouvernement de Vichy, qui a institué quelques inspecteurs généraux de l'enseignement supérieur.

¹¹²⁰ Un arrêté du 26 mai 1992, puis un autre arrêté du 9 avril 1997, ont cependant tenté d'organiser une évaluation des enseignements, sur la base d'une appréciation des étudiants ; la mise en œuvre de cette évaluation au sein des établissements a souvent été bloquée par les enseignants-chercheurs eux-mêmes, inquiets de perdre leur indépendance. Le Conseil d'État n'a pas jugé cette procédure contraire au principe d'indépendance des enseignants-chercheurs, au motif qu'elle n'avait aucune incidence sur leur carrière, et que ses résultats ne devaient être transmis qu'au seul intéressé ; voir CE 13 mars 1996, *Gohin*, rec. p. 73, note Joël MEKHANTAR, *AJDA*, sept. 1996, p. 699 ; CE 29 déc. 1997, *Tranquard*, rec. p. 497.

¹¹²¹ Paul-Marie GAUDEMET, "L'autonomie des universités françaises", *op. cit.* p. 33

¹¹²² Cour des comptes, La fonction publique de l'État, rapport public particulier, Les éd. des Journaux officiels, Paris, avril 2001, tome 2, p. 217

Des procédures d'évaluation interne viennent cependant —ponctuellement— compenser cette absence de contrôle : même si elles ne prennent pas la forme d'un rapport d'activités, elles s'exercent notamment à l'occasion des promotions¹¹²³.

2) Les garanties d'avancement

La fonction publique a opté en France pour le système de la carrière, qui donne à l'agent public vocation à gravir, progressivement, les échelons et les grades de son corps. Deux procédés permettent traditionnellement d'établir l'avancement : on parle d'avancement "à l'ancienneté", ou d'avancement "au choix", les deux pouvant se combiner. L'avancement à l'ancienneté supprime, par son automatisme, toute liberté de choix du supérieur hiérarchique, donnant ainsi une plus grande indépendance aux fonctionnaires ; l'avancement au choix insiste au contraire sur le pouvoir du chef hiérarchique, qui apprécie discrétionnairement l'opportunité d'accorder une promotion, en fonction notamment de la notation de l'agent.

L'avancement des enseignants-chercheurs comprend l'avancement d'échelon, et pour les professeurs l'avancement de classe¹¹²⁴ (l'avancement de grade constitue en réalité pour les maîtres de conférences un changement de corps, puisqu'il leur permet d'accéder au corps des professeurs d'université). Le système conjugue les procédés de l'ancienneté et du choix. Les règles applicables aux maîtres de conférences et celles régissant l'avancement des professeurs sont souvent fort détaillées ; leur trait commun est que lorsque l'avancement est prononcé "au choix", ce choix n'est pas exercé par le pouvoir hiérarchique mais par les pairs eux-mêmes. En effet, si la promotion est formellement prononcée par le ministre de l'éducation nationale, la proposition émane, selon les cas, du conseil d'administration de l'établissement, de son conseil scientifique, ou/et de la section compétente du Conseil national des universités¹¹²⁵. Ainsi, que l'avancement soit prononcé à l'ancienneté ou en fonction de l'appréciation portée par les pairs, il échappe complètement à l'autorité de tutelle.

En outre, les enseignants-chercheurs sont régis par des dispositions spéciales, directement liées à l'histoire des franchises universitaires, qui soumet tout prononcé de sanction à l'intervention préalable d'une juridiction disciplinaire spécialisée.

¹¹²³ cf. *infra* p. 520

¹¹²⁴ La suppression de la deuxième classe des maîtres de conférences est récente ; art. 8 du décret n° 2001-429 du 16 mai 2001 précité (art. 21 al. 2 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié).

¹¹²⁵ voir les art. 36 à 40-1 (dispositions applicables aux maîtres de conférences) et 52 à 57 (dispositions applicables aux professeurs) du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié

3) Le régime disciplinaire

Aux origines, avant même la création de la toute première université, les "maîtres" de l'enseignement supérieur furent soustraits à la justice ordinaire, pour être soumis aux juridictions ecclésiastiques¹¹²⁶ ; puis les juridictions universitaires sont nées à la faveur des revendications de la nouvelle corporation des maîtres et des écoliers. Elles sont à la fois l'origine et le symbole des franchises universitaires.

Encore aujourd'hui, alors que la mise en œuvre d'une sanction disciplinaire dans la fonction publique est normalement conditionnée par la réunion préalable d'une commission administrative paritaire qui siège en tant que conseil de discipline et rend un avis à l'administration dont relève la décision relative à la sanction, les enseignants-chercheurs ne sont pas soumis à ces procédures : leur régime disciplinaire est organisé de telle façon que le prononcé d'une sanction ne dépend que des pairs¹¹²⁷. Ce sont en effet les conseils d'administration des établissements, constitués en sections disciplinaires, qui jouent en premier ressort le rôle disciplinaire¹¹²⁸ ; en appel, la compétence revient au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER)¹¹²⁹. Les formations de jugement sont composées exclusivement d'enseignants-chercheurs¹¹³⁰ ; or ces conseils de discipline possèdent le caractère de juridictions administratives spécialisées¹¹³¹, ce qui implique qu'ils tranchent eux-mêmes et en toute indépendance les questions qui leur sont soumises. Ces juridictions sont seules compétentes pour prononcer les sanctions applicables aux enseignants-chercheurs : l'autorité hiérarchique n'a pas ce pouvoir. Cette franchise universitaire, qui accorde aux universitaires un véritable privilège de juridiction, leur permet de n'être jugés que par leurs pairs¹¹³² : leurs juges

¹¹²⁶ cf. *supra* pp. 31 et suiv.

¹¹²⁷ pour une réflexion générale sur la justice universitaire, voir Georges VEDEL, "Réflexions sur la justice universitaire", in Mélanges Louis Trotabas, LGDJ, Paris, 1970, p. 559

¹¹²⁸ Art. L. 712-4 al. 1 du code de l'éducation

¹¹²⁹ Art. L. 232-2 du code de l'éducation

¹¹³⁰ Art. L. 232-3 al. 2 et L. 952-7 al. 1 du code de l'éducation (pour les détails de la procédure disciplinaire dans les établissements d'enseignement supérieur, voir le décret n° 92-657 du 13 juillet 1992 modifié)

¹¹³¹ Cette qualité de juridiction, qui découle des termes mêmes des textes qui les instituent (les articles précités du code de l'éducation emploient les termes "*matière juridictionnelle*", "*premier ressort*", "*jugement*"), est également liée à leur mission de répression disciplinaire (voir notamment, sur ce lien constant entre la mission de répression disciplinaire et la qualité de juridiction, René CHAPUS, "Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la jurisprudence administrative", in Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, éd. Cujas, Paris, 1975, p. 265).

¹¹³² Il convient toutefois de mentionner l'exception constituée par le régime disciplinaire applicable aux enseignants-chercheurs des facultés de médecine et de pharmacie, membres des centres hospitaliers et universitaires : ils relèvent de la juridiction nationale hospitalo-universitaire, composée de membres pour moitié élus en leur sein, pour moitié nommés en dehors de leurs corps, à parts égales par les ministres chargés de l'en-

(suite de la note : page suivante)

connaissent leur mission, ses difficultés et ses exigences, et ont souvent de ses caractéristiques une conception identique à la leur.

Cependant, dans la mesure où les pairs concentrent en leurs mains l'intégralité du pouvoir disciplinaire, les enseignants-chercheurs disposent à titre individuel de protections contre l'arbitraire qui pourrait en découler : en tant que juridictions administratives spécialisées, les conseils de discipline universitaires assurent aux justiciables un certain nombre de garanties.

En premier lieu, l'impartialité des membres des conseils de discipline doit être assurée, qu'il s'agisse de l'impartialité dite "objective" qui exclut de la formation de jugement des collègues ayant antérieurement exercé des fonctions en lien avec l'affaire, ou de l'impartialité dite "subjective" qui interdit tout lien personnel entre les membres de la formation de jugement et l'une des parties. Cette règle générale de procédure est expressément rappelée par un décret du 1^{er} février 2001, qui énonce que "*nul ne peut siéger dans la formation [de jugement] s'il existe une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité*"¹¹³³.

Par ailleurs, tous les droits de la défense bénéficient à l'enseignant-chercheur traduit devant un conseil de discipline universitaire ; en particulier, le principe du contradictoire, qui s'applique devant toute juridiction administrative —fût-elle spéciale¹¹³⁴—, lui permet de faire valoir ses arguments pendant la phase d'instruction de l'affaire. Le juge doit rendre une décision motivée, ce qui assure à l'enseignant-chercheur un examen particulier de son cas.

Enfin, l'enseignant-chercheur non satisfait de la décision juridictionnelle de ses pairs peut, en dernière analyse, la soumettre à une autorité extérieure à l'université : il peut en effet la déférer au juge administratif suprême, le Conseil d'État, chargé d'en examiner la légalité, et le cas échéant de l'annuler. Cette possibilité d'exercer un recours en cassation contre les décisions d'une juridiction spécialisée, qui est un principe général du droit¹¹³⁵, constitue sur l'initiative de l'universitaire impliqué la seule exception au principe du jugement par les pairs ; elle permet à l'enseignant-chercheur en désaccord avec ses collègues, et sanctionné par eux, de faire annuler toute décision abusive ou mal fondée.

seignement supérieur et de la santé (art. L. 952-22 du code de l'éducation) ; pour la composition exacte de cette juridiction, voir l'art. 22 du décret n° 84-135 du 24 fév. 1984, J.O. 25 fév. 1984, p. 705.

¹¹³³ Art. 13 du décret n° 2001-98 du 1^{er} fév. 2001, J.O. 4 fév. 2001, p. 1928

¹¹³⁴ voir CE 7 fév. 1947, *D'Aillières*, rec. p. 50

¹¹³⁵ voir CE 7 fév. 1947, *D'Aillières*, précité ; le Conseil constitutionnel a même évoqué l'existence d'un recours en cassation parmi les conditions de constitutionnalité d'une loi instituant une procédure juridictionnelle spéciale au profit des victimes de l'amiante (décision n° 2000-437 DC du 19 déc. 2000, *Loi de financement pour la sécurité sociale pour 2001*, rec. p. 190).

4) L'inamovibilité

L'inamovibilité peut être entendue de deux façons : alors qu'une interprétation stricte rappelle son sens premier, qui interdit un déplacement forcé, une acception large va jusqu'à lui attribuer la force de l'irrévocabilité. Si la Constitution garantit l'inamovibilité aux magistrats du siège¹¹³⁶, les enseignants-chercheurs ne bénéficient d'aucune disposition semblable ; leur inamovibilité n'en est pas moins effective, et constitue pour eux une garantie à l'égard du pouvoir central, à la fois dans le système des mutations (a), et dans la durée des fonctions (b).

a) Le système des mutations

Par mutation, on entend un changement d'affectation, et plus particulièrement de lieu de travail. En effet dans le droit commun de la fonction publique, l'affectation de l'agent, précisée par son acte de nomination, est susceptible d'être modifiée au cours de sa carrière. Cette modification peut intervenir sur la demande du fonctionnaire, mais aussi de façon autoritaire : une mutation d'office peut être prononcée par l'autorité hiérarchique soit dans l'intérêt du service, soit à titre de sanction disciplinaire, toujours après avis des commissions administratives paritaires¹¹³⁷. Mais sur ce point, les enseignants-chercheurs sont encore soustraits au droit commun de la fonction publique, et bénéficient de garanties plus solides que celles accordées aux autres fonctionnaires.

D'une part, la mutation d'autorité est exclue : l'article 4 du décret n° 84-431 de 1984 prévoit que "*les membres des corps d'enseignants-chercheurs ne peuvent être mutés que sur leur demande*".

D'autre part, lorsqu'elle est sollicitée, la mutation d'un enseignant-chercheur dépend de la seule volonté de ses pairs : le système de cooptation qui prévaut lors du recrutement des enseignants-chercheurs se retrouve à propos de leur mutation¹¹³⁸. Le rôle exclusif des pairs dans la gestion des mutations impose au ministre la nouvelle affectation, qu'il prononce lié par leur proposition.

¹¹³⁶ Art. 64 al. 4 de la Constitution du 4 oct. 1958 : "*Les magistrats du siège sont inamovibles*".

¹¹³⁷ Art. 60 de la loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 précitée ; dans le cas d'une sanction, la commission administrative paritaire intervient en tant que conseil de discipline.

¹¹³⁸ Les candidatures, adressées au chef de l'établissement concerné, sont examinées par la commission de spécialistes, dont la proposition est soumise au conseil d'administration en formation restreinte aux enseignants-chercheurs de rang au moins égal à celui du candidat ; si son avis est favorable, la mutation est prononcée par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Ces dispositions, édictées pour régir la mutation des maîtres de conférences, sont applicables aux professeurs des universités (voir les art. 33 et 51 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié).

Le pouvoir central ne peut donc ni imposer une mutation à un enseignant-chercheur, ni choisir sa destination lorsqu'il demande sa mutation¹¹³⁹.

b) La durée des fonctions

En tant que fonctionnaires, les enseignants-chercheurs jouissent de la sécurité de l'emploi grâce à un système caractéristique de la fonction publique française (mais également illustré par le *civil service* britannique), qui leur permet de dérouler leur carrière jusqu'à la retraite. Nommés et titularisés dans un corps, les fonctionnaires ont en effet vocation à y "faire carrière" en gravissant progressivement ses échelons : ce système répond au double souci d'assurer aux missions de l'État un engagement total et durable de ses agents, et d'assurer aux agents eux-mêmes une stabilité dans leur situation professionnelle. Sous réserve de démission, la durée d'exercice de leurs fonctions est ainsi déterminée par les seuls textes relatifs aux conditions d'admission à la retraite, et par ceux relatifs aux conditions, très restrictives, de licenciement : ce système assure aux fonctionnaires une indépendance appréciable vis-à-vis de leur employeur ; celle-ci n'est pas illimitée, puisqu'elle est contrebalancée à la fois par un système d'inspection et de notation, et par un dispositif de sanctions qui permettent d'assurer l'effectivité du pouvoir hiérarchique. Mais on a vu que s'agissant des enseignants-chercheurs, ces contreponds n'existaient pas.

La sécurité de l'emploi est encore optimisée pour les professeurs des universités, par des mesures spécifiques à leurs corps.

En réalité, les garanties particulières offertes aux universitaires, qui tendent à les protéger contre un départ prématuré, sont anciennes : Bernard Toulemonde explique que "*sous l'Ancien Régime, la chaire impliquait précisément la désignation à vie de son titulaire. Cette tradition demeure lors de l'organisation des écoles de droit en l'an XII : "les professeurs seront nommés à vie". Le même principe est applicable à toutes les facultés de l'Université impériale : il n'est pas inscrit dans les textes, mais résulte des dispositions relatives à l'éméritat.*

¹¹³⁹ Les enseignants-chercheurs sont également protégés contre un changement autoritaire de position statutaire : l'art. 10 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 précise qu'ils sont assujettis aux règles générales concernant les positions de fonctionnaires, lesquelles règles ne permettent un changement de position statutaire que sur la demande des fonctionnaires, ou à défaut avec leur accord (voir les art. 41 modifié, 45, 49 modifié, et 51 de la loi n° 84-16 du 11 janv. 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État). Les enseignants-chercheurs ne peuvent donc être privés de leurs fonctions d'enseignement et de recherche que s'ils en font la demande, ou à défaut qu'ils y consentent. Seule la position de "délégation" —qui ne les prive pas des droits attachés à leur position d'activité— peut être prononcée autoritairement, à des fins d'intérêt général ; mais elle ne peut l'être qu'après consultation du conseil d'administration de l'établissement en formation restreinte aux enseignants-chercheurs, et avis favorable du président de l'établissement (art. 11 et 13 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié). Dans la pratique, les enseignants-chercheurs ne sont jamais mis de façon autoritaire en position autre que celle d'activité.

En effet, après trente années de fonctions, les professeurs peuvent bénéficier du titre honorifique d'émérite et d'une pension de retraite ; mais il s'agit là d'une simple faculté qui leur est offerte, car le professeur peut rester en fonctions jusqu'à sa mort¹¹⁴⁰. C'est seulement à la fin du XIX^{ème} siècle que l'absence de limite d'âge fut critiquée, en raison d'abus ; un décret de 1885 fixa cette limite à 70 ans¹¹⁴¹, avec la possibilité de rester en fonctions jusqu'à la fin de l'année universitaire courante¹¹⁴². Cette limite d'âge fut confirmée par les textes généraux relatifs à l'admission à la retraite des fonctionnaires civils de l'État¹¹⁴³ ; pour les professeurs d'université, elle fut abaissée à 68 ans en 1975¹¹⁴⁴, puis à 65 ans en 1984. Mais dès 1986, la loi leur accorda la possibilité d'être maintenus dans leurs fonctions en surnombre, sur leur demande, jusqu'à la fin de l'année universitaire au cours de laquelle ils atteignent l'âge de 68 ans¹¹⁴⁵.

En outre, les professeurs d'université peuvent poursuivre certaines de leurs activités au-delà de l'âge légal d'admission à la retraite, grâce au système de l'éméritat : lorsqu'ils atteignent l'âge de la retraite, ils peuvent obtenir le titre de professeur émérite¹¹⁴⁶. Ce titre, qui leur est conféré par décision du conseil d'administration de leur établissement siégeant en formation restreinte¹¹⁴⁷, prise sur proposition du conseil scientifique siégeant lui-même en formation restreinte aux personnes habilitées à diriger des travaux de recherche dans l'établissement, les autorise à poursuivre pendant la durée déterminée par cette décision celles de leurs fonctions qui concernent la recherche (direction de séminaires, direction de thèses, participation à des jurys de thèse ou d'habilitation). Dans ce cas, l'admission à la retraite interrompt pratiquement l'activité d'enseignement, mais préserve la liberté de poursuivre les principales responsabilités liées à la recherche.

Cette liberté de recherche des enseignants-chercheurs, assurée par leur indépendance au sein d'un système institutionnel et statutaire pourtant fortement centralisé, trouve par ail-

¹¹⁴⁰ Bernard TOULEMONDE, *Les libertés et franchises universitaires en France*, *op. cit.* p. 496

¹¹⁴¹ Art. 39 du décret du 28 déc. 1885, J.O. 31 déc. 1885, p. 6994

¹¹⁴² Cette possibilité a été maintenue jusqu'à aujourd'hui ; art. 3 de la loi du 13 sept. 1984 relative à la limite d'âge dans la fonction publique et le secteur public, J.O. 14 sept. 1984, p. 2904

¹¹⁴³ voir par ex. la loi du 18 août 1936 concernant les mises à la retraite par ancienneté, J.O. 20 août 1936, p. 8987

¹¹⁴⁴ Loi n° 75-1280 du 30 déc. 1975, J.O. 31 déc. 1975, p. 13607

¹¹⁴⁵ Art. 2 de la loi n° 86-1304 du 23 déc. 1986, J.O. 26 déc. 1986, p. 15595 (art. L. 952-10 du code de l'éducation) ; voir Serge SALON et Jean-Charles SAVIGNAC, chronique générale de législation, *AJDA*, 1987, p. 379

¹¹⁴⁶ Art. 58 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié

¹¹⁴⁷ Cette exigence, liée au principe d'indépendance des professeurs d'université, a été récemment rappelée par le Conseil d'État ; voir CE 7 juin 2004, *M. Vives*, *AJDA*, 13 déc. 2004, n° 43, p. 2407, note Claude DURAND-PRINBORGNE

leurs des garanties essentielles, et les conditions mêmes de son effectivité, dans l'exercice de leurs fonctions.

B. Dans l'exercice de l'activité

Les enseignants-chercheurs bénéficient d'une liberté d'expression inhabituelle en droit de la fonction publique, qui marque l'aboutissement de leur liberté intellectuelle (1) ; par ailleurs, ils peuvent depuis toujours mettre à l'épreuve de la pratique les résultats de leurs recherches, en exerçant à côté de leur fonction publique des activités libérales (2).

1) La liberté d'expression

Consacrée sur un fondement très général (a), la liberté d'expression des enseignants-chercheurs est la manifestation essentielle de la spécificité, inhérente à leurs fonctions, de leur relation tant au pouvoir hiérarchique qu'au monde universitaire au premier rang duquel se trouvent leurs étudiants (b) ; la consécration constitutionnelle de leur liberté d'expression implique la reconnaissance de leur liberté de recherche (c).

a) Le fondement de la liberté d'expression des enseignants-chercheurs

Dans sa décision du 20 janvier 1984¹¹⁴⁸, le Conseil constitutionnel éleva la liberté d'expression des enseignants-chercheurs au rang de principe constitutionnel en suivant un raisonnement qui comporte deux temps.

Selon la Haute institution, le statut des enseignants-chercheurs "*ne saurait limiter le droit à la libre communication des pensées et des opinions garanti par l'article 11 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen que dans la seule mesure des exigences du service public en cause*". Le Conseil constitutionnel s'est donc basé sur une source de constitutionnalité classique, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, intégrée au "bloc"

¹¹⁴⁸ Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur*, rec. p. 30, RJC I p. 171, GDCC n° 35 ; note François LUCHAIRE, *Recueil Dalloz*, 1984, jurisprudence, p. 594 ; Louis FAVOREU, "Libertés locales et libertés universitaires. Les décisions du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1984", chronique constitutionnelle française, *RDP*, 1984, p. 687 ; note Jean BOULOUIS, *AJDA*, mars 1984, p. 163 ; Michel DE VILLIERS, "La décision "Enseignement supérieur" du 20 janvier 1984", *La revue administrative*, 1984, p. 261 ; Louis FAVOREU, "Le droit constitutionnel jurisprudentiel (mars 1983-mars 1986)", chronique constitutionnelle, *RDP*, 1986, p. 395

depuis sa décision *Liberté d'association* de 1971¹¹⁴⁹ et qu'il utilise régulièrement depuis 1973¹¹⁵⁰ ; l'article 11 qui lui servit ici de base garantit à chacun la liberté d'expression¹¹⁵¹.

Cependant, la formulation retenue par le Conseil constitutionnel en 1984 lui permit de rappeler que cette liberté pouvait faire l'objet de limitations, et que notamment, ces limitations pouvaient concerner les agents du service public si les besoins dudit service public le réclamaient. Or, le Conseil constitutionnel affirma dans sa décision de 1984 que "*par leur nature même, les fonctions d'enseignement et de recherche, non seulement permettent mais demandent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des personnels soient garanties par les dispositions qui leur sont applicables*". Les juges de la rue Montpensier indiquèrent ainsi que non seulement le service public dont les enseignants-chercheurs sont les principaux acteurs ne supposait pas une limitation de leur liberté d'expression, mais encore que leurs fonctions, "*par leur nature*" et "*dans l'intérêt même du service*", exigeaient que cette liberté fût garantie¹¹⁵².

C'est ainsi que la liberté d'expression des enseignants-chercheurs, proclamée par le législateur de 1984¹¹⁵³, acquit valeur constitutionnelle. Elle fut directement reliée par le Conseil constitutionnel à l'intérêt du service public de l'enseignement supérieur et à la nature des fonctions des enseignants-chercheurs : c'est la relation particulière à la fois au pouvoir et à leur auditoire qu'entretiennent les acteurs du service public de l'enseignement supérieur qui fit ici l'objet d'une reconnaissance constitutionnelle. En effet, la recherche de la vérité puis sa manifestation exigent cette liberté : le Conseil constitutionnel ne dit rien de moins en consacrant dans des termes particulièrement appuyés la liberté d'expression des enseignants-chercheurs.

b) Liberté d'expression et neutralité dans l'enseignement supérieur

Si dans la fonction publique, le principe constitutionnel de neutralité des services publics¹¹⁵⁴ est de nature à limiter la liberté d'expression des agents¹¹⁵⁵, neutralité et liberté d'ex-

¹¹⁴⁹ Décision n° 44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, rec. p. 29, RJC I p. 24, GDCC n° 19

¹¹⁵⁰ Décision n° 51 DC du 27 déc. 1973, *Taxation d'office*, rec. p. 25, RJC I p. 28, GDCC n° 21

¹¹⁵¹ Cet art. 11 dispose que "*la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme ; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi*".

¹¹⁵² C'est en 1993 que le Conseil constitutionnel relia, de façon plus nette encore, les fonctions d'enseignement et de recherche à la liberté d'expression en utilisant ce mot "exiger" : "*par leur nature, les fonctions d'enseignement et de recherche exigent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des enseignants-chercheurs soient garanties*" (décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, rec. p. 204, RJC I p. 533).

¹¹⁵³ Elle est aujourd'hui garantie par l'article L. 952-2 du code de l'éducation.

¹¹⁵⁴ voir la décision n° 86-217 DC du 18 sept. 1986, *Liberté de communication*, rec. p. 141, RJC I p. 283

pression se révélant alors dans un rapport d'exclusion réciproque, l'enseignement supérieur constitue à cet égard une exception frappante. En effet, la déontologie de l'enseignant-chercheur exige tout au contraire qu'il exprime, dans le cadre même de son service, ce qu'il croit être vrai. On peut alors se demander si ses fonctions, dont l'exercice est précisément déterminé par la liberté d'expression, le soustraient à la neutralité qui imprègne le droit commun de la fonction publique, ou si plus subtilement, elles lui confèrent un sens spécifique.

On peut en effet considérer que le principe de neutralité n'est pas applicable à l'enseignant-chercheur. Si dans l'enseignement du premier comme du second degré, une vigilance particulière est exercée pour que soit respectée la neutralité du service public, elle se justifie par l'influence exercée de fait par les enseignants sur les élèves : cette précaution tombe dès lors qu'on se situe dans l'enseignement supérieur, car à l'université les "élèves" sont devenus des "étudiants" qui sont des adultes aptes à se forger leur propre opinion par leur travail personnel, et dont il s'agit précisément de développer l'esprit critique. Quant aux fonctions de recherche, elles font par nature prévaloir l'objectivité, y compris lorsque celle-ci bouscule les idées en vogue ou les intérêts dominants : la "neutralité" est un concept étranger à la recherche.

Mais on peut également estimer que la neutralité s'impose au contraire à l'enseignant-chercheur ; on doit alors admettre qu'elle ne revêt pas le sens qui lui est prêté dans le droit commun de la fonction publique. La neutralité d'un enseignant-chercheur impliquerait l'absence de servitude vis-à-vis de toute doctrine politique, et s'apprécierait à travers sa capacité à transcender les clivages idéologiques, à ignorer les équilibres politiques, pour communiquer en toute indépendance les fruits de ses recherches et les conclusions de ses réflexions. La neutralité dans l'enseignement supérieur, en quelque sorte, aurait pour synonyme l'honnêteté intellectuelle qui doit se traduire par une entière liberté d'expression.

En tout état de cause, les enseignants-chercheurs jouissent, par dérogation au statut général de la fonction publique, d'une liberté d'expression qui exprime et souligne la spécificité de leurs missions. Parmi celles-ci, la recherche a sans aucun doute joué un rôle fondamental pour sa reconnaissance, et y trouve en retour des enchaînements propices à la consécration de sa propre liberté.

¹¹⁵⁵ voir Vassilios KONDYLIS, Le principe de neutralité dans la fonction publique, *Bibliothèque de droit public*, tome 168, LGDJ, Paris, 1994, spéc. pp. 269 et suiv.

c) Liberté d'expression et liberté de recherche

La liberté d'expression et la liberté de la recherche se nourrissent nécessairement l'une de l'autre : la recherche trouve son aboutissement dans la liberté d'expression, tandis que l'expression dans le domaine scientifique —c'est-à-dire dans le champ de compétence des enseignants-chercheurs— puise dans la liberté de la recherche sa sève la plus riche¹¹⁵⁶. Par conséquent, la consécration de la liberté d'expression des enseignants-chercheurs induit la reconnaissance de leur liberté d'investigation scientifique, comme moyen de forger les nouvelles théories qu'il s'agit de pouvoir exprimer.

Certes, la "liberté de la recherche" va au-delà de cette liberté purement intellectuelle : en plus de la possibilité théorique de pousser l'investigation scientifique, elle suppose un environnement adapté, déterminé par l'encadrement statutaire et institutionnel, par les moyens financiers, etc. La consécration de la liberté de la recherche comme une liberté de la pensée —par le biais de la liberté d'expression— ne peut donc être que partielle au regard des enjeux en cause : elle n'est que le couronnement d'un édifice dont la base est faite de considérations plus matérielles et concrètes. Elle n'en est pas moins indispensable, car la liberté de la pensée —fondamentale justification philosophique de la liberté de la recherche— est l'aboutissement de celle qui doit prévaloir dans l'action. L'intérêt de la liberté d'expression est donc majeur pour la liberté de recherche des enseignants-chercheurs, et en constitue l'un des fondements juridiques les plus solides. Comme l'explique Bernard Toulemonde, "*sans l'assurance de pouvoir exposer les résultats de ses recherches à l'abri des représailles du pouvoir central, il n'est pas de liberté d'enseignement et de recherche*"¹¹⁵⁷.

En tout état de cause, le Conseil constitutionnel a consacré, puis rappelé par deux fois la liberté d'expression des enseignants-chercheurs¹¹⁵⁸. Cette consécration, en dépit de son fondement dont la portée est générale, n'est pas une application classique de la liberté d'expression, dont chacun peut se prévaloir : elle est systématiquement reliée aux exigences des fonctions exercées par les enseignants-chercheurs. C'est donc en raison de la spécificité de leurs activités, notamment de recherche, que le Conseil constitutionnel a reconnu aux enseignants-

¹¹⁵⁶ sur les liens consubstantiels entre la liberté d'expression et la liberté de la recherche, *cf. supra* p. 27

¹¹⁵⁷ Bernard TOULEMONDE, *Les libertés et franchises universitaires en France*, *op. cit.* p. 636

¹¹⁵⁸ Décision n° 83-165 DC du 20 janv. 1984, puis décisions n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 et n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, précitées

chercheurs cette liberté d'expression, ce dont on peut tirer des conséquences profondes sur la liberté qui doit prévaloir dans l'exercice même de ces missions¹¹⁵⁹.

La possibilité pour les enseignants-chercheurs de développer des activités libérales parallèlement à leur engagement de service public relève d'une autre problématique.

2) Les pratiques libérales

Le statut général de la fonction publique contient des dispositions restrictives sur les cumuls d'activités publiques et privées : l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dispose que "*les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit (...)*" ; il précise que "*les conditions dans lesquelles il peut être exceptionnellement dérogé à cette interdiction sont fixées par décret en Conseil d'État*"¹¹⁶⁰. Or, ces dérogations concernent en particulier les enseignants-chercheurs.

La liberté des universitaires de cumuler leurs fonctions avec des activités privées existe en réalité depuis fort longtemps : elle était déjà largement exploitée sous l'Ancien Régime¹¹⁶¹. Aujourd'hui, le texte de référence à cet égard est le décret du 29 octobre 1936, selon lequel "*les membres du personnel enseignant, technique ou scientifique des établissements d'enseignement (...) pourront exercer les professions libérales qui découlent de la nature de leurs fonctions*"¹¹⁶².

Cette possibilité d'exercer des activités libérales en plus de leur fonction publique apparaît comme le témoin de l'indépendance des enseignants-chercheurs vis-à-vis des sollicitations extérieures. En effet, cette dérogation à la règle générale de non-cumul constitue une remarquable reconnaissance de l'indépendance des enseignants-chercheurs, et l'une des multiples expressions des libertés universitaires¹¹⁶³ : pour reprendre les termes de Bernard Toulemonde, "*c'est en raison de l'indépendance que leur confère leur statut que les enseignants*

¹¹⁵⁹ Il faut relever que les enseignants-chercheurs partagent ces missions avec les chercheurs des grands organismes, dont beaucoup ont des tâches d'enseignement, souvent à l'université : ceux-ci attendent par conséquent une consécration constitutionnelle plus large, et expresse, du principe de la liberté de la recherche.

¹¹⁶⁰ Art. 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, J.O. 14 juillet 1983, p. 2174

¹¹⁶¹ Bernard Toulemonde fait en effet état de certains abus des professeurs de droit et de médecine quant à l'exercice d'activités annexes au XIX^{ème} siècle, mais aussi sous l'Ancien Régime ; voir Bernard TOULEMONDE, Les libertés et franchises universitaires en France, *op. cit.* p. 712.

¹¹⁶² Art. 3 al. 3 du décret du 29 oct. 1936, J.O. 31 oct. 1936, p. 11360

¹¹⁶³ voir par ex. Jean-Marie BRETON, "Enseignement supérieur, services complémentaires et libertés universitaires", *AJFP*, mai-juin 1997, spéc. pp. 34 et suiv.

sont admis à cumuler les fonctions ; mais cette autorisation exprime aussi l'essence du statut du professeur et l'indépendance intellectuelle qu'il en tire. Ainsi, le cumul avec des activités privées lucratives tient sa source dans l'idée que l'enseignant ne se laissera pas subjugué par des intérêts privés ou par ses intérêts personnels"¹¹⁶⁴. Alors même que la règle de non-cumul tend à assurer l'indépendance des fonctionnaires vis-à-vis des attraits de l'argent et des groupes de pression extérieurs au service public, la soustraction des enseignants-chercheurs à cette règle exprime la confiance placée en eux pour les voir poursuivre leur mission d'enseignement et de recherche en toute indépendance.

Cette autorisation de cumuler leurs fonctions d'enseignement et de recherche avec des activités libérales n'est d'ailleurs pas étrangère, pour les universitaires, au développement de leurs travaux de recherche : les scientifiques ont besoin de mettre leurs travaux à l'épreuve de la pratique, et il n'est pas inapproprié de considérer sous cet éclairage —nonobstant d'autres considérations plus matérielles— les exemples fréquents d'enseignants-chercheurs en droit qui exercent à titre libéral des activités de conseil juridique ou de représentation en justice, d'enseignants-chercheurs des facultés de médecine qui délivrent des consultations médicales, d'enseignants-chercheurs en psychologie qui poursuivent des activités de psychanalystes, ou d'enseignants-chercheurs de gestion qui travaillent au sein d'un cabinet d'experts-comptables. Le développement d'activités de consultation et d'expertise en tous genres est d'ailleurs susceptible d'amener à elles de nombreux enseignants-chercheurs, de toutes disciplines. Certaines activités privées constituent ainsi le prolongement naturel des recherches scientifiques, en même temps qu'elles représentent pour elles une source originale de renouvellement ; la liberté dont disposent les enseignants-chercheurs dans l'exercice des premières détermine donc souvent celle qui régit la poursuite des secondes. En cela, sans doute peut-on la qualifier, avec Jean Rivero, de "*franchise nécessaire*"¹¹⁶⁵.

Un tel raisonnement, qui encourage les universitaires à enrichir leurs recherches par des activités annexes à leur service, est confirmé par d'autres dispositions favorables à la recherche et à sa liberté, comme celle qui ouvre aux enseignants-chercheurs la possibilité de demander un congé pour recherches¹¹⁶⁶.

¹¹⁶⁴ Bernard TOULEMONDE, *Les libertés et franchises universitaires en France*, *op. cit.* p. 713

¹¹⁶⁵ Jean RIVERO, "Les droits et les obligations du professeur d'enseignement supérieur", *op. cit.* p. 130

¹¹⁶⁶ En effet, tout enseignant-chercheur titulaire en position d'activité peut demander, une fois tous les six ans s'il a été pendant ces six années en position d'activité ou de détachement (mais cette possibilité lui est ouverte dès l'issue de ses trois premières années d'activité), un "*congé pour recherches ou conversions thématiques*", d'une durée d'un an au plus (art. 19 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié). Ce congé permet aux intéressés de conserver la rémunération correspondant à leur grade ; il est accordé par le ministre de l'éducation nationale, ou par le président de l'établissement s'il en a reçu délégation du ministre (art. L. 951-3 du code de

(suite de la note : page suivante)

*
* *
*

Comme l'expliquait déjà en 1971 Bernard Toulemonde, la situation statutaire des enseignants-chercheurs conduit à une "neutralisation des instruments du pouvoir hiérarchique"¹¹⁶⁷ ; la Cour des comptes estime aujourd'hui que les enseignants-chercheurs sont "des fonctionnaires atypiques dont l'indépendance est particulièrement protégée", et précise que "les marges de manœuvre du ministère sur la gestion de ces personnels sont dès lors très étroites"¹¹⁶⁸. Or, cette soustraction des enseignants-chercheurs à l'influence de l'autorité centrale participe directement à leur liberté de recherche, tant il est vrai, comme l'avait rappelé en 1960 Paul-Marie Gaudemet, que "la recherche de la vérité ne s'accommode pas de la subordination au pouvoir"¹¹⁶⁹.

Ces garanties s'accordent d'ailleurs avec de nombreuses déclarations internationales, qui pour être dépourvues de valeur juridique, n'en témoignent pas moins de l'attention particulière portée à la protection des libertés universitaires et en particulier de l'indépendance de la démarche scientifique : la recommandation de l'UNESCO concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, du 11 novembre 1997¹¹⁷⁰, affirme par exemple après des considérations générales sur le respect des libertés académiques¹¹⁷¹, que "les enseignants de l'enseignement supérieur ont le droit d'effectuer des recherches à l'abri de toute ingérence ou de toute restriction, dès lors que cette activité s'exerce dans le respect de la responsabilité professionnelle et des principes professionnels nationalement et internationalement reconnus de rigueur intellectuelle, scientifique et morale s'appliquant à la recherche"¹¹⁷².

l'éducation). Cette disposition offre la possibilité aux enseignants-chercheurs de se consacrer entièrement à leurs recherches pendant toute la durée du congé : elle témoigne de l'importance accordée non seulement à cette mission, mais aussi à la sérénité qu'elle réclame.

¹¹⁶⁷ Bernard TOULEMONDE, Les libertés et franchises universitaires en France, *op. cit.* p. 410

¹¹⁶⁸ Cour des comptes, La fonction publique de l'État, *op. cit.* p. 202

¹¹⁶⁹ Paul-Marie GAUDEMET, "L'organisation du personnel enseignant", *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 76

¹¹⁷⁰ source : le site Internet de l'UNESCO, <http://www.unesco.org>

¹¹⁷¹ voir par exemple le paragraphe 27 de la recommandation, selon lequel "le principe des libertés académiques devrait être scrupuleusement respecté. L'exercice des libertés académiques doit être garanti aux enseignants de l'enseignement supérieur, ce qui englobe la liberté d'enseignement et de discussion en dehors de toute contrainte doctrinale, la liberté d'effectuer des recherches et d'en diffuser et publier les résultats, le droit d'exprimer librement leur opinion sur l'établissement ou le système au sein duquel ils travaillent, le droit de ne pas être soumis à la censure institutionnelle (...)".

¹¹⁷² Paragraphe 29 de la recommandation

Au-delà du régime propre aux enseignants-chercheurs, c'est au profit de l'ensemble des chercheurs publics que fut systématisée la possibilité de confronter leurs travaux à la pratique, par la valorisation de la recherche.

Chapitre 2 - L'ENCOURAGEMENT AUX ACTIVITÉS DE VALORISATION

*"Si la créativité de ceux qui participent à notre développement scientifique et technologique a besoin pour s'épanouir d'une grande autonomie (...), elle sera féconde, elle ne sera vraiment féconde que dans une symbiose avec les préoccupations et les évolutions de la collectivité nationale. L'histoire a en effet démontré que les temps forts de l'évolution de nos sociétés et de nos cultures coïncidaient le plus souvent avec des temps forts de la pensée scientifique, et que dans ces périodes les travaux des chercheurs sont influencés par les idées et les forces qui traversent une société, comme ils les influencent eux-mêmes."*¹¹⁷³

François MITTERRAND

Dès lors que furent réunis dans le giron de la fonction publique les chercheurs des EPST et les enseignants-chercheurs —les uns et les autres travaillant d'ailleurs souvent ensemble au sein des universités, dans le cadre d'unités mixtes de recherche—, les réformes destinées à moderniser la recherche publique ont pu concerner à la fois les premiers et les seconds : l'ensemble des agents publics de la recherche partagent en effet les objectifs de valorisation assignés au service public, et se voient ensemble conférer des prérogatives nouvelles qui participent à la mutabilité du service public.

La valorisation de la recherche, présentée dans la première partie en tant qu'objectif politique ayant inspiré d'importantes mesures institutionnelles¹¹⁷⁴, entraine en contradiction avec certains principes essentiels du statut général de la fonction publique : les règles applicables aux fonctionnaires les lient au service public par des obligations de désintéressement et d'exclusivité professionnelle. L'interdiction faite aux fonctionnaires de tirer un profit financier directement lié à l'activité pour laquelle ils reçoivent déjà un traitement de leur employeur public, et par ailleurs de cumuler une activité privée avec leur activité de service public, repose à la fois sur la prévalence de leur mission d'intérêt général et sur le souci de leur assurer l'indépendance nécessaire dans la poursuite de leur action publique. Mais dans le domaine de la recherche, la liberté est notamment déterminée par les liaisons avec le marché, qui permettent d'apprécier les opportunités de transfert et conditionnent la valorisation ; le statut des chercheurs publics a précisément fait l'objet, récemment, d'adaptations en ce sens.

¹¹⁷³ Extrait du discours de François MITTERRAND, prononcé à Paris le 13 janvier 1982 lors de la séance officielle d'ouverture du colloque national "Recherche et technologie", Actes du Colloque national Recherche et Technologie, *op. cit.* pp. 69-70

¹¹⁷⁴ *cf. supra* pp. 204 et suiv.

En effet, les enseignants-chercheurs et les chercheurs des EPST échappent en grande partie aux obligations de désintéressement et d'exclusivité professionnelle qui nourrissent la déontologie des autres fonctionnaires : leurs statuts respectifs sont aménagés de telle sorte que les contraintes liées à leur qualité de fonctionnaires ne les brident pas dans la poursuite de leurs missions de recherche. Les enseignants-chercheurs et les chercheurs publics peuvent ainsi être intéressés au produit de leurs travaux (section 1) ; ils ont en outre la possibilité d'entretenir avec des entreprises de valorisation des liens étroits, tout en conservant les droits attachés à leur statut (section 2).

Section 1 – L'intéressement au produit des travaux scientifiques

Section 2 – L'incitation à l'engagement économique

Section 1. L'INTÉRESSEMENT AU PRODUIT DES TRAVAUX SCIENTIFIQUES

La possibilité pour un chercheur de valoriser ses travaux lui ouvre des perspectives nouvelles ; or, l'incitation à la valorisation des travaux passe notamment par la propriété des droits issus de leur publication (I), ou de leur exploitation industrielle (II).

I. LES DROITS D'AUTEUR

Sur la question de la dévolution des droits de propriété intellectuelle des enseignants-chercheurs et des chercheurs des EPST, il existe un étonnant contraste entre le droit et l'usage : si théoriquement, les droits d'auteur attachés à la création d'un enseignant-chercheur ou d'un chercheur fonctionnaire reviennent à son employeur public (A), la pratique accorde le plus souvent aux agents les droits attachés à leurs œuvres (B).

A. Le droit positif : la dévolution *ab initio* des droits d'auteur aux personnes publiques

La loi du 11 mars 1957¹¹⁷⁵, qui a notamment donné lieu à la rédaction de l'article L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle et qui est souvent considérée comme la charte du droit d'auteur, donne à toute personne créatrice d'une "œuvre de l'esprit" la possibilité de jouir sur celle-ci des droits de propriété intellectuelle qui lui sont attachés¹¹⁷⁶, même si cette personne est dans une situation salariale¹¹⁷⁷.

Il en va cependant différemment pour les agents des personnes publiques : selon le Conseil d'État, l'administration est investie des droits d'auteur sur les "*œuvres dont la création fait l'objet même du service*" (1). S'agissant spécialement des fonctionnaires, cette solution s'accorde avec le droit de la fonction publique, et notamment avec la règle du paiement "*après service fait*" (2).

¹¹⁷⁵ Loi n° 57-298 du 11 mars 1957 sur la propriété littéraire et artistique, J.O. 14 mars 1957, p. 2723

¹¹⁷⁶ La protection d'une œuvre de l'esprit par les droits d'auteur est toutefois subordonnée à son originalité : pour être attribuée à son auteur, son œuvre doit porter l'empreinte de sa personnalité.

¹¹⁷⁷ L'art. L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle dispose en effet, à l'alinéa 1, que "*l'auteur d'une œuvre de l'esprit jouit sur cette œuvre, du seul fait de sa création, d'un droit de propriété incorporelle exclusif et opposable à tous*", précisant à l'alinéa 3 que "*l'existence ou la conclusion d'un contrat de louage d'ouvrage ou de service par l'auteur d'une œuvre de l'esprit n'emporte aucune dérogation à la jouissance du droit reconnu par l'alinéa 1^{er}*".

1) La notion d' "œuvre dont la création fait l'objet même du service"

Le Conseil d'État a eu l'occasion d'indiquer que la règle posée par l'article L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle, conçue pour des personnes morales de droit privé liées à leurs agents par des liens contractuels, ne s'appliquait pas dans les relations entre les agents publics et leur administration¹¹⁷⁸. Il ressort en effet d'un avis de 1972¹¹⁷⁹ que la personne publique est titulaire des droits *ab initio*, le Conseil d'État ayant considéré que "*les nécessités du service exigent que l'administration soit investie des droits de l'auteur sur les œuvres de l'esprit (...) pour celles de ces œuvres dont la création fait l'objet même du service*"; or, la Haute Assemblée ajoute qu' "*aucune disposition de la loi du 11 mars 1957 ni aucune autre disposition législative n'autorise de dérogations aux principes généraux ci-dessus rappelés*". Pour le Conseil d'État, "*l'acceptation d'une mission de service public implique pour lesdits agents (...) la mise à la disposition du service de leurs facultés créatrices avec l'abandon de tous les droits d'auteur sur les œuvres à la création desquelles ils peuvent participer en service*". Ainsi, en vertu du particularisme du droit public, reviennent à l'administration les droits de propriété intellectuelle de toutes les œuvres de ses agents publics qui sont "*liées au service*", notion plus large que celle, classique, d'œuvre créée "*dans l'exercice des fonctions*".

Cet avis du Conseil d'État, qui comme le rappelle Marie-Gabrielle Calamarte-Doguet "*demeure à ce jour la pierre angulaire des principes généraux applicables aux agents publics en matière de propriété intellectuelle*"¹¹⁸⁰, instille une logique tendant à priver les enseignants-chercheurs et les chercheurs des EPST des droits issus de leurs publications (il s'agit essentiellement des droits d'édition et de reproduction, et des contreparties financières qu'ils impliquent). Cette solution procède en effet de la stricte application des principes dégagés par le Conseil d'État, relatifs aux droits de propriété intellectuelle des personnes publiques : la publication d'un enseignant-chercheur ou d'un chercheur fonctionnaire ne peut qu'être regardée comme "liée" au service, et ce même si, sur la base d'un raisonnement tendant à séparer —artificiellement— l'exercice de la recherche de son mode de divulgation, on considérerait qu'elle en est "distincte" (en effet, le lien avec le service ne signifie pas l'identité au service). La publication d'une œuvre scientifique étant en toute hypothèse en lien avec le service d'un

¹¹⁷⁸ sur cette question, voir Catherine BLAIZOT-HAZARD, Les droits de propriété intellectuelle des personnes publiques en droit français, *op. cit.* pp. 27 à 59

¹¹⁷⁹ Avis n° 309-721 du 21 nov. 1972, Les grands avis du Conseil d'État, 2^{ème} éd., coll. *Grands avis*, Dalloz, Paris, 2002, p. 105, comm. Guillaume KUPERFILS

¹¹⁸⁰ Marie-Gabrielle CALAMARTE-DOGUET, "Les fonctionnaires en quête de droit d'auteur... Pirandello au pays de la propriété intellectuelle des fonctionnaires", *AJDA*, 3 nov. 2003, n° 37, p. 1972

fonctionnaire dont la mission est précisément de faire de la recherche, les droits qui y sont attachés reviennent, dans la logique du Conseil d'État, à l'établissement public qui l'emploie¹¹⁸¹.

Ainsi, en dépit du décret du 29 octobre 1936 qui ouvre aux fonctionnaires la possibilité de cumuler avec leur traitement des rémunérations liées à la production d'œuvres scientifiques¹¹⁸², le Conseil d'État refuse aux agents publics les droits de propriété intellectuelle sur les œuvres dont ils sont les auteurs si ces œuvres sont liées à leur service : ces droits reviennent *ab initio* à la personne publique employeur, en cohérence avec la règle de comptabilité publique dite du "service fait", qui est la clé de voûte du système de rémunération des fonctionnaires¹¹⁸³.

2) La règle du "service fait"

La règle du "service fait" signifie que la rémunération de l'agent public est la conséquence de l'accomplissement de son service par ce dernier¹¹⁸⁴ : une fois le service "fait", la rémunération est due indépendamment de toute considération qualitative, avec pour conséquence l'impossibilité pour l'agent d'en attendre une rémunération complémentaire¹¹⁸⁵.

¹¹⁸¹ pour une opinion contraire, voir Jean CEDRAS, "L'universitaire et le droit d'auteur", in Propriétés intellectuelles, Mélanges en l'honneur d'André Françon, Dalloz, Paris, 1995, spéc. pp. 49 et 50 : l'auteur développe l'idée selon laquelle dès lors que l'absence de création scientifique n'entraîne aucune suspension ou diminution de traitement, on doit en déduire que les articles, ouvrages, communications en colloque, etc., appartiennent au fonctionnaire et non pas au service. Cet argument, qui exploite l'absence d'obligation formelle pesant sur les activités de recherche des enseignants-chercheurs, ne nous paraît pas conforme à la théorie classique du "lien" au service, qui seul permet ici, selon le Conseil d'État, de déterminer si la création doit créer des droits au profit de l'agent, ou de son employeur public. Or, si l'on peut admettre que la publication d'un enseignement ou d'un travail de recherche original n'est pas "imposée" par le service, au sens où elle ne conditionne effectivement pas le versement du salaire, on ne peut en aucun cas prétendre qu'une telle activité est sans lien avec le service, puisqu'elle en constitue —au moins— l'incontestable prolongement.

¹¹⁸² Art. 3 du décret du 29 oct. 1936 précité

¹¹⁸³ sur l'origine de cette règle, voir Paul AMSELEK, "Une institution financière en clair-obscur : la règle du service fait", in Études de finances publiques, Mélanges Paul-Marie Gaudemet, Economica, Paris, 1984, p. 425

¹¹⁸⁴ L'art. 20 al. 1 du titre 1^{er} du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales dispose que "*les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire*" ; la mention d' "*indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire*" ouvre cependant la porte à des rémunérations complémentaires au traitement.

¹¹⁸⁵ En conformité avec l'esprit comme avec le texte du statut général de la fonction publique, le Conseil d'État considère en effet que le traitement des agents publics ne dépend nullement de la qualité de leur service. Dès 1954, sous l'arrêt *Moosmann*, le commissaire du gouvernement écrivait que "*tout fonctionnaire qui a effectivement exercé ses fonctions a droit au traitement correspondant à son grade, quels qu'aient été son ardeur, son zèle ou son attention dans l'accomplissement de son service. Le traitement des agents publics n'est ni une prime de rendement, ni la récompense des bons serviteurs ; il est un droit pécuniaire également acquis à tous ceux qui ont tenu l'emploi auquel ils étaient affectés*" ; concl. JACOMET sous CE 17 nov. 1954, *Sieur Moosmann*, rec. p. 599.

Or la poursuite par les enseignants-chercheurs et par les chercheurs des EPST de missions de recherche, qui trouvent leur aboutissement par la publication, correspond strictement à l'accomplissement de leurs obligations statutaires, pour lequel ils obtiennent une rémunération publique : leur établissement de rattachement ne saurait donc leur reverser les droits issus de l'édition de leurs travaux. Ce raisonnement pourrait certes, là aussi, être renversé si l'on considérait que la publication se détache de l'exercice même de la recherche, et qu'en publiant leurs travaux, les enseignants-chercheurs et les chercheurs publics sont en quelque sorte dans une situation de "dépassement de service" pouvant justifier une rémunération complémentaire ; mais le recours à cette technique de la fiction juridique —qui n'est pas conforme à l'unité de l'opération de recherche, laquelle intègre nécessairement la divulgation de ses résultats— ne saurait emporter la conviction puisque la "*diffusion des connaissances et des résultats de la recherche*" fait elle-même partie des missions assignées aux enseignants-chercheurs et aux chercheurs des EPST¹¹⁸⁶ : par conséquent, leur traitement est censé rémunérer leurs efforts en vue de la publication même de leurs recherches.

Convergent ainsi vers une telle solution à la fois la règle particulière dégagée par le Conseil d'État à propos des droits de propriété intellectuelle des personnes publiques, et un principe général fermement ancré dans le droit de la fonction publique, qui interdit aux agents le cumul de rémunérations liées à leur service. Pourtant, le plus souvent, les enseignants-chercheurs et les chercheurs touchent les droits d'auteur issus de l'édition de leurs travaux.

B. L'usage : l'appropriation des droits d'auteur par l'agent

La tradition universitaire française tend à l'appropriation des droits par l'agent lui-même : cet usage a justifié une application pour le moins assouplie des principes dégagés par le Conseil d'État dans son avis de 1972 (qui en tant que simple avis est dépourvu de force contraignante), et constitue aujourd'hui une "*tolérance traditionnelle*"¹¹⁸⁷ (1) ; cet état de fait conduit à s'interroger sur les possibles évolutions du droit relatif à la titularité des droits d'auteur sur les œuvres des fonctionnaires (2).

¹¹⁸⁶ voir pour les enseignants-chercheurs l'art. L. 123-6 du code de l'éducation, et l'art. 3 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié qui insiste sur la "*diffusion de la culture et de l'information scientifique et technique*" ; voir pour les chercheurs l'art. L. 411-1 du code de la recherche

¹¹⁸⁷ André BERTRAND, Le droit d'auteur et les droits voisins, 2^{ème} éd., Dalloz, Paris, 1999, p. 334

1) Les pratiques des établissements de recherche

De fait, l'interprétation libérale par les universités des principes qui viennent d'être présentés revient à faire bénéficier les enseignants-chercheurs des dispositions de l'article L. 111-1 alinéa 3 précité du code de la propriété intellectuelle ; elle permet aux enseignants-chercheurs de disposer de leurs recherches et de tirer profit de leurs publications.

Ces pratiques ont été généralement suivies pour les chercheurs publics eux-mêmes, dont les employeurs —les EPST— ont le plus souvent adopté une position similaire à celle des universités, en tout cas pour les travaux dépourvus de lien direct avec leur mission de service public, c'est-à-dire pour les recherches non expressément commandées par l'administration, et donc menées sur l'initiative de l'agent en dehors de toute situation de subordination. Dans la majorité des cas, les chercheurs fonctionnaires peuvent ainsi bénéficier des droits sur leurs œuvres "*originales*", leur régime se rapprochant par conséquent de celui des salariés de droit privé : comme l'explique Marie-Gabrielle Calamarte-Doguet au sujet des EPST, "*en pratique, la plupart du temps, les administrations s'abstiennent de revendiquer les droits d'auteur sur les œuvres produites par leurs chercheurs*"¹¹⁸⁸.

De telles pratiques sont bien sûr destinées à encourager, et à récompenser, la publication des travaux de recherche : l'octroi aux agents de la propriété des droits sur leurs "œuvres de l'esprit" est en définitive profitable au service public lui-même, en ce qu'il crée une dynamique de travail répondant à ses missions de diffusion de la culture scientifique. Cette solution est par ailleurs conforme aux exigences de la recherche, qui requiert une liberté intellectuelle que garantit la personnalisation de la création. Enfin, en permettant aux enseignants-chercheurs et aux chercheurs publics de publier sous leur nom les résultats de leurs recherches, elle permet aussi à la communauté scientifique de conserver l'un des indicateurs les plus précieux de l'activité des chercheurs, dans la perspective d'un recrutement ou d'une promotion par exemple.

Mais si les enseignants-chercheurs et les chercheurs peuvent ainsi toucher les droits d'auteur issus de la publication de leurs travaux, il convient de souligner que d'un point de vue strictement juridique, il s'agit d'une tolérance, et en aucun cas dans l'état actuel de la législation et de la réglementation, d'un droit subjectif pour les agents. Or, même en voulant passer outre l'avis du Conseil d'État de 1972, il est impossible d'invoquer au profit de ces fonctionnaires les dispositions de l'article L. 111-1 alinéa 3 du code de la propriété intellectuelle, puis-

¹¹⁸⁸ Marie-Gabrielle CALAMARTE-DOGUET, "Les fonctionnaires en quête de droit d'auteur...", *op. cit.* p. 1975

qu'il n'évoque que "*l'existence ou la conclusion d'un contrat*" alors que les enseignants-chercheurs et les chercheurs fonctionnaires se trouvent dans une situation légale et réglementaire. C'est la raison pour laquelle il serait bon qu'un texte vienne conférer à ces pratiques une assise juridique plus solide que celle tirée de l'usage. Depuis plusieurs années, certaines propositions doctrinales vont dans ce sens.

2) **Les perspectives d'évolution du droit**

Dès 1988, Jean-Éric Schoettl proposa de concilier l'intérêt général tendant à l'appropriation des droits de propriété intellectuelle par la personne publique, avec les intérêts particuliers des auteurs fonctionnaires¹¹⁸⁹ : les droits d'auteur naîtraient sur la tête des agents publics, avec une restriction "paralysant" l'exercice de ces droits dans la mesure nécessaire au fonctionnement du service public. L'idée est donc d'inverser le principe tel qu'il existe aujourd'hui, en prévoyant expressément une exception d'intérêt général.

Cette idée fut reprise en 2000 par Philippe Gaudrat et Guy Massé, qui proposèrent d'investir à titre originaire les agents publics des droits d'auteur, mais de déclarer ces droits inopposables à l'administration dès lors que les besoins du service public l'exigent¹¹⁹⁰.

Enfin, le Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique s'est également inscrit dans cette logique, en situant quant à lui le débat dans le contexte de la libéralisation des activités administratives, et de l'application du droit de la concurrence aux personnes publiques¹¹⁹¹ : il semble en effet que dans la perspective d'une exploitation commerciale des œuvres des fonctionnaires, la jouissance d'office et sans contrepartie par l'administration des droits d'auteur puisse être regardée comme créant des distorsions de concurrence avec les employeurs privés, qui pour leur part sont contraints de reverser à leurs agents les droits d'auteur, en vertu de la loi du 11 mars 1957. Le Conseil supérieur proposa donc, à son tour, un renversement des principes dégagés par le Conseil d'État en 1972 : les personnes publiques ne seraient plus considérées comme les titulaires *ab initio* des droits d'auteur, mais bénéficieraient d'une cession implicite de ces droits, strictement limitée aux nécessités du service public.

¹¹⁸⁹ voir Jean-Éric SCHOETTL, "L'administration dispose-t-elle d'un droit d'auteur ?", *Revue du droit de l'informatique et des télécommunications*, 1988, n° 4, p. 6

¹¹⁹⁰ voir Philippe GAUDRAT et Guy MASSÉ, La titularité des droits sur les œuvres réalisées dans les liens d'un engagement de création, rapport au ministre de la culture, au ministre de la justice et au secrétaire d'État à l'industrie, 2000 (<http://www.culture.gouv.fr/culture/cspla/audrat.pdf>)

¹¹⁹¹ voir le rapport de la commission spécialisée du Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique portant sur la création des agents publics (<http://www.culture.gouv.fr/culture/cspla/rapagentspublic.pdf>), et l'avis n° 2001-1 du 20 déc. 2001 relatif à la création des agents publics (<http://www.culture.gouv.fr/culture/cspla/avis01-1.htm>)

Quel que soit le mécanisme proposé pour faire prévaloir les intérêts du service public —"paralyse" des droits d'auteur, "inopposabilité" à l'administration, "cession légale"—, les propositions tendant à réformer le droit de la propriété intellectuelle des fonctionnaires vont toutes dans le sens d'une dévolution à titre originaire des droits d'auteur aux agents. La transposition *in extenso* des principes du droit privé n'est sans doute ni possible, ni souhaitable, car comme l'explique Marie-Gabrielle Calamarte-Doguet, "*l'intérêt général et les obligations de service public imprimeront toujours aux actes produits par l'administration un caractère particulier*"¹¹⁹² ; mais un renversement du principe actuel, qui permettrait d'octroyer à titre originaire les droits de propriété intellectuelle aux fonctionnaires tout en ménageant les intérêts du service public par une exception d'intérêt général, semble quant à lui à la fois possible, et souhaitable tant la contradiction entre les principes applicables et les pratiques observées conduit à d'hasardeuses acrobaties d'interprétation tendant, selon les termes d'André Lucas, à "*torturer les textes pour y découvrir des cessions implicites qui heurtent de front les principes du droit d'auteur français*"¹¹⁹³.

Une telle évolution est d'ailleurs actuellement soumise à la réflexion des parlementaires : un projet de loi du 12 novembre 2003 propose une nouvelle rédaction de l'article L. 111-1 du code de la propriété intellectuelle, qui permettrait aux agents de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public administratif, de jouir personnellement sur leur œuvre des droits de propriété intellectuelle ; en contrepartie, ces droits pourront être cédés de plein droit à la personne publique employeur, mais seulement "*dans la mesure strictement nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public*"¹¹⁹⁴. Ce projet s'inspire donc clairement du mécanisme de cession prôné par le Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique.

II. LES DROITS DE BREVET

L'intéressement des chercheurs fonctionnaires au travers du droit des brevets est une question posée depuis longue date ; elle soulève le même type de problèmes que celle de la titularité des droits d'auteur, mettant en balance l'intérêt public de conserver aux établissements de recherche la possibilité d'exploiter comme ils l'entendent les travaux qu'ils financent

¹¹⁹² Marie-Gabrielle CALAMARTE-DOGUET, "Les fonctionnaires en quête de droit d'auteur...", *op. cit.* p. 1977

¹¹⁹³ André LUCAS, Propriété littéraire et artistique, 2^{ème} éd., coll. *Connaissance du droit*, Dalloz, Paris, 2002, p. 31

¹¹⁹⁴ voir les art. 16 à 18 du projet de loi du 12 nov. 2003 relatif au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, doc. A.N. n° 1206 (12^{ème} législ.)

dans le cadre d'un service public (A), et les avantages d'une incitation à la création par l'intéressement des chercheurs aux produits de leurs travaux (B).

A. La dévolution *ab initio* des droits de brevet aux personnes publiques

Les pouvoirs publics se sont longtemps désintéressés de la question des droits des agents publics sur les inventions qu'ils mettent au point. La Cour des comptes s'en inquiéta dès 1956, regrettant dans son rapport public qu'aucune disposition réglementaire ne fixe aux services de l'État les principes de base à observer dans leurs relations avec les agents publics titulaires de brevets d'invention¹¹⁹⁵ ; puis dans un rapport de 1963, elle revint plus longuement sur cette lacune dans un paragraphe intitulé "*Inventions issues des travaux de recherches effectués par des agents de l'administration*" : après avoir souligné le caractère à la fois embryonnaire et opaque des modalités d'intéressement des chercheurs publics, elle réitéra sa demande qu'un texte fixe les principes régissant les relations entre une collectivité publique et ses agents à l'occasion de la mise au point par ces derniers d'une invention brevetable¹¹⁹⁶. Le législateur accorda finalement à l'employeur, par la loi du 13 juillet 1978, la titularité des droits de propriété industrielle couvrant les inventions faites, dans le cadre de leur travail, par les salariés dont la mission les porte précisément à inventer¹¹⁹⁷.

La justification de cette priorité accordée à l'établissement public de recherche est double.

D'une part, on peut considérer de manière générale qu'en versant un salaire à ses chercheurs, tout établissement —public ou privé— assume entièrement les risques de la recherche qui est par hypothèse aléatoire quant à ses résultats, et qu'il est donc logique qu'il en tire seul les bénéfices financiers¹¹⁹⁸.

¹¹⁹⁵ voir Jean WALINE, "Propriété industrielle et droit public", in Mélanges offerts à Jean-Jacques Burst, Litec, Paris, 1997, pp. 677 et suiv.

¹¹⁹⁶ Cour des comptes, Rapport au Président de la République, La documentation française, 1963, pp. 14 et suiv.

¹¹⁹⁷ cf. *supra* p. 232

¹¹⁹⁸ Cependant, si la situation est relativement claire lorsque la création susceptible d'être brevetée est strictement interne à l'établissement public, il est fréquent que la création soit le résultat d'un travail accompli dans le cadre d'accords de recherche, avec d'autres organismes. Cette situation est plus complexe car les recherches ont été effectuées en commun, par les fonctionnaires respectifs des établissements. Dans ce cas, les parties jouissent d'une grande liberté contractuelle, et les solutions sont variées ; mais les EPST comme les universités conservent, même dans le cadre de telles coopérations, la possibilité d'être titulaires des droits sur les inventions brevetées (sur cette question, voir Catherine BLAIZOT-HAZARD, Les droits de propriété intellectuelle des personnes publiques en droit français, *op. cit.* pp. 71 à 75).

D'autre part, pour ce qui concerne spécifiquement les chercheurs fonctionnaires, la dévolution *ab initio* du droit de propriété industrielle à l'employeur pour les "inventions de mission" s'inscrit dans la logique du droit de la fonction publique :

- la prestation due par les agents est d'effectuer des recherches, susceptibles le cas échéant de permettre la mise au point d'une invention : cette mise au point, lorsqu'elle est effectuée dans le cadre de leur service, doit être regardée à l'instar des publications comme indétachable de leur mission, et couverte par la rémunération publique qu'ils perçoivent au titre du simple exercice de leur service ;
- plus généralement, la règle qui interdit aux fonctionnaires de percevoir, en plus de leur traitement normal, une rémunération privée¹¹⁹⁹, les empêche de prétendre aux droits de propriété, qui reviennent donc à leur employeur.

Mais cette règle de la dévolution *ab initio* des droits de propriété industrielle aux établissements publics de recherche était accompagnée d'une contrepartie importante pour leurs agents : inscrite dans la loi, la "*possibilité*" d'une rémunération supplémentaire accordée à l'inventeur devait lui permettre d'en obtenir un "*juste prix*".

B. L'instauration d'une prime d'intéressement et d'une prime au brevet d'invention

La possibilité, accordée aux agents publics, de percevoir une rémunération complémentaire liée à leurs inventions, constituait en soi une avancée puisqu'elle était dérogatoire au droit commun applicable aux agents publics, soumis à l'obligation de désintéressement. Elle ne bouleversa pas pour autant les pratiques des établissements de recherche, investis à titre originaire des droits de propriété industrielle : en l'absence de tout caractère obligatoire, et dans la mesure où les modalités de cet intéressement ne furent précisées ni par la loi, ni par le décret de 1980 qui confirme son application aux personnes publiques¹²⁰⁰, ni même par le décret du 30 décembre 1983 qui réaffirme pourtant cette possibilité pour les établissements d'intéresser les agents au produit de leurs inventions¹²⁰¹, ni enfin par les divers statuts des EPST, les chercheurs ne purent véritablement en tirer profit. Certains établissements mirent en place des systèmes d'intéressement de leurs chercheurs aux résultats des inventions faisant l'objet de

¹¹⁹⁹ voir le décret du 29 oct. 1936, J.O. 31 oct. 1936, p. 11360

¹²⁰⁰ Décret n° 80-645 du 4 août 1980 précité

¹²⁰¹ L'art. 8 du décret dispose que les dispositions du décret n° 80-645 du 4 août 1980 sont applicables aux fonctionnaires des EPST, sous réserve des éventuelles dérogations fixées par les décrets à intervenir, fixant les dispositions statutaires propres aux corps des divers EPST.

brevets, mais ces systèmes, dépourvus de toute homogénéité, furent souvent pointés du doigt par la Cour des comptes pour leur fragilité juridique.

Ainsi, la possibilité pour les chercheurs publics de toucher un intéressement aux résultats de leurs inventions ne fut pas réellement mise en œuvre, faute de dispositions claires précisant les modalités de cet intéressement : il fallut attendre 1996 pour voir clarifiée et harmonisée la situation des "inventeurs" fonctionnaires.

Deux décrets du 2 octobre 1996¹²⁰², abrogeant toutes les dispositions antérieures, disparates, relatives à l'intéressement des chercheurs, ont non seulement affirmé pour la première fois le droit des fonctionnaires de disposer partiellement des avantages patrimoniaux attachés à l'invention dont ils sont les auteurs, mais ont aussi fixé les modalités de cet intéressement : ces décrets ont institué au profit des chercheurs comme des enseignants-chercheurs¹²⁰³, en quelque sorte pour contrepartie des droits de propriété industrielle de la personne publique sur leurs inventions, une rémunération supplémentaire sous la forme d'une prime d'intéressement, égale à 25 % du bénéfice net des produits tirés de l'invention. Cette prime d'intéressement est versée annuellement, et le cas échéant durant toute la durée de l'exploitation de l'invention jusqu'au décès de l'agent ; depuis 2001¹²⁰⁴, elle est égale à 50 % du produit hors taxes des redevances perçues chaque année au titre de l'invention par la personne publique, après déduction des frais directs supportés par celle-ci¹²⁰⁵.

Ainsi, si l'invention elle-même doit être liée au service —comme l'a rappelé le Conseil d'État¹²⁰⁶, seules les "*inventions de mission*" sont visées, c'est-à-dire celles des agents "*qui ont*

¹²⁰² Décret n° 96-857 du 2 oct. 1996, J.O. 3 oct. 1996, p. 14560 ; décret n° 96-858 du 2 oct. 1996, J.O. 3 oct. 1996, p. 14561. Sur ces décrets, voir notamment Catherine BLAIZOT-HAZARD, "Commentaire des décrets d'intéressement des chercheurs publics : décrets du 2 octobre 1996", *La Revue administrative*, n° 305, sept.-oct. 1998, p. 653 ; Christine BERTRAND, "Les inventions des fonctionnaires (apports des décrets du 2 octobre 1996)", *D.A.*, fév. 1997, n° 2, p. 8 ; voir surtout Manuel CARIUS, *Cumuls et agents publics*, *Bibliothèque de droit public*, tome 222, LGDJ, Paris, 2002, pp. 282 à 289

¹²⁰³ voir le document annexé au décret n° 96-857 du 2 oct. 1996 précité, qui mentionne, parmi les corps de fonctionnaires concernés par l'application du décret, non seulement les chercheurs régis par le décret n° 83-1260 du 30 déc. 1983, mais aussi les enseignants-chercheurs régis par le décret n° 84-431 du 6 juin 1984, et ceux des centres hospitaliers et universitaires. Certains agents non titulaires sont aussi concernés par ces dispositions, comme les allocataires de recherche et les moniteurs de l'enseignement supérieur, les attachés temporaires d'enseignement et de recherche, et les boursiers de thèse des EPST : voir l'art. R. 611-14-1 du code de la propriété intellectuelle, annexe "Fonctionnaire et agents auteurs d'une invention", rubrique "Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche".

¹²⁰⁴ Décret n° 2001-140 du 13 fév. 2001, J.O. 15 fév. 2001, p. 2546

¹²⁰⁵ Si l'invention a été mise au point par plusieurs agents, il est fait application, pour le calcul de la prime d'intéressement, d'un coefficient représentant la contribution à l'invention de l'agent concerné ; voir l'art. R. 611-14-1 du code de la propriété intellectuelle.

¹²⁰⁶ CE 8 avril 1998, *Syndicat général de la recherche agronomique CFDT, AJFP*, nov.-déc. 1998, n° 6, p. 24 ; concl. Catherine BERGEAL, p. 22

dans leurs attributions une mission inventive ou auxquels des études et recherches sont explicitement confiées" —, cette prime d'intéressement, contrairement aux règles habituelles de la fonction publique, ne dépend pour sa part nullement de la situation statutaire de l'agent¹²⁰⁷ : selon Manuel Carius, *"la nature de la prime créée par les décrets du 2 octobre 1996 est d'autant plus intéressante qu'elle semble être un cas rare en droit français de la fonction publique"*¹²⁰⁸. En effet, cette prime est exclusivement liée à l'invention elle-même, son montant variant uniquement en fonction des revenus procurés à l'administration par son exploitation, c'est-à-dire en fonction de la demande du marché sur lequel le produit se situe. En ce sens, on peut dire que cette prime d'intéressement privilégie la qualité d'inventeur, au détriment de celle de fonctionnaire, et révèle par là son caractère nettement incitatif. En la généralisant, les pouvoirs publics ont opté pour une solution différente de celle qui prévaut encore officiellement pour les droits d'auteur des enseignants-chercheurs et des chercheurs des EPST : ils ont contribué sur ce point non seulement à renforcer l'attractivité de la recherche publique, mais aussi à confirmer, en rupture avec la philosophie égalitaire du monde de la recherche publique, la spécificité du statut de l'enseignant-chercheur et du chercheur public par rapport à celui des autres fonctionnaires.

Enfin, pour inciter les chercheurs du secteur public à l'innovation, un décret du 26 septembre 2005¹²⁰⁹ a adjoint à la prime d'intéressement une "prime au brevet d'invention", qui pour sa part est forfaitaire¹²¹⁰ ; son montant a été fixé, par arrêté, à 3 000 euros¹²¹¹.

¹²⁰⁷ voir les conclusions Catherine BERGEAL précitées, pp. 23-24

¹²⁰⁸ Manuel CARIUS, *Cumuls et agents publics*, *op. cit.* p. 284

¹²⁰⁹ Décret n° 2005-1217 du 26 sept. 2005, J.O. 29 sept. 2005, texte n° 40 ; ce décret modifie l'art. R. 611-14-1 du code de la propriété intellectuelle.

¹²¹⁰ Cependant, si l'invention a été mise au point par plusieurs agents, la "prime au brevet d'invention" est affectée pour chaque agent concerné d'un coefficient représentant sa contribution à l'invention.

¹²¹¹ Arrêté du 26 sept. 2005, J.O. 29 sept. 2005, texte n° 47

Section 2. L'INCITATION À L'ENGAGEMENT ÉCONOMIQUE

Le statut général des fonctionnaires, ainsi que le code pénal, contiennent des dispositions très restrictives sur les liens pouvant s'établir entre les fonctionnaires et une entreprise du secteur privé. De manière générale, la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires leur interdit, sauf dérogation exceptionnelle dont les conditions sont fixées par décret en Conseil d'État, l'exercice de toute activité privée lucrative, de quelque nature que ce soit¹²¹².

Cependant, la recherche ayant notamment vocation à pénétrer le marché pour s'inscrire dans une dynamique économique et sociale, les pouvoirs publics ont conçu pour ses acteurs fonctionnaires des règles statutaires assouplies. La loi du 15 juillet 1982 prévoit par son article 25 que *"les statuts des personnels de recherche ou les règles régissant leur emploi doivent (...) favoriser la libre circulation des idées et, sans préjudice pour leur carrière, la mobilité des personnels entre les divers métiers de la recherche au sein du même organisme, entre les services publics de toute nature, les différents établissements publics de recherche et les établissements d'enseignement supérieur, et entre ces services et les entreprises"*. L'article 26 de la loi prévoit par conséquent la possibilité, pour les statuts des personnels des EPST, d'édicter des adaptations et des dérogations aux règles du statut général de la fonction publique, *"afin de faciliter la libre circulation des hommes et des équipes entre les métiers de la recherche et les institutions qui y concourent"*.

Ces dérogations furent dans un premier temps fixées par le décret n° 83-1260 du 30 décembre 1983¹²¹³ : pour valoriser les résultats de leurs recherches, les fonctionnaires chercheurs

- peuvent être détachés auprès d'une entreprise, d'un organisme privé ou d'un groupement d'intérêt public ;
- peuvent être mis à la disposition d'une entreprise, ou de tout organisme public ou privé ;
- peuvent être mis en position de disponibilité pour créer leur propre entreprise.

¹²¹² Art. 25 précité de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, J.O. 14 juillet 1983, p. 2174 : *"les fonctionnaires consacrent l'intégralité de leur activité professionnelle aux tâches qui leur sont confiées. Ils ne peuvent exercer à titre professionnel une activité privée lucrative de quelque nature que ce soit (...)"*.

¹²¹³ voir les art. 243 à 245 du décret n° 83-1260 du 30 déc. 1983 précité

Mais le maintien de leurs obligations statutaires et le risque de délit de prise illégale d'intérêts n'offraient pas aux chercheurs publics la sécurité juridique attendue : par conséquent, ces dispositions ont été très peu utilisées¹²¹⁴. C'est pourquoi le législateur a souhaité ouvrir la recherche publique au monde de l'entreprise¹²¹⁵ : la loi sur l'innovation et la recherche du 12 juillet 1999 précitée, dite "loi Allègre", lève les obstacles statutaires à la diffusion dans l'économie des produits de la recherche publique, et insiste sur la mobilité des chercheurs, comme sur celle des enseignants-chercheurs¹²¹⁶. Ce faisant, elle accroît la liberté de ces fonctionnaires, en offrant un cadre juridique clair aux personnels de recherche qui souhaitent, sans risquer des conflits d'intérêts ni compromettre leur carrière scientifique, soit entretenir des liens avec une entreprise existante qui s'engage dans la valorisation de leurs travaux (I), soit créer une entreprise *ex nihilo*, là aussi pour valoriser leurs propres recherches (II).

I. LA REDÉFINITION DES LIENS ENTRE LE CHERCHEUR PUBLIC ET LE SECTEUR MARCHAND

La valorisation de la recherche a longtemps été regardée par les chercheurs du secteur public avec détachement, comme une activité accessoire ne relevant pas directement de leurs missions : les soucis de l'industrialisation sont étrangers, voire opposés, à la culture française du service public. Pourtant, des objectifs de transfert des résultats vers la sphère industrielle lui avaient été assignés dès 1982 ; au nom de ces objectifs, avec pour ambition d'aider à l'évolution des approches de la recherche, le législateur ouvrit en 1999 la possibilité pour les chercheurs du service public d'instaurer, sur la durée, des relations avec des entreprises de valorisation¹²¹⁷ (A) ; cette possibilité fut accompagnée de garanties tendant à prévenir tout conflit d'intérêts entre le fonctionnaire et le service public (B).

¹²¹⁴ En 1995-1996, la mobilité statutaire a par exemple concerné 30 à 40 personnes sur plus de 25 000 chercheurs, soit entre 0,10 et 0,15 % des chercheurs ; voir La technologie et l'innovation, rapport précité du Conseil économique et social présenté par Henri GUILLAUME

¹²¹⁵ sur l'activité des fonctionnaires dans les entreprises de valorisation de la recherche, voir Manuel CARIUS, Cumuls et agents publics, *op. cit.* pp. 289 à 297

¹²¹⁶ voir la circulaire du 7 oct. 1999 relative à la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche concernant les coopérations des personnels de recherche avec les entreprises, J.O. 14 oct. 1999, p. 15344 : cette circulaire indique clairement, dans son I, que la loi s'applique aux "agents ayant la qualité de fonctionnaires civils, titulaires et stagiaires, quels que soient les statuts particuliers des corps auxquels ils appartiennent et quelles que soient les fonctions assignées à ces personnels. Il s'agit donc aussi bien des chercheurs et enseignants-chercheurs que des membres des corps d'ingénieurs, de techniciens ou de personnels administratifs, comme de tout autre fonctionnaire civil affecté dans le service public de la recherche".

¹²¹⁷ voir Jean-Luc PISSALOUX, "La loi sur l'innovation et la recherche – Du bon usage des dérogations au droit commun de la fonction publique", *Droit administratif – Éditions du Juris-Classeur*, mai 2000, chron. p. 8

A. L'ouverture des activités de valorisation aux chercheurs publics

Dès la formation des jeunes chercheurs, les "conventions industrielles de formation par la recherche" (CIFRE) offrent aux doctorants souhaitant développer leurs travaux dans le cadre d'un projet de recherche industrielle la possibilité de préparer leur thèse en entreprise, en liaison avec une équipe de recherche publique : ces conventions, qui sont de véritables bourses de thèse financées par l'État, s'inscrivent dans le cadre d'un contrat de travail entre un doctorant et une entreprise¹²¹⁸, et impliquent une équipe de recherche qui assure l'encadrement de la thèse.

Mais au-delà de cette pénétration de la formation à la recherche dans le monde industriel, et en opposition avec les principes généraux du droit commun de la fonction publique, les enseignants-chercheurs et les chercheurs eux-mêmes sont autorisés depuis la loi sur l'innovation et la recherche de 1999, pour favoriser la diffusion dans l'économie des résultats de la recherche publique, non seulement à apporter leur concours scientifique à une entreprise de valorisation (1), mais aussi à prendre des intérêts en son sein sous la forme d'une participation à son capital social (2), et même à participer à sa direction si elle a la forme d'une société anonyme (3).

1) Le concours scientifique à une entreprise de valorisation

Les conditions de dérogation à l'article 25 précité de la loi du 13 juillet 1983, interdisant aux fonctionnaires d'exercer à titre professionnel une activité privée lucrative, devaient être fixées par décret ; aucun décret n'intervenant, a continué à s'appliquer aux enseignants-chercheurs et aux fonctionnaires des EPST le décret du 29 octobre 1936 précité relatif aux cumuls de retraites, de rémunérations et de fonctions. Ce décret détermine les exceptions à la règle d'interdiction de cumul d'emplois et de rémunérations, prévoyant notamment que le cumul peut être autorisé lorsqu'il s'agit d'expertises ou de consultations. Mais le concours scientifique apporté par un chercheur à une entreprise de valorisation dépassait largement le champ des expertises et consultations couvert par le décret de 1936, qui n'a envisagé que des coopérations ponctuelles : l'article 25 de la loi de 1983 ne connaissait donc pas de dérogation

¹²¹⁸ L'entreprise reçoit du ministère chargé de la recherche une subvention annuelle forfaitaire de 14 635 euros, versée pendant trois ans, correspondant pour le jeune chercheur à un salaire brut annuel minimum de 20 215 euros.

En 2004, ont été signées 1 160 conventions de ce type, gérées par l'Association nationale de la recherche technique pour le compte du ministère ; depuis leur création en 1981, plus de 10 000 doctorants en ont bénéficié. Dans le cadre du plan en faveur de l'innovation, le gouvernement a souhaité développer ce dispositif, pour atteindre à l'horizon 2010 environ 1 500 CIFRE par an.

significative, tandis que, par voie de conséquence, les articles 25 et 26 de la loi du 15 juillet 1982 restaient lettre morte.

L'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche (article L. 413-8 du code de la recherche) a remédié à cette situation en permettant aux personnels de recherche d'apporter leur concours scientifique ou technique à une entreprise qui assure la valorisation de leurs travaux de recherche, selon des modalités définies par convention entre la personne publique employeur et l'entreprise, et ce pendant une période de cinq ans renouvelable. Les chercheurs, qui sont susceptibles de recevoir de l'entreprise un complément de rémunération, demeurent pourtant au sein du service public de la recherche, ce qui implique bien sûr que leur concours scientifique soit compatible avec l'exercice de leur emploi public, mais n'exclut pas un aménagement de leurs obligations, par un temps partiel par exemple.

Comme le notait Pierre Laffitte dans son rapport sur le projet de loi, cette nouvelle disposition "*permet de prévoir une position intermédiaire entre la simple consultance, encadrée par le décret-loi de 1936, et le départ dans l'entreprise*"¹²¹⁹. Cette position intermédiaire est celle d'un cumul d'activités qui va bien au-delà des simples expertises et consultations ponctuelles autorisées par le décret du 29 octobre 1936 ; elle est destinée à la valorisation des travaux de la recherche publique, et ouvre aux chercheurs des perspectives nouvelles.

2) La prise d'intérêts au sein d'une entreprise de valorisation

L'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires énonce que "*les fonctionnaires ne peuvent prendre, par eux-mêmes ou par personnes interposées, dans une entreprise soumise au contrôle de l'administration à laquelle ils appartiennent ou en relation avec cette dernière, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance*". Certaines dispositions du code pénal tendent elles aussi à prévenir les conflits d'intérêts entre le service public et les fonctionnaires¹²²⁰.

Un chercheur fonctionnaire ne peut donc normalement pas prendre de participation au capital social d'une entreprise innovante qui aurait pour origine ses propres travaux de recherche et qui serait liée par un contrat à la personne publique dont il relève. Pourtant, sa participation au capital s'avère souvent essentielle pour les investisseurs : compte tenu de la faiblesse

¹²¹⁹ Pierre LAFFITTE, rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi sur l'innovation et la recherche, 11 fév. 1999, doc. Sénat n° 217, p. 12 ; notons que l'emploi du terme "*décret-loi*" pour désigner le décret du 29 oct. 1936 est impropre (*cf. infra* p. 431, note 1271).

¹²²⁰ voir par ex. les art. 432-12 et 432-13 du code pénal, qui tendent à prévenir tout conflit d'intérêts entre le service public et ses agents.

des mécanismes de soutien financier à l'innovation, ils considèrent que même si l'intéressé ne souhaite pas quitter son laboratoire, il doit au moins montrer qu'il croit à la viabilité de son projet en risquant une part de ses avoirs. En 1999, le législateur introduisit donc une nouvelle dérogation au statut général de la fonction publique : la loi sur l'innovation et la recherche permet aux chercheurs de prendre une participation dans le capital social d'une entreprise qui valorise leurs travaux, et de percevoir le cas échéant les revenus liés à cette participation¹²²¹. Cette prise de participation du fonctionnaire n'exclut pas qu'il apporte en outre à l'entreprise son concours scientifique et technique.

3) La participation aux instances dirigeantes d'une entreprise de valorisation

Dans le même esprit, les enseignants-chercheurs et les chercheurs fonctionnaires peuvent être autorisés, à titre personnel, à devenir membres du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société anonyme.

Les dispositions du code de la recherche qui ouvrent cette possibilité¹²²² ont pour objet de renforcer les contacts entre le monde de la recherche et celui de l'entreprise, et de promouvoir les liens qui peuvent, dans leur intérêt commun, unir l'un à l'autre.

B. L'encadrement des activités de valorisation des chercheurs publics

Si les enseignants-chercheurs et les chercheurs des EPST sont autorisés à participer sous diverses formes à l'activité d'une entreprise de valorisation, ces lourdes dérogations aux principes généraux du droit de la fonction publique ont été subordonnées à la satisfaction de plusieurs conditions de fond (1) et au respect d'exigences procédurales (2), destinées à garantir l'indépendance des personnels concernés et à préserver les intérêts du service public¹²²³.

1) Les conditions de fond

Ces conditions, dont le sens est la conciliation du cumul d'activités avec les principes de la déontologie des fonctionnaires, concernent l'objet de l'entreprise (a), l'activité du chercheur en son sein (b), et le niveau de sa rémunération (c).

¹²²¹ Art. L. 413-9 du code de la recherche

¹²²² Art. L. 413-12 du code de la recherche

¹²²³ voir le livre IV, titre I^{er}, chapitre III du code de la recherche, "Participation des personnels de la recherche à la création d'entreprises et aux activités des entreprises existantes" (art. L. 413-1 à L. 413-16)

a) L'objet de l'entreprise

L'entreprise doit être investie dans la valorisation des travaux de recherche du fonctionnaire appelé à collaborer avec elle, ou à s'associer à elle par une participation à son capital social ; pour que le chercheur puisse éventuellement participer à ses instances dirigeantes —dans le cas où l'entreprise est constituée en société anonyme—, cette dernière doit être très précisément destinée à "*favoriser la diffusion des résultats de la recherche publique*".

b) L'activité de l'agent

L'activité de l'agent dans l'entreprise doit préserver son indépendance :

- lorsque le fonctionnaire apporte à l'entreprise de valorisation son concours scientifique ou technique, il doit se limiter à cette mission : il ne peut être chargé d'aucune mission d'encadrement, ni d'aucune tâche de gestion ou d'administration, et ne peut en aucun cas se trouver dans une situation hiérarchique ; lui est par ailleurs interdite toute participation à la négociation des contrats conclus entre l'entreprise et l'établissement public.
- la participation d'un fonctionnaire au capital social d'une entreprise qui valorise ses travaux ne peut le conduire à occuper au sein de cette entreprise des fonctions de dirigeant, ni à être placé dans une situation hiérarchique.
- lorsqu'un fonctionnaire participe aux instances dirigeantes d'une société anonyme, son activité doit être strictement limitée à celle de membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance : il ne peut exercer aucune autre fonction au sein de l'entreprise.

c) La rémunération de l'agent

La rémunération que tire le chercheur public du concours scientifique ou technique qu'il apporte à l'entreprise est plafonnée par décret.

Sa participation au capital social d'une entreprise de valorisation est limitée à 15 %.

Enfin, la participation de l'agent dans le capital de la société anonyme dont il devient le dirigeant ne doit jamais être supérieure au nombre d'actions requis par la société pour être membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance, selon le cas, et en tout état de cause ne doit jamais dépasser 5 % du capital (sa rémunération est, là également, plafonnée par décret).

2) Les exigences procédurales

Les exigences procédurales permettent d'assurer l'information de l'autorité publique dont relève l'agent (a), qui reste d'ailleurs soumis, pour collaborer avec une entreprise, à un régime d'autorisation administrative (b).

a) L'obligation d'information

Tout concours scientifique et technique donne lieu à la conclusion d'une convention entre l'établissement public employeur et l'entreprise concernée ; le conventionnement est une garantie qui va bien plus loin que la simple information de l'autorité dont relève l'agent, car la convention est destinée à permettre à l'établissement public de consentir à la nature, à l'objet et à la durée de la collaboration, ainsi qu'au montant de la rémunération de son agent.

Dans le cadre de la participation d'un fonctionnaire au capital social d'une entreprise qui valorise ses travaux, le fonctionnaire a l'obligation d'informer son employeur public du montant des revenus qu'il perçoit effectivement à raison de sa participation.

Enfin, l'agent public qui participe aux instances dirigeantes d'une société anonyme doit non seulement informer son établissement du montant de sa participation au capital et des revenus qu'il perçoit, mais aussi des éventuelles cessions de titres auxquelles il procède.

L'ensemble de ces règles contribuent à la nécessaire transparence des relations entre l'agent, le service public et l'entreprise de valorisation.

b) La nécessité d'une autorisation

Les enseignants-chercheurs et les chercheurs fonctionnaires qui souhaitent entretenir des liens avec une entreprise de valorisation sont soumis à un régime d'autorisation administrative : la mise en œuvre des dispositions précitées est conditionnée par la délivrance d'une autorisation accordée par l'établissement public, après avis d'une commission de déontologie qui examine en particulier les conditions de fond qui viennent d'être présentées¹²²⁴.

¹²²⁴ Créée en 1993 par la "loi Sapin" (loi n° 93-122 du 29 janv. 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, J.O. 30 janv. 1993, p. 1588), cette commission de déontologie est compétente "*pour apprécier la compatibilité avec leurs fonctions précédentes des activités que souhaitent exercer en dehors de leur administration des fonctionnaires devant cesser ou ayant cessé définitivement leurs fonctions par suite de leur radiation des cadres ou devant être placés en position de disponibilité*" ; elle voit donc ici son rôle élargi par ce régime d'autorisation administrative.

La délivrance, mais aussi le maintien de ces autorisations, sont strictement encadrés¹²²⁵ ; sont pris en considération les "*intérêts matériels ou moraux*" de l'organisme de recherche, et l'absence totale d'implication du chercheur dans la négociation des contrats passés entre son organisme employeur et l'entreprise, de façon à garantir l'indépendance et la neutralité du service public, et assurer la primauté de l'intérêt général. Fin 2004, 451 chercheurs du service public avaient reçu un avis favorable de la commission de déontologie pour participer à l'activité d'une entreprise, soit en qualité d'experts ou de consultants, soit en qualité d'associés, soit en qualité de dirigeants¹²²⁶ ; fin 2002, alors que le nombre de chercheurs ayant effectivement obtenu l'autorisation de leur établissement n'avait pas encore atteint 300, ces dispositions avaient déjà été à l'origine directe de la création de plus de 160 entreprises de valorisation¹²²⁷.

Une fois l'autorisation de son établissement public acquise, ce régime assure au chercheur fonctionnaire une position privilégiée au regard du droit commun de la fonction publique¹²²⁸ : le chercheur public français, affranchi d'importants principes du statut général des fonctionnaires —ceux de l'exclusivité professionnelle et du désintéressement—, peut être considéré comme bénéficiant d'un statut *sui generis*, lié à la spécificité de son activité de recherche. Le nouveau dispositif, en offrant ainsi un cadre juridique clair aux chercheurs désireux d'adapter au marché les résultats de la recherche publique, permet à celle-ci de mieux développer son utilité économique.

¹²²⁵ L'autorisation peut en effet être retirée dès lors que l'agent méconnaît ses obligations légales, ou celles posées par l'autorisation.

¹²²⁶ Mesures de soutien à l'innovation et à la recherche technologique – Bilan au 31 décembre 2004, Ministère délégué à la recherche, Direction de la technologie, mars 2005, pp. 13-14 (rapport disponible sur le site <http://www.recherche.gouv.fr/rapport/soutienirt.pdf>)

¹²²⁷ voir Claude GATIGNOL, Avis présenté au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2004 (n° 1093), 9 oct. 2003, doc. A.N. n° 1112 tome 15 (12^{ème} législ.), p. 34

¹²²⁸ L'intérêt de ces dispositions réside aussi dans leur champ d'application, qui ne se limite pas aux personnels fonctionnaires des universités et des EPST mais s'étend à tous les agents du service public ayant une mission de recherche. Les agents non fonctionnaires peuvent donc également être autorisés à valoriser leurs travaux de recherche, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État (sont visés les praticiens hospitaliers, et les doctorants ou jeunes docteurs qui ont un statut d'agents non titulaires de l'État, tels que les allocataires de recherche et les ATER). C'est ainsi la recherche publique dans son ensemble qui bénéficie de ces mesures.

II. LA POSSIBILITÉ POUR LE CHERCHEUR PUBLIC DE CRÉER SA PROPRE ENTREPRISE DE VALORISATION

Les positions de disponibilité ou de détachement, obligatoires pour les chercheurs qui voulaient créer une entreprise et négocier les contrats d'exploitation des résultats de leurs recherches, constituaient une contrainte dissuasive, car elles créaient une rupture avec le service public et impliquaient une prise de risques importante : le fonctionnaire qui souhaitait créer une entreprise était en réalité contraint de faire "*le grand saut*", selon l'expression même de la Cour des comptes¹²²⁹, puisque tant qu'il n'était pas détaché ou en position de disponibilité, la négociation des contrats de collaboration ou de licence d'exploitation, qui sont à l'origine de la création d'une entreprise de valorisation, lui était interdite. Les règles statutaires, comme les dispositions du code pénal, imposaient donc au fonctionnaire de rompre tout lien avec le service public, c'est-à-dire avec son laboratoire d'origine, avant d'entreprendre une démarche tendant à la création d'une entreprise, ce qui est en contradiction avec l'idée même d' "essaimage" qui préside à la création d'entreprises, à partir de résultats de la recherche publique, par des personnels de recherche.

Symbolisant le resserrement des liens entre le monde académique et la sphère industrielle, la possibilité de créer leur propre entreprise de valorisation sans renoncer à leur statut d'agents publics est ouverte aux enseignants-chercheurs et aux chercheurs des EPST depuis 1999 (A). Elle est favorisée par des adaptations législatives et réglementaires qui ont bouleversé le droit des sociétés, ainsi que par des aides diverses, attribuées dans le cadre de la politique de l'innovation (B).

A. Une figure nouvelle dans le service public : le "chercheur-entrepreneur"

L'article 1^{er} de la loi Allègre (articles L. 413-1 et suivants du code de la recherche) prévoit que les personnels de recherche peuvent être autorisés, en vertu d'un contrat conclu avec la personne publique dont ils relèvent, à participer à titre personnel, en qualité d'associés ou de dirigeants, à la création d'une entreprise qui assure la valorisation des travaux de recherche qu'ils ont effectués dans le cadre de leurs fonctions, c'est-à-dire au titre du service public ; cette participation ne peut excéder six années (elle est autorisée pour une période de deux ans, renouvelable deux fois). Les fonctionnaires sont alors mis à disposition, ou détachés, et ces-

¹²²⁹ Cour des comptes, La valorisation de la recherche dans les EPST, *op. cit.* p. 110

sent toute activité au titre du service public dont ils relèvent, à l'exception d'éventuelles activités d'enseignement. À l'issue de cette période maximale de six ans¹²³⁰, les chercheurs optent entre le retour dans le service public —ils réintègrent alors leur service d'origine¹²³¹— et l'appartenance à l'entreprise.

Cet article prévoit donc l'essaimage, c'est-à-dire la sortie du chercheur de son laboratoire pour une entreprise de valorisation en création. Une fois acquise l'autorisation de son établissement¹²³², le chercheur va disposer d'une grande liberté puisqu'il s'éloignera du service public selon la modalité de son choix —par le biais d'une mise à disposition ou d'un détachement, dans l'attente d'une possible mise en disponibilité—, provisoirement ou définitivement : s'il peut à terme quitter la fonction publique, il conserve tant qu'il n'a pas démissionné la possibilité de réintégrer le service public.

B. L'accompagnement juridique

La création par un chercheur fonctionnaire de sa propre entreprise de valorisation est encouragée par plusieurs dispositions, qui témoignent de la volonté politique de voir les résultats de la recherche publique transférés par ceux-là mêmes qui les ont produits, grâce à une sorte de pontage entre les laboratoires publics et le monde industriel. Ainsi, les procédures de création d'une entreprise dans le domaine de la valorisation de la recherche ont été assouplies (1) ; par ailleurs, diverses mesures prises dans le cadre général de la politique de l'innovation et bénéficiant directement aux enseignants-chercheurs et aux chercheurs publics, facilitent la création d'entreprises innovantes (2).

1) Les adaptations législatives favorisant la création d'entreprises innovantes

Les "entreprises innovantes" sont des entreprises à fort potentiel de croissance, mais aussi à risques ; elles ont besoin d'une certaine souplesse pour leur développement, que n'offre

¹²³⁰ Les chercheurs peuvent en réalité demander leur réintégration dans le service public à tout moment de la période d'autorisation : la circulaire précitée du 7 oct. 1999 précise que l'agent n'est nullement lié à l'entreprise pour des périodes de deux ans.

¹²³¹ La loi précise qu'ils ne peuvent, dans ce cas, conserver aucun intérêt dans l'entreprise ; elle ajoute toutefois que leur réintégration dans le service public ne les empêche pas de poursuivre leur collaboration avec l'entreprise qu'ils ont créée, soit en lui apportant leur concours scientifique et technique, soit en participant à son capital social, soit —s'il s'agit d'une société anonyme— en étant membres de son conseil d'administration ou de son conseil de surveillance (voir l'art. L. 413-6 du code de la recherche).

¹²³² En effet, la création d'une entreprise par un chercheur public est elle aussi soumise à l'autorisation préalable de leur établissement, qui se prononce sur la base de l'avis formulé par la commission de déontologie.

pas la forme la plus classique de l'entreprise, la "société anonyme", dont le statut comporte de nombreuses contraintes peu compatibles avec la réactivité indispensable pour répondre aux aléas de la valorisation.

La loi de 1999 sur l'innovation et la recherche a misé pour la valorisation de la recherche sur une autre formule, créée par la loi du 3 janvier 1994 : celle de la "société par actions simplifiée" (S.A.S.), qui se caractérise par la grande liberté accordée à ses fondateurs, tant dans l'organisation interne de la société que dans le contrôle de son actionnariat. En effet, les conditions de direction et de fonctionnement d'une S.A.S. sont déterminées librement par ses statuts : une grande latitude est laissée aux associés pour fixer les conditions de nomination des dirigeants, leur nombre, la durée de leur mandat et leur mode de rémunération, mais aussi les mécanismes propres de décision, le mode de consultation des associés et les rapports entre droit de vote et détention du capital. Cette liberté permet en particulier de dissocier pouvoir et capital, c'est-à-dire dans le cas d'une société innovante, de définir les rapports entre les créateurs et les investisseurs.

Or, en vue de promouvoir la société par actions simplifiée comme formule d'entreprise privilégiée pour valoriser des travaux de recherche, l'article 3 de la loi sur l'innovation et la recherche assouplit encore ses conditions de constitution, pour élargir le recours à la société par actions simplifiée sur deux points essentiels¹²³³.

D'une part, la loi de 1999 remet en cause la conception originelle de la S.A.S., celle d'une "société de sociétés" ou de "société contrat"¹²³⁴, en créant la "société par actions simplifiée à associé unique", ou "unipersonnelle". Les nouvelles dispositions permettent en effet à toute personne —physique ou morale— de créer une S.A.S., y compris sous une forme unipersonnelle. Ainsi, un EPST ou une université peuvent désormais créer des filiales sous forme de S.A.S., alors qu'ils étaient auparavant obligés de recourir pour leurs activités de valorisation à la formule de l'association, critiquée par la Cour des comptes pour son opacité, ou à celle de la société anonyme, plus rigide ; de même, un groupement d'intérêt public peut désormais se transformer en société par actions simplifiée. Mais il faut surtout souligner l'intérêt de cette

¹²³³ sur cette réforme des sociétés par actions simplifiées, voir notamment Sandra BIENVENU, "Réforme de la S.A.S. : une nouvelle structure pour les P.M.E. et les personnes physiques", *LPA*, 25 oct. 1999, n° 212, p. 12 ; Paul LE CANNU, "La SAS pour tous", *Bulletin Joly Sociétés*, août-sept. 1999, n° 8-9, p. 841 ; Jean PAILLUSSEAU, "La nouvelle société par actions simplifiée. Le big-bang du droit des sociétés !", *Dalloz*, 1999, 32^{ème} cahier, chron. p. 333 ; Dominique VIDAL, "Le deuxième souffle législatif de la société par actions simplifiée", *Droit des sociétés – Éditions du Juris-Classeur*, août-sept. 1999, n° 8-9, chroniques, p. 4

¹²³⁴ Au moment de sa conception, et conformément aux attentes du milieu industriel, la formule de la S.A.S. avait en effet permis d'assouplir en particulier les conditions de regroupement de sociétés, et de coopération entre entreprises.

disposition pour les chercheurs eux-mêmes, qui peuvent envisager seuls la création d'une société par actions simplifiée.

D'autre part, la loi de 1999 assouplit les conditions de création d'une S.A.S. en supprimant l'obligation de libération totale du capital dès la souscription : le capital de la S.A.S. —qui doit être au moins égal à 37 000 euros— peut aujourd'hui être libéré pour moitié lors de la souscription, l'autre moitié pouvant l'être dans les cinq années suivant l'immatriculation de la société. Cet assouplissement permet aux créateurs de disposer du temps nécessaire à la rentabilisation des investissements.

L'adaptation aux tâches de valorisation de cette formule de la société par actions simplifiée contribue à créer un environnement propice à la création d'entreprises innovantes, et profite directement aux chercheurs du service public désireux d'engager un tel projet.

2) Les aides publiques attribuées dans le cadre de la politique de l'innovation

Soucieux de développer l'innovation, les pouvoirs publics ont décidé d'accompagner la création d'entreprises de valorisation de la recherche par divers moyens. Ils encouragent en premier lieu les investissements, publics ou privés, nécessaires à la constitution du capital de départ de telles entreprises (a) ; ils proposent par ailleurs aux porteurs de projets diverses aides pour la création de leur entreprise (b) ; ils introduisent enfin des dispositions fiscales avantageuses pour les jeunes entreprises innovantes (c).

a) Les encouragements à l'investissement

La création d'une entreprise nécessite dès son initialisation, on l'a vu, un apport en capital qui n'est pas toujours à la disposition des créateurs. Afin d'encourager l'investissement dans les entreprises de valorisation de la recherche, l'État —et d'autres collectivités publiques— alimentent des "fonds d'amorçage" qui permettent d'aider les chercheurs à disposer du capital de départ nécessaire à la création d'une entreprise ; par ailleurs, d'importantes exonérations fiscales permettent d'attirer auprès des entreprises innovantes les "investisseurs providentiels".

- **L'apport public aux "fonds d'amorçage"**

L'État consacre près de 23 millions d'euros à des fonds nationaux ou régionaux, appelés "fonds d'amorçage", qui sont spécialisés dans l'apport en capital à des entreprises innovantes en création : ils investissent, dès la phase de démarrage, dans des entreprises innovantes

liées à la recherche publique, les aides étant attribuées sous forme d'avances remboursables non rémunérées. Or de fait, l'apport public diminue le risque des investisseurs privés, et facilite par conséquent la constitution des fonds. Les organismes publics de recherche et les universités participent souvent eux-mêmes à ces fonds, même si leur capital et leur gestion sont à dominante privée.

L'État contribue ainsi à cinq fonds nationaux, qui représentent un financement en capital d'amorçage de 150 millions d'euros¹²³⁵ ; à hauteur de 45 millions d'euros, il alimente également six fonds régionaux, qui permettent d'ancrer l'innovation au cœur du tissu économique local, avec le soutien des universités et le plus souvent des collectivités territoriales¹²³⁶.

- L'appel aux "investisseurs providentiels"

Le plan pour l'innovation, présenté en avril 2003 conjointement par le ministère de la recherche et le ministère de l'industrie, prévoyait de donner un statut spécifique aux "investisseurs providentiels", ou "*business angels*", pour leur permettre d'apporter avantagement des fonds aux entreprises innovantes en création. L'article 91 de la loi de finances pour 2004¹²³⁷ crée à cette fin la "société unipersonnelle d'investissement à risque" (SUIR), outil juridique spécialement conçu pour la gestion par ces investisseurs de leur portefeuille de participations. Cette nouvelle structure, qui est une société par actions simplifiée à associé unique (cet associé ne peut être qu'une personne physique), a pour objet social exclusif la souscription en numéraire au capital de sociétés répondant à certains critères, notamment d'âge et d'objet¹²³⁸ ; elle permet aux "investisseurs providentiels" de bénéficier d'un avantage fiscal reflétant le risque de leur investissement : pendant dix ans, elle est exonérée d'impôts sur les sociétés, tandis que son souscripteur initial est exonéré d'impôt sur le revenu à raison de ses distributions.

¹²³⁵ Il s'agit du fonds I-Source dans le secteur des technologies de l'information, avec pour partenaire scientifique principal l'INRIA ; du fonds Emertec dans le champ de la microélectronique, en coopération avec le CEA ; du fonds Bioam pour les sciences de la vie, qui associe à l'INSERM, au CNRS et à l'INRA de nombreux partenaires privés ; à ces trois fonds initiaux, se sont ajoutés en 2003 deux fonds, le fonds "Emertec Énergie Environnement 3E", et le fonds Nanotechnologies.

¹²³⁶ On compte ainsi un fonds interrégional qui regroupe l'Auvergne et le Limousin ("Le Lanceur"), et cinq fonds régionaux en Île-de-France ("Cap décisif"), en Rhône-Alpes ("Rhône-Alpes amorçage"), dans le Nord-Pas-de-Calais ("Inovam"), en Provence-Alpes-Côte-d'Azur ("Primaveris"), et en Midi-Pyrénées ("FAM S.A."). Le fonds régional de Franche-Comté n'a pu fédérer un nombre suffisant d'acteurs privés, et a pour cette raison été abandonné.

¹²³⁷ Loi n° 2003-1311 du 30 déc. 2003, J.O. 31 déc. 2003, p. 22530

¹²³⁸ Les sociétés dans lesquelles les SUIR peuvent investir doivent en particulier avoir été créées depuis moins de cinq ans, et correspondre à une véritable création d'activité. Les entreprises innovantes en création ne sont pas les seules concernées, mais elles sont spécialement visées par ces dispositions.

Ce nouveau statut accordé aux "investisseurs providentiels", qui sont les véritables financeurs de l'innovation dans les pays anglo-saxons (ils y interviennent, proportionnellement, 10 à 20 fois plus qu'en France), leur permettra sans doute de faciliter en France la création d'entreprises innovantes, y compris par les chercheurs du service public.

b) Les aides directes aux porteurs de projets

Les "incubateurs" apparus dans les établissements publics de recherche depuis 1999¹²³⁹, sont des structures essentielles pour le lancement d'une entreprise innovante : ils offrent aux porteurs de projets des services précieux (formation à la notion d'entreprise, conseil juridique ou financier, mise en relation avec des partenaires), tout en mettant à leur disposition les locaux et les équipements nécessaires au démarrage de leur activité, en attendant qu'elle se développe et trouve sa place dans des locaux industriels.

Le soutien que constituent au niveau local ces incubateurs publics est relayé au niveau national par l'organisation sous la tutelle du ministère de la recherche, chaque année depuis 1999, d'un concours d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes. Ce concours national a pour objet d'encourager la création d'entreprises investies dans la valorisation de la recherche, tous secteurs technologiques confondus : il offre aux porteurs de projets les plus prometteurs l'accompagnement et le soutien nécessaires à leur mise en œuvre, et éventuellement un financement pour le développement de la société après sa création. Il distingue deux catégories de projets : les projets "en émergence", qui nécessitent encore un travail de maturation, et les projets "en création", prêts pour une réalisation immédiate. Dans chaque région, les projets sont déposés auprès du délégué régional à la recherche et à la technologie ou du délégué régional de l'ANVAR : le jury est régional pour la sélection des dossiers, puis national pour l'attribution des aides.

Le concours national d'aide à la création d'entreprises de technologies innovantes est doté de 30 millions d'euros par an. Sur la période 1999-2004, il a permis la création effective (par les lauréats du concours) de 700 entreprises, dont près de 90 % sont encore en activité ; elles ont permis la création d'environ 4 200 emplois¹²⁴⁰. Indirectement, le concours a en outre

¹²³⁹ *cf. supra* p. 220

¹²⁴⁰ voir Mesures de soutien à l'innovation et à la recherche technologique – Bilan au 31 décembre 2004, Ministère délégué à la recherche, Direction de la technologie, mars 2005, pp. 18-27 (rapport disponible sur le site <http://www.recherche.gouv.fr/rapport/soutienirt.pdf>) ; voir aussi le rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Les aides à la création d'entreprises innovantes à partir de la recherche publique : bilan des dispositifs et analyse des entreprises concernées, rédigé par Alain BILLON, Jean-Loup DUPONT et Jacques HAUDEBOURG, n° 2005-034, juin 2005, pp. 60 à 62.

contribué à la création d'environ 150 entreprises, par des candidats qui, n'ayant pas été retenus au niveau national alors qu'ils avaient passé la phase de sélection régionale, ont pu bénéficier d'autres dispositifs d'aide à la création d'entreprises innovantes.

c) Les incitations fiscales à l'innovation

Les incitations fiscales sont des mesures classiques pour stimuler l'innovation : les entreprises bénéficient d'allègements fiscaux directement liés à leurs dépenses de recherche, tels que le crédit d'impôt recherche¹²⁴¹, ou le dégrèvement de taxe professionnelle sur les investissements de recherche et développement¹²⁴². Mais pour attirer les chercheurs publics vers le monde de l'entreprise, les pouvoirs publics ont instauré des mesures fiscales spécifiques aux entreprises innovantes : les "bons de souscription de parts de créateurs d'entreprises" créés en 1998 sont censés les aider à fidéliser auprès d'elles des scientifiques de haut niveau, tandis que par ailleurs, le nouveau statut des "jeunes entreprises innovantes" leur offre dans leurs premières années d'activité des conditions de développement adaptées aux risques de l'innovation.

➤ Les "bons de souscription de parts de créateurs d'entreprises"

Alors même qu'elles ont un fort potentiel de croissance, les jeunes entreprises innovantes ne peuvent, au moment de leur création, assurer à leurs dirigeants et à leurs collaborateurs la rémunération qui correspond à leur qualification ; elles rencontrent par conséquent des difficultés pour recruter les cadres et les scientifiques dont elles ont besoin.

Une solution a été recherchée dans le recours aux "stock-options", qui permettent aux salariés de souscrire une part du capital de l'entreprise à un prix fixé par avance : cette perspective compense en quelque sorte la faiblesse des salaires proposés, et attire les cadres, ingénieurs et chercheurs tout en les fidélisant puisque leurs options ne peuvent être levées, et leurs titres revendus, que s'ils sont restés dans l'entreprise pendant une certaine période. Mais le recours à ce mode de rémunération par les entreprises innovantes a été rendu aléatoire par la réforme de la fiscalité des stock-options décidée en 1995, qui leur a fait perdre leur caractère attractif¹²⁴³. C'est la raison pour laquelle la loi de finances pour 1998, à son article 76, a fixé un cadre juridique, social et fiscal adapté aux créateurs d'entreprises innovantes, avec les

¹²⁴¹ cf. *supra* p. 206, note 651

¹²⁴² Art. 1647 C quater du Code général des impôts, introduit par l'art. 82 de la loi de finances pour 2003 (loi n° 2002-1575 du 30 déc. 2002, J.O. 31 déc. 2002, p. 22025)

¹²⁴³ voir Commissariat général du plan, Recherche et innovation : la France dans la compétition mondiale, rapport du groupe présidé par Bernard MAJOIE, La documentation française, Paris, oct. 1999, pp. 418 et suiv.

"bons de souscription de parts de créateurs d'entreprise", dits BSPCE, qui constituent une nouvelle catégorie de "stock-options".

Les BSPCE relèvent d'un mécanisme comparable à celui des options de souscription ou d'achat d'actions. Incessibles, ils ouvrent à leur bénéficiaire le droit de souscrire au titre de la société au prix fixé lors de l'attribution de ce droit, et donc de réaliser une plus-value si la valeur de la société a augmenté entre le moment de l'attribution du bon et la revente des titres. Or, le gain réalisé lors de la cession des titres est imposé au taux de droit commun des plus-values de cession de valeurs mobilières ou de droits sociaux, c'est-à-dire au taux de 26 %¹²⁴⁴, si le bénéficiaire est resté au moins trois ans salarié de la société émettrice ; en cas de départ au cours des trois premières années, le taux s'élève à 40 %. Les modalités d'imposition s'avèrent donc attractives, dans la mesure où le taux marginal de l'impôt sur le revenu dépasse les 50 %, et où le taux généralement applicable aux stock-options est de 40 %. De plus, au-delà des trois premières années, aucun délai de conservation des titres n'est exigé.

Le régime des BSPCE se caractérise donc par sa souplesse ; il a été étendu, et encore assoupli, en 1999. En effet, d'une part la loi de finances pour 1999 décida de l'extension de ce dispositif aux entreprises de moins de quinze ans (seules les entreprises de moins de sept ans étaient auparavant concernées) ; d'autre part, l'article 3 de la loi de 1999 sur l'innovation et la recherche réduit de 75 à 25 % la part du capital de l'entreprise qui doit être détenue par des personnes physiques pour que l'entreprise puisse émettre des BSPCE. En effet, le seuil de 75 % était trop élevé pour des entreprises créées par des chercheurs ne disposant pas, lors de leur création, des ressources financières suffisantes pour détenir une part si importante de leur capital, pas plus que pour ces mêmes entreprises qui, se développant, ouvraient leur capital et associaient donc de nouveaux investisseurs à leurs fonds propres.

Ce dispositif des BSPCE, destiné à attirer et à fidéliser les cadres des petites et moyennes entreprises en les faisant participer à leur développement et en leur offrant un intéressement aux résultats, permet aux entreprises à fort potentiel de croissance qui n'ont pas encore les moyens d'offrir des salaires élevés et de s'attacher les services de cadres et de scientifiques de haut niveau, de proposer à leurs agents une forme avantageuse de stock-options qui leur ouvrent la possibilité de capitaliser leur investissement personnel : c'est un moyen pour ces entreprises de mener à bien leurs missions d'innovation avec des scientifiques de valeur, qui eux-mêmes, tirent personnellement profit de ces dispositions pour exploiter les résultats de leurs recherches.

¹²⁴⁴ Prélèvements sociaux additionnels compris.

➤ Un statut pour les "jeunes entreprises innovantes"

L'une des principales mesures du "plan innovation" de 2003 visait à soutenir les jeunes entreprises poursuivant des projets de recherche et de développement : celles-ci doivent souvent supporter de lourdes charges d'investissement avant de pouvoir commercialiser leurs produits ou services, et sont par conséquent exposées à des défaillances dans leurs premières années d'activité. La loi de finances pour 2004¹²⁴⁵ leur donna un statut spécifique, celui de "jeunes entreprises innovantes", qui leur confère des avantages fiscaux :

- ces entreprises bénéficient pendant huit ans d'une exonération totale des charges sociales patronales pour les personnels participant en leur sein à des projets de recherche et de développement ;
- elles jouissent d'une exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, totale sur les trois premiers exercices puis égale à 50 % de leur montant sur les deux exercices suivants ;
- elles sont dispensées pour une durée de sept ans, sous réserve d'une délibération des collectivités territoriales concernées, de certaines impositions locales (il s'agit de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties) ;
- leurs actionnaires individuels bénéficient enfin d'une exonération d'impôt sur les plus-values des cessions de titres détenus depuis plus de trois ans.

Pour pouvoir prétendre au statut de "jeune entreprise innovante" et bénéficier de ces avantages fiscaux cumulables¹²⁴⁶, l'entreprise doit avoir moins de huit ans, être une PME au sens communautaire¹²⁴⁷, présenter à l'administration ses projets de recherche et de développement, et démontrer un effort intense et continu dans les dépenses de recherche et de développement, qui doivent en effet représenter au moins 15 % de leurs charges totales. Le coût total de ce dispositif, instauré pour dix ans, a été estimé à 30 millions d'euros par an ; il devrait consolider le dispositif général permettant aux chercheurs publics de concrétiser leur projet de création d'entreprise.

¹²⁴⁵ voir les art. 13 et 131 de la loi de finances pour 2004, précitée

¹²⁴⁶ Leur plafond est cependant fixé à 35 % de l'ensemble des dépenses de recherche engagées. Par ailleurs, étant considérées comme des aides d'État au sens communautaire, les exonérations concernant d'une part l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés, d'autre part les taxes locales, ne peuvent excéder 100 000 euros sur trois ans pour chaque entreprise : seul le respect de ce plafond permet d'éviter que de telles aides soient considérées par la Commission européenne comme affectant la concurrence.

¹²⁴⁷ Au sens communautaire, une PME est une entreprise n'employant pas plus de 250 salariés, dont le chiffre d'affaires n'excède pas 40 millions d'euros ou dont le total du bilan n'excède pas 27 millions d'euros, et qui n'est pas détenue à hauteur de 25 % ou plus du capital et des droits de vote par une entreprise ou conjointement par plusieurs entreprises qui ne sont pas elles-mêmes des PME.

*
* * *

Ces possibilités de cumul d'activités pour les enseignants-chercheurs et pour les chercheurs des EPST sont souvent présentées, par les textes mêmes qui les instituent, comme liées à l'intérêt public qui s'attache au développement de la valorisation industrielle et commerciale des travaux de recherche. Fondamentalement, elles permettent aussi d'assurer, en amont, l'autonomie proclamée de la démarche scientifique des enseignants-chercheurs et des chercheurs publics : les garanties individuelles que leur confèrent leurs statuts à l'égard des diverses sollicitations économiques et sociales comme à l'égard du pouvoir hiérarchique sont renforcées par l'assouplissement de ces mêmes statuts, car dans la mesure où les enseignants-chercheurs et les chercheurs des EPST sont des fonctionnaires d'État, la multiplication de leurs sources de financement leur permet de compenser par leurs initiatives propres le rôle prégnant de la puissance publique dans les questions scientifiques.

Mais la liberté des chercheurs publics s'exprime également, sur le plan fonctionnel, par l'autonomie collective qui leur est accordée tant dans la conduite des établissements de recherche, que dans l'évaluation de leurs propres activités. C'est sans doute, en effet, par cette autonomisation fonctionnelle que la communauté scientifique peut donner à la liberté des chercheurs toute sa portée, et sa signification la plus forte.

Titre II

L'AUTONOMIE FONCTIONNELLE DE LA COMMUNAUTÉ SCIENTIFIQUE

La protection statutaire accordée aux chercheurs, et l'indépendance dont ils disposent individuellement pour la conduite de leur activité, constituent l'indispensable condition —et le fondement même— de la créativité scientifique. Mais dans la relation dialectique qui s'est établie en France entre la politique d'intervention des pouvoirs publics dans le champ de la recherche et le principe de liberté de la production scientifique, le centre d'équilibre —le balancier— est le mode de fonctionnement des institutions de recherche.

Ce fonctionnement institutionnel est régi, dans le prolongement de la liberté personnelle des chercheurs, par un ensemble de règles qui organisent une véritable autonomie de la communauté scientifique en lui permettant d'orienter ses activités (chapitre 1^{er}), puis de les évaluer à l'abri du pouvoir politique comme des rapports de forces économiques (chapitre 2).

CHAPITRE 1 – LA MAÎTRISE DES CHERCHEURS SUR LA CONDUITE DES ÉTABLISSEMENTS

CHAPITRE 2 – L'ÉVALUATION PAR LES CHERCHEURS DES ACTIVITÉS SCIENTIFIQUES

Chapitre 1 - LA MAÎTRISE DES CHERCHEURS SUR LA CONDUITE DES ÉTABLISSEMENTS

*"Les facultés sont des établissements de l'État (...). Mais ces établissements d'État ont ce caractère tout particulier d'être des établissements d'ordre intellectuel, des établissements scientifiques. À ce titre, ils doivent avoir, pour les choses d'ordre intellectuel et d'ordre scientifique, la liberté qui est le privilège de l'esprit et la condition de la science."*¹²⁴⁸

Louis LIARD

La liberté des chercheurs ne peut s'exprimer pleinement que s'ils peuvent jouer les premiers rôles dans la conduite des institutions publiques auxquelles ils appartiennent, ce qui met en cause à la fois leur propre poids dans la définition des politiques d'établissement, et l'autonomie de ces institutions dans le jeu des pouvoirs publics. Il est donc essentiel d'étudier les modes de gouvernement de ces établissements de recherche, ainsi que leur propre liberté scientifique dont le sens est d'exprimer, hors des contraintes de la tutelle de l'État, les choix collectifs d'une institution.

Les universités sont depuis le Moyen Âge un lieu privilégié pour la recherche¹²⁴⁹, qui nourrit l'enseignement supérieur et se nourrit de lui pour renouveler ses acteurs ; or, les établissements universitaires peuvent se prévaloir d'une longue tradition d'autonomie. Le service public de l'enseignement supérieur est aujourd'hui déclaré par le législateur "*indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique*", les dispositions applicables aux universités ayant ainsi pour vocation de "*garantir à l'enseignement et à la recherche leurs possibilités de libre développement scientifique, créateur et critique*"¹²⁵⁰. C'est là une formulation explicite de la liberté de la recherche universitaire, qui bénéficie en premier lieu aux enseignants-chercheurs : les conséquences en sont déterminantes pour leur liberté scientifique (section 1).

¹²⁴⁸ Louis LIARD, *L'enseignement supérieur en France, 1789-1889*, A. Colin, Paris, 1888

À l'époque où Louis Liard écrivait ces lignes, les universités n'étaient pas encore reconstituées ; sa réflexion sur les facultés, qui disposaient alors de la personnalité juridique, est aujourd'hui transposable à l'ensemble des "établissements scientifiques d'État", c'est-à-dire aux universités et aux grands organismes publics de recherche.

¹²⁴⁹ Sous réserve des périodes marquées par leur asservissement aux intérêts d'État ; cf. *supra* pp. 31 et suiv.

¹²⁵⁰ Art. 3 de la loi n° 84-52 du 26 janv. 1984 précitée (art. L. 141-6 du code de l'éducation)

Quant aux grands organismes publics nationaux, voués exclusivement aux progrès de la science, ils constituent la manifestation la plus aboutie de la prise en charge par l'État de la recherche au service de l'intérêt général ; il convient de mesurer la marge de manœuvre dont disposent en leur sein les chercheurs publics, dans la définition et la déclinaison des priorités scientifiques et technologiques (section 2).

Section 1 – L'autonomie des universités

Section 2 – La maîtrise de gestion des EPST

Section 1. L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS

Pour mettre fin à l'emprise des structures facultaires sur le système d'enseignement supérieur, et redonner son sens à la notion d'université¹²⁵¹, la loi d'orientation de 1968 avait été construite autour de trois piliers : l'autonomie des universités, leur caractère pluridisciplinaire, et le principe de participation. Edgar Faure, son concepteur, avait imaginé un processus qui comportait plusieurs étapes : les facultés furent d'abord transformées en unités d'enseignement et de recherche —non pourvues de la personnalité juridique—, elles-mêmes regroupées, sur leur initiative et en fonction de leurs complémentarités, en établissements pluridisciplinaires appelés à devenir les nouvelles universités ; ces regroupements furent pourvus d'organes consultatifs prévus par la loi, qui élaborèrent des statuts, approuvés ensuite par le ministère. Enfin, les universités furent créées par décret, sous la forme d'établissements publics à caractère scientifique et culturel, et leurs organes de direction se mirent en place conformément aux statuts approuvés : c'en était officiellement fini de l'organisation facultaire héritée de Napoléon, compensée par la pluridisciplinarité qui renouait enfin avec l'idéal de la réunion des savoirs. L'autonomie proclamée des universités, quant à elle, devait leur permettre de définir leurs objectifs, leur organisation et leur fonctionnement, tandis que le principe de participation associait à leur gestion non seulement toutes les catégories de personnels —enseignants, chercheurs, personnels non enseignants—, mais aussi les étudiants, et des représentants d'activités extérieures aux universités pour que celles-ci restent en contact avec le corps social.

L'un des grands apports de la loi d'orientation de 1968 était donc la proclamation du principe de la participation des personnels et étudiants à l'administration de l'établissement, par la voie de leurs représentants élus dans les conseils¹²⁵² ; la loi de 1984 reprit ce principe et l'amplifia. La notion de "participation" s'étend à toutes les catégories de personnes réputées, à un titre quelconque, appartenir à l'établissement : la "communauté universitaire" comprend d'une part deux grandes catégories de personnels, les enseignants-chercheurs et les personnels "IATOS" (ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service) eux-mêmes constitués des personnels "ITARF" (ingénieurs, techniciens et administratifs de recherche et de formation) et des personnels des bibliothèques, d'autre part les usagers du service public que sont les étudiants. Ainsi, par la voie de l'élection des instances chargées de diriger l'université, c'est la communauté universitaire dans son ensemble qui assure le gouvernement des universi-

¹²⁵¹ *cf. supra* p. 43 et suiv.

¹²⁵² Le titre III de la loi de 1968 est intitulé "Autonomie administrative et participation".

tés, déclarées "autonomes" par le législateur¹²⁵³. Les conseils universitaires ont par ailleurs été ouverts à des personnalités extérieures à la communauté universitaire, représentatives des partenaires de l'université, pour marquer la volonté d'ouverture et de coopération avec les collectivités territoriales, avec d'autres organismes de recherche, ou avec les entreprises et les associations¹²⁵⁴.

Cette forme de cogestion, fondée sur une conception très large de la "participation", a pu inquiéter les défenseurs des libertés de l'enseignement et de la recherche, car les traditions universitaires n'avaient pas préparé les corps d'enseignants-chercheurs à partager l'exercice des responsabilités. C'était en effet la première fois en 1968 que les compétences exclusives des professeurs sur le sort de l'université étaient remises en question, au profit d'une conception de l'université qui l'envisageait comme une communauté d'acteurs divers, devant ensemble participer à l'orientation de leur établissement.

Dans l'absolu, la notion même de "communauté" implique la mise en commun des compétences, dont l'exercice collectif s'impose à chacun des groupes qui la forment. La participation par la voie de leurs représentants de tous les membres de la communauté universitaire aux décisions susceptibles de les concerner est donc légitime, quelle que soit leur qualité. Mais au sein de cette communauté universitaire, les enseignants-chercheurs exercent une fonction particulière, qui est au cœur des missions universitaires et qui réclame l'indépendance non pas seulement vis-à-vis du pouvoir central, mais aussi à l'intérieur même de leur institution.

C'est ce que signifia le Conseil constitutionnel en 1984, en affirmant que "*par leur nature même, les fonctions d'enseignement et de recherche non seulement permettent mais demandent, dans l'intérêt même du service, que la libre expression et l'indépendance des personnels soient garanties par les dispositions qui leur sont applicables*"¹²⁵⁵. Explicitement relié à la "nature" de leurs fonctions d'enseignement et de recherche, le principe constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs pose une exigence fondamentale relative à leur représentation au sein des conseils universitaires (I), qui sont en effet susceptibles de mettre en cause la vocation même de l'université, c'est-à-dire l'enseignement et la recherche (II).

¹²⁵³ Art. L. 711-1 al. 4 du code de l'éducation

¹²⁵⁴ Les conseils universitaires comprennent en effet quelques membres extérieurs à l'établissement ; ces membres sont désignés par des organismes choisis par l'université elle-même pour siéger au sein des conseils.

¹²⁵⁵ Décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur*, précitée

I. LES RÈGLES DE REPRÉSENTATION DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS

Les instances délibérantes et dirigeantes des universités ne comprennent aucun représentant de l'État, ce qui est tout à fait singulier compte tenu du caractère national des établissements publics que sont les universités. En effet, les organes chargés de la direction et de la gestion des affaires de l'université sont exclusivement désignés par la voie de l'élection.

Au sein de ces instances, la représentation des enseignants-chercheurs conditionne leur maîtrise des questions relatives aux missions d'enseignement et de recherche, et par conséquent l'exercice même de leurs activités. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel, en 1984, consacra à leur profit un double degré d'indépendance : l'indépendance de l'ensemble des enseignants-chercheurs est reliée à la "*nature même*" de leurs fonctions (A), tandis que l'indépendance propre des professeurs d'université détermine l'exercice de leurs "*responsabilités particulières*" (B).

A. L'indépendance des corps d'enseignants-chercheurs

Les exigences constitutionnelles touchent d'abord à la qualité même de la représentation des enseignants-chercheurs au sein des conseils universitaires (1) ; en revanche, en dépit des questions fondamentales soulevées par la cogestion au regard du principe d'indépendance des enseignants-chercheurs, le Conseil constitutionnel n'a tiré de ce principe aucune conséquence relative au taux de participation des enseignants-chercheurs dans les conseils universitaires (2).

1) Une représentation "*propre et authentique*"

Lors de l'examen de la constitutionnalité de la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur, le Conseil constitutionnel estima que "*l'indépendance des professeurs comme celle des enseignants-chercheurs ayant une autre qualité suppose, pour chacun de ces deux ensembles, une représentation propre et authentique dans les conseils de la communauté universitaire*".

Au nom de son caractère "*propre*", la représentation des enseignants-chercheurs doit être assurée directement par des enseignants-chercheurs : le Conseil constitutionnel s'interrogea ainsi sur la conformité à la Constitution de l'assimilation aux enseignants-chercheurs, pour leur représentation dans les conseils universitaires, d'autres catégories de personnels. Il valida l'assimilation aux enseignants-chercheurs des personnels scientifiques des bibliothèques et des musées, en raison de leur étroite association à l'enseignement et à la recherche.

Au nom de son caractère "*authentique*", la représentation des enseignants-chercheurs doit par ailleurs procéder d'une désignation par les seuls enseignants-chercheurs. Cette exigence fut en réalité formulée spécifiquement pour le corps des professeurs, mais étendue, pour des raisons directement liées à l'indépendance propre des professeurs¹²⁵⁶, à l'ensemble qu'ils constituent avec les "*enseignants-chercheurs ayant une autre qualité*" (de fait, les maîtres de conférences). Elle entraîna l'invalidation d'un collège électoral unique : le Conseil constitutionnel considéra que les professeurs devaient être représentés en tant que tels, et par conséquent désignés exclusivement par les membres de leur corps, non seulement pour assurer leur indépendance propre, mais aussi pour garantir celle des autres enseignants-chercheurs dont la sincérité du suffrage aurait pu être mise en cause dans le cadre d'un collège électoral unique en raison de la participation des professeurs aux décisions individuelles concernant leur carrière, et plus généralement des "*responsabilités particulières*" des professeurs, qui s'imposent à eux.

2) Le taux de participation des enseignants-chercheurs

Alors qu'on pouvait penser que l'indépendance des enseignants-chercheurs impliquait à leur profit une participation dans les conseils universitaires leur garantissant la majorité absolue, qui seule peut leur assurer une contribution en toutes circonstances déterminante à l'élaboration des décisions susceptibles d'engager leur activité d'enseignement et de recherche, force est de reconnaître que le Conseil constitutionnel n'a pas formalisé une telle exigence (a). On peut pourtant la juger souhaitable pour assurer pleinement l'indépendance proclamée (b).

a) Les incertitudes de la décision du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel, saisi des dispositions relatives à la représentation des enseignants-chercheurs au sein du conseil scientifique et au sein du "conseil des études et de la vie universitaire", n'a pas cru bon d'examiner la constitutionnalité de leur niveau relatif de représentation au sein de ces instances. Il n'a d'ailleurs pas choisi d'examiner d'office la composition du conseil d'administration au regard du principe d'indépendance des enseignants-chercheurs.

¹²⁵⁶ En effet, si l'exigence d'une représentation authentique s'étend de fait à chacun des deux corps d'enseignants-chercheurs, elle découle en réalité de l'indépendance propre des professeurs ; *cf. infra* p. 436.

- La composition du conseil scientifique

La loi de 1984 prévoyait que les statuts des universités devaient réserver aux "personnels" une représentation de 60 à 80 % au sein du conseil scientifique ; elle prévoyait également une représentation des étudiants de troisième cycle —c'est-à-dire, comme le relève le Conseil constitutionnel, des étudiants qui sont "*engagés dans la recherche*"—, mais cette représentation ne pouvait excéder 12,5 %. Enfin, 10 à 30 % des membres du conseil scientifique devaient être des personnalités extérieures à l'établissement, enseignants-chercheurs ou non. Le Conseil constitutionnel valida cette composition en indiquant simplement que le conseil scientifique ne comportait pas de représentation des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service (dits "ATOS"), que par ailleurs la représentation des étudiants était faible, et que par conséquent le grief selon lequel la composition du conseil scientifique priverait les enseignants-chercheurs d'une réelle indépendance manquait en fait. Ce raisonnement nous semble difficile à suivre, pour trois raisons.

D'une part, le Conseil constitutionnel n'a pas indiqué en quoi une représentation des personnels ATOS —dont certains, comme les personnels ITARF, participent aux missions de recherche— serait par elle-même de nature à remettre en cause l'indépendance des enseignants-chercheurs ; il n'a d'ailleurs pas vu dans la présence au conseil scientifique de personnalités extérieures un obstacle à l'exercice de leur indépendance par les enseignants-chercheurs. Cette logique discriminatoire apparaît injustifiée, à moins que le Conseil constitutionnel ait considéré que le principe d'indépendance n'avait vocation à s'exercer qu'au sein de la communauté universitaire et non pas à l'encontre des éventuelles sujétions extérieures, ce qui serait contraire à la longue tradition d'indépendance des universitaires et aurait mérité une indication expresse.

D'autre part, le Conseil constitutionnel a fondé son raisonnement sur une inexactitude, puisque la loi prévoyait expressément, à son article 30, une représentation —à hauteur d'un douzième au moins des représentants des personnels— des personnels autres que les enseignants-chercheurs. Les personnels ATOS pouvaient donc être représentés au conseil scientifique, contrairement à ce qu'a indiqué le Conseil constitutionnel ; leur représentation est d'ailleurs souvent effective, précisément par des personnels ITARF.

Enfin, la loi ne garantissait aux enseignants-chercheurs que la moitié des sièges attribués aux représentants des "personnels", c'est-à-dire une représentation au conseil scientifique variant entre 30 et 40 %. Ce taux, qui pouvait certes être dépassé mais dont rien ne garantissait qu'il le fût, ne permettait donc pas aux enseignants-chercheurs de détenir en toutes circonstances au conseil scientifique la majorité absolue des suffrages. La question pouvait par consé-

quent se poser de leur indépendance collective sur les questions déterminant leur activité scientifique, au sein d'un conseil susceptible d'être dominé par une logique autre que la leur propre. Le Conseil constitutionnel n'a pu examiner cette question, en raison de l'erreur de départ qui vient d'être soulignée, et qui faussa mécaniquement son raisonnement.

Le Conseil constitutionnel a en tout état de cause validé la composition du conseil scientifique, qui pourtant ne garantissait nullement aux enseignants-chercheurs la majorité absolue en son sein.

- La composition du conseil des études et de la vie universitaire

Selon la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, la composition du conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) devait assurer une participation "*des enseignants-chercheurs et enseignants*" comprise entre 37,5 et 40 %, le même taux étant réservé aux étudiants ; les personnels ATOS devaient être représentés à hauteur de 10 à 15 % du conseil, ainsi que les personnalités extérieures. Le Conseil constitutionnel estima pourtant que la composition du CEVU n'était pas contraire au principe d'indépendance des enseignants-chercheurs, en raison de la "*nature*" et du "*caractère purement consultatif*" de ses attributions. On peut penser, là encore, que la Haute Juridiction a commis une erreur en regardant le CEVU comme un organe purement consultatif, car ce conseil détient un pouvoir de proposition auquel ne peut normalement pas se soustraire le conseil d'administration¹²⁵⁷.

Le Conseil constitutionnel a par conséquent déclaré la composition du CEVU conforme à la Constitution, à la suite d'un raisonnement contestable. Or, là encore, les enseignants-chercheurs ne sont pas en position de maîtriser les propositions soumises au conseil d'administration, car ils ne détiennent pas la majorité absolue au sein de ce conseil. Cependant, pour ce qui est des fonctions des enseignants-chercheurs liées à la recherche —et contrairement au raisonnement applicable au conseil scientifique—, ces derniers ne sont pas ici menacés dans leur liberté et dans leur indépendance, car le CEVU n'a aucune compétence sur les missions de recherche à proprement parler.

- La composition du conseil d'administration

La loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel prévoyait que les enseignants-chercheurs représenteraient 40 à 45 % de l'ensemble des membres du conseil d'administra-

¹²⁵⁷ L'art. 31 de la loi n° 84-52 du 26 janv. 1984 précitée (art. L. 712-6 du code de l'éducation) prévoit en effet que le CEVU "*propose au conseil d'administration les orientations des enseignements de formation initiale et continue, instruit les demandes d'habilitation et les projets de nouvelles filières*".

tion ; ses autres membres devaient se répartir entre personnalités extérieures (20 à 30 % des membres du conseil), représentants d'étudiants (20 à 25 %), et représentants des personnels IATOS (10 à 15 %).

La question de la conformité de sa composition au principe d'indépendance des enseignants-chercheurs aurait donc pu être soulevée ; elle ne l'a pas été par les députés et les sénateurs saisissants, et le Conseil constitutionnel n'a manifestement pas jugé opportun de l'examiner d'office, comme il en a le pouvoir.

Ainsi, en particulier en ce qu'elle a validé la composition du conseil scientifique sans l'examiner sur la base de la représentation relative des enseignants-chercheurs, et n'a pas contrôlé celle du conseil d'administration, la décision du Conseil constitutionnel pose la question de la portée du principe d'indépendance qu'elle proclame.

b) La portée du principe d'indépendance, et ses possibles évolutions

Le principe d'indépendance dégagé par le Conseil constitutionnel garantit explicitement à l'ensemble des enseignants-chercheurs une représentation "*propre et authentique*" ; si cette exigence est fondamentale, elle ne paraît pourtant pas répondre pleinement aux enjeux de l'indépendance des enseignants-chercheurs. En effet, pour que leur indépendance, explicitement reliée par le Conseil constitutionnel à la "*nature*" de leurs fonctions, soit réelle en matière d'enseignement et de recherche, les enseignants-chercheurs doivent disposer de la majorité absolue des sièges dans tous les organes universitaires qui se prononcent dans ces domaines. Or le Conseil constitutionnel ne s'est pas basé sur la représentation relative des enseignants-chercheurs dans les conseils universitaires pour la confronter au principe de leur indépendance ; cette position est ambiguë, car dès lors qu'il estime ne pas devoir conférer au principe d'indépendance la portée ici suggérée, on comprend mal qu'il examine les questions relatives à la composition des conseils sans préciser les critères de leur conformité au principe d'indépendance.

Cette position du Conseil constitutionnel, refusant d'admettre comme une conséquence du principe d'indépendance des enseignants-chercheurs l'exigence que leur soit réservée une représentation dans les conseils universitaires qui leur assure la majorité absolue sur les questions mettant en cause leurs missions d'enseignement et de recherche, est d'autant plus surprenante que l'article L. 711-4 du code de l'éducation prévoit aujourd'hui, précisément en tant que garantie du principe constitutionnel d'indépendance des enseignants-chercheurs, que les déro-

gations aux mesures institutionnelles imposées par la loi de 1984¹²⁵⁸ ne sont possibles que si elles "assurent l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs" non seulement "par la représentation propre et authentique de chacun de ces deux ensembles", mais aussi "par l'importance relative de cette représentation au sein de l'organe délibérant de l'établissement". Le législateur a donc intégré, à son niveau, cette exigence liée à la représentation des enseignants-chercheurs au sein du conseil d'administration de l'université.

On peut cependant regretter que la loi n'ait pas clairement indiqué que les enseignants-chercheurs doivent y détenir la majorité absolue, et par ailleurs que cette exigence ne s'étende pas au conseil scientifique, ce qui peut donner lieu à des incertitudes quant à la portée de cette disposition¹²⁵⁹ ; on peut surtout souhaiter que le législateur soit contraint, par le Conseil constitutionnel lui-même, d'apporter une telle précision. En Allemagne, l'exigence d'une représentation majoritaire des enseignants-chercheurs dans les organismes collégiaux dont les décisions sont susceptibles d'affecter leur liberté scientifique, a par exemple été élevée par le Tribunal constitutionnel fédéral au rang de principe constitutionnel¹²⁶⁰. Il serait heureux que cette position très favorable à la liberté de la recherche, et tout à fait concevable en droit français dans le cadre de la mise en œuvre de l'indépendance constitutionnelle des enseignants-chercheurs reliée à la "nature" de leurs fonctions, inspire le Conseil constitutionnel.

B. L'indépendance spécifique du corps des professeurs d'université

Après avoir consacré un principe d'indépendance au profit de l'ensemble des enseignants-chercheurs, le Conseil constitutionnel estima dans sa décision du 20 janvier 1984 qu' "en ce qui concerne les professeurs, auxquels l'article 55 de la loi confie des responsabilités particulières, la garantie de l'indépendance résulte en outre d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République". Le Haut Conseil dégagera ainsi un principe d'indépendance spécifique aux professeurs des universités, dont le fondement est ancien (1) mais qui est aujourd'hui attaché à l'exercice de leurs "responsabilités particulières" (2).

¹²⁵⁸ Ces dérogations sont nécessairement partielles, temporaires (cinq années), et menées à titre expérimental.

¹²⁵⁹ En effet, à l'université thématique d'Agen créée dans ce cadre dérogatoire, le "conseil d'université" de l'établissement —équivalent du conseil d'administration dans les universités nées du dispositif de la loi de 1984— comprenait 25 membres, dont seulement huit enseignants-chercheurs (quatre professeurs, quatre maîtres de conférences), soit 32 % du conseil. Le Conseil d'État, suivant la logique du Conseil constitutionnel, n'y a vu aucune atteinte au principe de l'indépendance des enseignants-chercheurs ; on peut le regretter, mais surtout s'étonner qu'il n'ait pas sanctionné une violation directe de la loi (voir CE 10 juin 1998, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche*, rec. p. 937, "Conseils d'université").

¹²⁶⁰ voir Michel FROMONT, "La cogestion des universités et la liberté de la science", observations sur la décision du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe du 29 mai 1973, *RDP*, 1975, n° 1, spéc. p. 154

1) Le fondement de l'exigence constitutionnelle

Cette règle de l'indépendance des professeurs d'université semble avoir des racines profondes, puisqu'elle est consacrée par le droit constitutionnel de nombreux pays européens¹²⁶¹ : par son caractère universel, elle rappelle la force de la tradition universitaire.

En France, elle a été déduite, selon les termes mêmes de la Haute Juridiction, "*d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, et notamment par les dispositions relatives à la réglementation des incompatibilités entre le mandat parlementaire et les fonctions publiques*" (a). En raison de son fondement, mais aussi de sa vocation qui est d'assurer le libre exercice des "*responsabilités particulières*" des professeurs, ce "PFRLR" joue au profit des seuls professeurs des universités (b).

a) La dispense d'incompatibilité entre les fonctions de professeur d'université et un mandat parlementaire

Le principe de l'indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur a été "découvert" par le Conseil constitutionnel en tant que "principe fondamental reconnu par les lois de la République", notion consacrée par le préambule de la Constitution de 1946 que reprend celui de la Constitution de 1958 ; comme on le sait depuis longtemps¹²⁶², ces "PFRLR" ne peuvent être découverts par le Haut Conseil que dans des textes législatifs et républicains, antérieurs à l'intervention de la Constitution de la IV^{ème} République, et doivent avoir été affirmés de façon constante, sans avoir fait l'objet de retour en arrière.

Depuis toujours, les fonctionnaires sont soumis à une limitation des cumuls d'activités et de rémunérations ; la tradition républicaine française consacre notamment le principe de l'incompatibilité de l'exercice d'une fonction publique et d'un mandat parlementaire. Cette règle, qu'énonça pour la première fois la Constitution du 4 novembre 1848¹²⁶³, est aujourd'hui formellement exprimée par l'article LO142 du code électoral, qui dispose que "*l'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député*"¹²⁶⁴.

¹²⁶¹ voir Yves GAUDEMET, "L'indépendance des professeurs d'Université, principe commun des droits constitutionnels européens", *Recueil Dalloz*, 1984-1, chronique XXI, p. 125

¹²⁶² voir notamment Jean RIVERO, "Les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » : une nouvelle catégorie constitutionnelle ?", *Dalloz*, 1972, chron. p. 265

¹²⁶³ Art. 28 : "*Toute fonction publique rétribuée est incompatible avec le mandat de représentant du peuple. Aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut, pendant la durée de la législature, être nommé ou promu à des fonctions publiques salariées dont les titulaires sont choisis à volonté par le pouvoir exécutif (...)*".

¹²⁶⁴ Il l'est également avec celui de sénateur, le régime des incompatibilités concernant l'élection des sénateurs se référant à celui qui régit l'élection des députés (art. LO297 du code électoral : "*Les dispositions du chapitre IV du titre II du livre I^{er} du présent code sont applicables aux sénateurs*").

Pourtant, à peine affirmé par la Constitution de 1848, ce principe connut une exception : les professeurs de l'enseignement supérieur furent immédiatement dispensés de cette incompatibilité entre l'exercice de fonctions publiques non électives et les mandats de député ou de sénateur, par la loi organique du 15 mars 1849¹²⁶⁵. Le principe même de cette dispense, qui remonte donc à une loi de la II^{ème} République, fut réaffirmé sous la III^{ème} République, par la loi organique du 30 décembre 1875¹²⁶⁶, puis sous la IV^{ème} République par la loi organique du 6 janvier 1950¹²⁶⁷. Dès l'institution de la V^{ème} République, l'article 12 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires¹²⁶⁸, dispensa les professeurs de l'enseignement supérieur de l'incompatibilité générale qu'elle réaffirmait. Aujourd'hui, c'est l'article LO142 du code électoral qui dispense de l'incompatibilité proclamée, selon une formule étonnamment anachronique¹²⁶⁹, "*les professeurs qui, à la date de leur élection, étaient titulaires de chaires données sur présentation des corps où la vacance s'est produite ou chargés de directions de recherches*". Il faut donc mesurer à la fois le très ancien ancrage, et la persistance de cette règle, reprise par quatre Républiques successives, et de surcroît, chaque fois par la voie d'une loi organique : elle constitue une véritable tradition républicaine, consacrée ici au plus haut niveau de la hiérarchie des normes par le Conseil constitutionnel.

Or, la dispense d'incompatibilité avec un mandat parlementaire est souvent présentée comme la consécration même de l'indépendance des professeurs d'université. En effet, si l'exercice d'une fonction publique est par principe incompatible avec un mandat parlementaire, c'est bien parce que le titulaire de la première est, par rapport à l'exécutif, dans une situation de dépendance¹²⁷⁰ ; par conséquent, exempter le professeur d'université de cette incompatibilité, c'est reconnaître qu'il est soustrait à l'emprise du pouvoir central¹²⁷¹. Ainsi pour Jean

¹²⁶⁵ Art. 86 de la loi organique du 15 mars 1849, *Le Moniteur Universel*, 19 mars 1849, n° 78, p. 921 ; on note que seuls les professeurs parisiens furent soustraits par cette loi à la règle de l'interdiction de cumul.

¹²⁶⁶ Art. 9 de la loi organique du 30 déc. 1875, J.O. 31 déc. 1875, p. 10937

¹²⁶⁷ Art. 11 de la loi organique n° 50-10 du 6 janv. 1950, J.O. 7 janv. 1950, p. 215 (et *RDP*, 1950, p. 164)

¹²⁶⁸ Ord. n° 58-998 du 24 oct. 1958, J.O. 25 oct. 1958, p. 9727

¹²⁶⁹ sur ce caractère "suranné", voir Bernard TOULEMONDE, "Le cumul du mandat parlementaire avec l'exercice de la fonction de professeur de l'enseignement supérieur en France", *RDP*, 1978-2, pp. 966-967

¹²⁷⁰ sur le sens de la règle et les abus de la Monarchie de Juillet qui ont mené à son instauration, *ibid.* pp. 952 et suiv.

¹²⁷¹ Au regard d'un tel raisonnement, et du régime des incompatibilités entre l'exercice d'une fonction publique et d'une activité privée lucrative auxquelles les enseignants-chercheurs sont en grande partie soustraits comme nous l'avons vu, on peut considérer que l'indépendance des enseignants-chercheurs s'exprime non pas seulement au sein de la communauté universitaire, mais également hors d'elle, dans leur relation globale à la société : si la dispense d'incompatibilité entre les fonctions de professeur d'université et un mandat parlementaire témoigne de l'indépendance des professeurs, les dispenses d'incompatibilité entre les fonctions d'ensei-

(suite de la note : page suivante)

Rivero, "il n'y a sans doute pas de plus bel hommage rendu à l'indépendance de l'enseignement supérieur"¹²⁷². En effet comme le note Claude Edelbloute, "l'appartenance simultanée au Parlement et au corps professoral n'a paru susceptible d'infléchir ni le comportement du parlementaire, ni celui du professeur"¹²⁷³ ; dès 1970, Georges Vedel avait estimé que "le professeur d'université, en tant que fonctionnaire, n'a pas besoin d'abandonner sa chaire pour conserver cette totale liberté à l'égard du pouvoir qui doit être le statut fondamental du représentant de la Nation"¹²⁷⁴.

Cependant, trois remarques peuvent être formulées au sujet de cette compatibilité entre les fonctions de professeur d'université et celles de parlementaire.

La première observation est relative au sens logique de l'argumentation qui permet de tirer de cette compatibilité dérogatoire le principe de l'indépendance des professeurs. En effet, l'exception à la règle d'incompatibilité ne fait que traduire l'indépendance des professeurs : elle en est l'une des manifestations, l'une des conséquences, mais n'en constitue pas le fondement. Si elle implique l'existence d'un tel principe d'indépendance, l'origine de celui-ci est ailleurs ; il eût donc été intéressant d'en connaître la source, que le Conseil constitutionnel n'a pas précisée mais dont on peut penser qu'elle entretient un lien étroit avec la mission de recherche des professeurs d'université¹²⁷⁵.

gnant-chercheur et des activités privées lucratives marquent l'indépendance des enseignants-chercheurs vis-à-vis des sollicitations économiques et sociales.

Cependant, en dépit d'une problématique comparable, la constitutionnalisation d'une telle indépendance est aléatoire : les règles dérogatoires anciennes qui régissent les cumuls d'activités des enseignants-chercheurs n'ont jamais été consacrées par la loi de la République. La possibilité pour les enseignants-chercheurs d'exercer des activités privées ne trouve son ancrage juridique que dans le décret précité de 1936 ; et s'il est souvent présenté comme un "décret-loi" —une partie de la doctrine de droit public, de nombreux rapports officiels, la jurisprudence du Conseil d'État, le code de la fonction publique lui-même, évoquent le "décret-loi du 29 octobre 1936"—, le texte édicté par le gouvernement du Front populaire n'est qu'un simple décret d'application d'une loi d'habilitation du 20 juin de la même année (J.O. 21 juin 1936, p. 6482), qui n'avait nullement délégué le pouvoir législatif au gouvernement de Léon Blum (ce texte a d'ailleurs été modifié en 1955 par un simple décret ; voir le décret n° 55-957 du 11 juillet 1955, J.O. 20 juillet 1955, p. 7225). On ne peut donc pas qualifier le décret du 29 octobre 1936 de "décret-loi" (sur ce sujet, voir Manuel CARIUS, *Cumuls et agents publics*, *op. cit.* pp. 243-244), ni par conséquent y voir la source d'un potentiel PFRLR reconnaissant aux enseignants-chercheurs une indépendance jouant au-delà de la communauté universitaire.

¹²⁷² Jean RIVERO, "Les droits et les obligations du professeur d'enseignement supérieur", *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 131

¹²⁷³ Claude EDELBOUÏTE, "Les personnels enseignants-chercheurs de statut universitaire", *op. cit.* p. 220

¹²⁷⁴ Georges VEDEL, "Mandat parlementaire et enseignement supérieur", *Le Monde* du 2 déc. 1970, p. 13
Cet article répondait à un article de Robert MANDROU, "Le "scandale" de Nanterre" (*Le Monde* du 27 nov. 1970, p. 14), par lequel l'auteur proposait la suppression d'un tel privilège, qui s'exerce nécessairement, selon lui, au détriment des deux fonctions de professeur et de parlementaire (sur la controverse qui a opposé les deux universitaires, voir Claude EMERI et Jean-Claude GAUTRON, *Chronique constitutionnelle et parlementaire française*, *RDP*, 1971, pp. 194 à 197).

¹²⁷⁵ voir sur ce point le paragraphe suivant, b) Le caractère propre de l'indépendance constitutionnelle des professeurs

La deuxième observation est relative à l'indépendance même dont témoigne la dispense d'incompatibilité, et à l'exploitation extensive qui en est faite. En effet, la dispense dont bénéficient depuis plus d'un siècle et demi les professeurs de l'enseignement supérieur ne révèle leur indépendance que par rapport au pouvoir exécutif : elle n'implique nullement leur indépendance à l'égard d'autres autorités, et elle est notamment sans rapport avec l'indépendance des professeurs à l'égard des autres catégories d'enseignants-chercheurs. C'est pourtant bien la conséquence qui en est tirée par le Conseil constitutionnel, qui se base lui-même expressément sur cette dispense pour élever l'indépendance des professeurs d'université au rang de norme constitutionnelle, y compris à l'égard des autres membres de la communauté universitaire. Le raisonnement de la Haute Juridiction aboutit ainsi à une situation assez fréquente, qui confère à un PFRLR une portée plus large que les textes mêmes qui lui servent de base.

La troisième observation tient aux conséquences de cette compatibilité qui, si elle consacre en effet l'indépendance des professeurs, n'est pas sans peser, lorsqu'elle est exploitée, sur les activités de recherche de ses bénéficiaires. Il semble en effet qu'il soit difficile de mener de front les activités normales d'un parlementaire et celles d'un enseignant-chercheur qui doit à la fois assurer des cours en amphithéâtre et poursuivre ses activités de recherche. Cette remarque ne vaut pas pour le principe même du cumul, mais tient à la lourdeur des tâches ici considérées. S'il est en effet possible, et même souhaitable pour un universitaire soucieux de mettre à l'épreuve de la pratique les enseignements théoriques qu'il dispense, d'exercer comme il en a le droit, en les cumulant avec ses fonctions d'enseignant-chercheur, des activités privées qui ne demandent que le temps qu'il voudra bien leur consacrer, on peut douter qu'il soit en mesure de se consacrer pleinement à sa mission d'enseignant-chercheur tout en assumant intégralement ses responsabilités de représentant du peuple. La dispense d'incompatibilité dont il jouit, qui lui permet d'exercer en même temps l'une et l'autre de ces deux missions si accaparantes, est d'autant plus paradoxale que le professeur est astreint par ailleurs à une obligation de résidence, destinée à lui permettre de consacrer sur place le temps nécessaire à ses étudiants. Ainsi, si elle symbolise l'indépendance du professeur d'université, la dispense d'incompatibilité avec un mandat parlementaire dont il bénéficie peut emporter —dès lors qu'elle est mise à profit— d'importantes conséquences, particulièrement sur ses recherches. À cet égard, la position de détachement, qu'il peut solliciter au moment de son élection et qui lui assure une réintégration dans le corps aussitôt son mandat achevé, instaure une situation moins confuse.

b) Le caractère propre de l'indépendance constitutionnelle des professeurs

Si le Conseil constitutionnel a consacré, dans sa décision de 1984, un principe d'indépendance qui bénéficie à l'ensemble des enseignants-chercheurs, il est remarquable que celui qu'il dégage en tant que PFRLR ne s'applique qu'aux professeurs ; dans la mesure où les maîtres de conférences existaient déjà sous la III^{ème} République —ce corps fut créé en 1878¹²⁷⁶—, on peut s'étonner de leur exclusion, si l'on présume en tout cas qu'ils ont évolué depuis leur création sous l'influence de mesures comparables à celles applicables aux professeurs, favorisant la liberté de l'enseignement supérieur. En réalité, plusieurs facteurs contribuent à l'exclusion des maîtres de conférences du champ du principe dégagé.

Il convient de préciser en premier lieu que le Conseil constitutionnel prend soin de relier l'indépendance des professeurs à leurs "*responsabilités particulières*"¹²⁷⁷ ; si elles ne constituent pas le fondement de leur indépendance, elles en sont le cadre d'exercice, car selon le Conseil constitutionnel c'est leur "*libre exercice*" qui est en jeu et justifie une indépendance spécifique.

S'agissant du fondement lui-même, deux observations peuvent être faites.

Tout d'abord, les maîtres de conférences n'ont jamais été associés sous la III^{ème} République à l'exercice des responsabilités qui auraient justifié une indépendance particulière : en particulier, seuls les professeurs exerçaient, à l'époque des textes qui servent de base au Conseil constitutionnel pour découvrir le principe de leur indépendance, la responsabilité des activités scientifiques. On peut en déduire que l'indépendance propre des professeurs, en tant qu'elle est issue d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, est notamment attachée à leurs responsabilités dans la recherche.

Par ailleurs les maîtres de conférences, malgré bien des hésitations, n'ont jamais officiellement bénéficié de la dispense d'incompatibilité entre l'exercice de leur fonction publique et un mandat parlementaire¹²⁷⁸. Pourtant depuis l'ordonnance de 1958, les professeurs "*non titulaires de chaires*", mais "*chargés de directions de recherche*", bénéficient également de la dispense d'incompatibilité ; cet ajout confirme que la règle de l'indépendance joue à l'avantage

¹²⁷⁶ voir Claude EDELBOUÏTE, "Les personnels enseignants-chercheurs de statut universitaire", *op. cit.* p. 223

¹²⁷⁷ *cf. infra* p. 435

¹²⁷⁸ Dès 1849, le projet de loi assimilait aux professeurs, pour la dispense d'incompatibilité avec un mandat parlementaire, les "professeurs suppléants", c'est-à-dire en quelque sorte les maîtres de conférences de l'époque ; mais cette assimilation fut refusée par l'Assemblée. La solution fut maintenue sous la III^{ème} République, en dépit des projets de loi qui tentaient d'assimiler les "agrégés de Faculté" et les "maîtres de conférences" aux professeurs titulaires de chaires. Voir Bernard TOULEMONDE, "Le cumul du mandat parlementaire avec l'exercice de la fonction de professeur de l'enseignement supérieur en France", *op. cit.* pp. 976 à 979

des professeurs notamment parce qu'ils exercent des fonctions de direction scientifique. On mesure l'importance considérable de cette conclusion, car la dispense pourrait alors s'étendre aujourd'hui aux autres fonctionnaires investis de directions de recherche —les maîtres de conférences, mais aussi les chercheurs publics des grands organismes—, symbolisant alors la liberté de la recherche elle-même, ou plus exactement l'indépendance par rapport au pouvoir central de la conduite des recherches menées dans le secteur public. L'épisode relaté par Bernard Toulemonde de la dispense d'incompatibilité accordée à Edgar Faure, est d'ailleurs significatif¹²⁷⁹ : l'ancien Président du Conseil, alors sénateur du Doubs, fut reçu en 1961 au concours de l'agrégation des facultés de droit ; nommé à la Faculté de Dijon, il put cumuler ses fonctions d'agrégé des facultés de droit et son mandat parlementaire, alors même qu'il n'entraît pas dans le champ d'application de la dispense puisqu'il n'était pas "professeur"¹²⁸⁰. On avança, pour justifier cette interprétation libérale de l'ordonnance de 1958, le fait qu'il était chargé de directions de recherches de doctorat : on mesure là encore le caractère déterminant des responsabilités liées à la recherche dans l'affirmation de l'indépendance. Ainsi, du point de vue de leur indépendance, l'assimilation aux professeurs des autres fonctionnaires investis de missions de direction de recherches —c'est-à-dire potentiellement les maîtres de conférences, mais aussi les chercheurs des EPST— devint possible. Mais en dépit de la logique qui lie les responsabilités de direction scientifique à l'indépendance vis-à-vis du pouvoir central, l'indépendance des maîtres de conférences et des chercheurs publics des grands organismes n'a pu être constitutionnalisée en tant que PFRLR, puisque c'est l'ordonnance de 1958 qui ajouta à la disposition traditionnelle permettant la dispense d'incompatibilité, la mention "*ou chargés de directions de recherche*", et non une loi républicaine antérieure à 1946 : s'agissant en particulier des maîtres de conférences, ni dans les textes de la III^{ème} République organisant l'enseignement supérieur ou fixant le statut des universitaires non professeurs, ni dans le régime des incompatibilités avec un mandat parlementaire, le Conseil constitutionnel n'a pu disposer de source matérielle lui permettant de reconnaître, sur la même base, un principe d'indépendance spécifique. Il n'en reste pas moins que sur le fond, l'article précité du code électoral reconnaît aujourd'hui la recherche, à travers la responsabilité de sa direction, comme une mission conférant par elle-même l'indépendance vis-à-vis du pouvoir central.

¹²⁷⁹ *ibid.* p. 977

¹²⁸⁰ À l'époque en effet, la réussite au concours de l'agrégation ne conférait pas le titre de professeur : seule l'affectation à une "chaire", ou une procédure d'avancement des maîtres de conférences indépendante de la vacance d'une chaire (qui faisait d'eux des "professeurs à titre personnel"), permettait de s'en prévaloir.

Quand bien même il aurait distingué une source matérielle d' "indépendance propre" des maîtres de conférences, le Conseil constitutionnel n'aurait sans doute pas pris l'initiative de dégager un tel principe¹²⁸¹ : il justifie en effet par leurs "*responsabilités particulières*" celui qu'il dégage au profit des professeurs.

2) Les "*responsabilités particulières*" des professeurs

La loi confie aux professeurs d'université "*la responsabilité principale de la préparation des programmes, de l'orientation des étudiants, de la coordination des équipes pédagogiques*"¹²⁸² ; les professeurs ont par ailleurs "*la responsabilité principale de la direction des centres de recherche*"¹²⁸³ ; enfin, ils participent aux décisions individuelles concernant la carrière de l'ensemble des enseignants-chercheurs¹²⁸⁴. L'ensemble de ces "*responsabilités particulières*" justifient selon le Conseil constitutionnel l'indépendance spécifique de ceux qui les exercent, qui sont ainsi distingués au sein même des enseignants-chercheurs.

Le principe d'indépendance des professeurs d'université implique que leur représentation au sein des conseils universitaires soit distincte de celle des autres enseignants-chercheurs : dans l'intérêt du "*libre exercice des responsabilités particulières*" attribuées aux professeurs, leur assimilation aux autres enseignants-chercheurs est refusée, par l'exigence d'une "*représentation propre et authentique*" (a). Le Haut Conseil entend ainsi assurer aux professeurs une indépendance totale vis-à-vis des autres enseignants-chercheurs, et même en réalité, un certain pouvoir de direction : leur indépendance spécifique pose la question de celle des maîtres de conférences au sein de l'ensemble des enseignants-chercheurs (b).

¹²⁸¹ Il est cependant intéressant de relever qu'en 1995, le Conseil constitutionnel a semblé assimiler l'indépendance des maîtres de conférences à celle, spécifique, des professeurs : "*les magistrats exerçant à titre temporaire ne peuvent exercer aucune activité d'agent public, à l'exception de celles de professeur et de maître de conférences des universités dont l'indépendance est garantie par un principe à valeur constitutionnelle*" (décision n° 94-355 DC du 10 janv. 1995, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature*, rec. p. 151, RJC I p. 618 ; note Michel VERPEAUX, *LPA*, 6 déc. 1995, n° 146, chronique de jurisprudence constitutionnelle, p. 6 ; note Dominique ROUSSEAU, chronique de jurisprudence constitutionnelle 1994-1995, *RDP*, 1996, p. 21). Cette formulation ne remet certes pas en cause le caractère propre de l'indépendance des professeurs, mais elle pourrait être interprétée comme en réduisant la portée à la seule situation électorale.

¹²⁸² Art. L. 952-3 du code de l'éducation

¹²⁸³ voir l'art. 7 modifié du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 précité ; s'agissant de la direction de travaux individuels de recherche (de thèses en particulier), les professeurs ont également, de fait, une vocation prioritaire à les assumer (les maîtres de conférences ne peuvent d'ailleurs diriger des travaux individuels que s'ils ont préalablement obtenu un diplôme spécial, l' "habilitation à diriger des recherches" ; cf. *infra* p. 522).

¹²⁸⁴ Art. L. 952-6 al. 2 du code de l'éducation

a) Une représentation "*propre et authentique*" des professeurs

L'exigence d'une représentation "*propre*" des professeurs signifie que ce corps doit être représenté en tant que tel, même s'il appartient à un ensemble plus vaste, celui des enseignants-chercheurs. Cet ensemble doit en effet être divisé pour éviter que les professeurs perdent en son sein leur indépendance vis-à-vis des "*enseignants-chercheurs ayant une autre qualité*", dans l'intérêt du libre exercice de leurs "*responsabilités particulières*". La loi était conforme à cette exigence posée par le Conseil constitutionnel : elle prévoyait que le nombre de professeurs devait être égal à celui des autres enseignants-chercheurs dans les conseils universitaires¹²⁸⁵. Indépendamment du taux de représentation réservé aux professeurs, cette seule mention leur garantit effectivement une représentation propre ; en outre, conformément au fondement et à l'esprit du principe constitutionnel, le taux égalitaire retenu joue lui-même à l'avantage des professeurs puisqu'ils sont, au sein des enseignants-chercheurs, minoritaires dans chaque établissement.

Le sens d'une représentation "*authentique*" apparaît clairement à la lecture de la décision de 1984, car le Conseil constitutionnel était saisi de la conformité à la Constitution d'un article instituant un collège électoral unique pour l'ensemble des enseignants-chercheurs. L'"authenticité" de la représentation signifie que les représentants des professeurs doivent être élus par des membres du même corps, exclusivement : c'est à cette condition qu'ils peuvent être les représentants "authentiques" de la volonté de leurs pairs, car si les autres enseignants-chercheurs pouvaient contribuer à élire les représentants des professeurs, les élections ne refléteraient qu'imparfaitement les volontés collectives de leur corps (en l'occurrence, celles-ci seraient d'autant plus diluées en cas de collège électoral unique que "*la disproportion numérique existant entre le corps des professeurs et celui des autres corps d'enseignants-chercheurs*", que prend soin de rappeler le Conseil constitutionnel¹²⁸⁶, jouerait en la défaveur des professeurs). Cette règle de valeur constitutionnelle devait donc entraîner l'institution d'un collège électoral distinct pour les professeurs et pour les autres enseignants-chercheurs, c'est-à-dire en pratique pour les maîtres de conférences. On peut s'étonner de n'en trouver trace dans la loi elle-même, qui renvoie la composition des collèges électoraux à un décret sans précision particulière¹²⁸⁷ : on s'attendait en effet à trouver sur ce point une garantie législative

¹²⁸⁵ Art. 39 al. 2 de la loi n° 84-52 du 26 janv. 1984 précitée : "*au sein de la représentation des enseignants-chercheurs et personnels assimilés de chaque conseil, le nombre des professeurs et personnels de niveau équivalent doit être égal à celui des autres personnels*" (art. L. 719-2 al. 2 du code de l'éducation).

¹²⁸⁶ Considérant 25 de la décision du Conseil constitutionnel

¹²⁸⁷ Art. 39 al. 1 de la loi n° 84-52 du 26 janv. 1984 précitée (art. L. 719-2 al. 1 du code de l'éducation)

du principe dégagé par le Conseil constitutionnel¹²⁸⁸. En tout état de cause, en conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le décret n° 85-59 du 18 janvier 1985 institua pour les enseignants-chercheurs deux collèges électoraux distincts, l'un pour les professeurs et personnels assimilés, l'autre pour les autres enseignants-chercheurs et personnels assimilés¹²⁸⁹.

Dans la mesure où la catégorie des enseignants-chercheurs comprend des corps de fonctionnaires distincts, ces exigences constitutionnelles se réclament de la logique de la représentation ; la conséquence en est que l'accent est mis sur ce qui distingue les catégories d'enseignants-chercheurs —sur la base des "*responsabilités particulières*" des professeurs—, et non sur leur fondamentale communauté de missions.

b) L'expression d'une certaine subordination
du corps des maîtres de conférences

L'indépendance propre des professeurs d'université implique une forme de subordination des maîtres de conférences aux professeurs, qui ne bénéficient en effet d'aucune protection constitutionnelle à l'égard de la dépendance dans laquelle ils pourraient se trouver vis-à-vis des professeurs, sous l'effet des "*responsabilités particulières*" de ces derniers :

- s'agissant des décisions à portée générale ou collective, les maîtres de conférences sont astreints au respect des décisions qui correspondent à l'exercice des "*responsabilités particulières*" de l'article 55, mais également à celles prises par l'ensemble des enseignants-chercheurs, qui dans la réalité sont souvent déterminées par le poids des avis des professeurs ;
- quant aux décisions d'ordre individuel, les maîtres de conférences sont soumis à l'évaluation et au jugement des professeurs. Cette situation se justifie par le fait que le système d'évaluation et de promotion est toujours basé sur le jugement de personnalités d'un grade supérieur à celui des candidats eux-mêmes : l'influence exercée par les professeurs sur le développement de la carrière des maîtres de conférences est donc logique ; on peut sim-

¹²⁸⁸ Le Conseil constitutionnel conclut d'ailleurs en 1993 à un cas d'incompétence négative, lorsque le législateur voulut autoriser le pouvoir réglementaire à modifier certaines règles essentielles d'organisation des universités, sans lui fixer de cadre suffisant pour assurer le respect de principes constitutionnels (*cf. supra* p. 167) ; on peut donc douter, par analogie, de la constitutionnalité de la seconde version de cette loi votée le 26 janvier 1984, et penser qu'elle aurait été censurée par le Conseil si elle lui avait été déférée telle quelle, en raison de l'absence de garantie tendant au respect du principe constitutionnel selon lequel les professeurs comme les autres catégories d'enseignants-chercheurs doivent disposer d'une représentation "*authentique*".

¹²⁸⁹ Art. 3 du décret n° 85-59 du 18 janv. 1985, J.O. 20 janv. 1985, p. 805

plement en déduire un manque d'indépendance du corps des maîtres de conférences vis-à-vis d'un autre corps de fonctionnaires, celui des professeurs.

Ainsi les "*responsabilités particulières*" des professeurs instaurent-elles au sein des enseignants-chercheurs une certaine hiérarchie ; dès lors que dans l'intérêt du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, le législateur justifie précisément par l'exercice de responsabilités particulières la distinction des enseignants-chercheurs en deux corps de fonctionnaires, et que le Conseil constitutionnel s'appuie sur elles pour conférer à leurs titulaires une indépendance propre au sein des enseignants-chercheurs, il semble difficile de concevoir un système différent. Sans tomber dans la spéculation, il convient simplement de souligner ici les problèmes posés par cette situation en termes de liberté scientifique : l'indépendance propre des professeurs leur confère mécaniquement un pouvoir sur les autres enseignants-chercheurs, entraînant pour ces derniers une forme de subordination susceptible de s'exercer sur les questions scientifiques elles-mêmes, dans leur aspect collectif en tout cas puisque les professeurs ont "*la responsabilité principale de la direction des centres de recherche*".

Il n'en reste pas moins que les enseignants-chercheurs, forts du principe constitutionnel de leur indépendance, exercent ensemble au sein des conseils universitaires les responsabilités liées à la conduite de leur établissement ; lesquels conseils ont compétence, en particulier, sur les politiques de recherche.

II. L'AUTODÉTERMINATION DES POLITIQUES DE RECHERCHE

Les conseils universitaires, élus en son propre sein par la communauté universitaire, sont les principaux vecteurs de la liberté collective de l'établissement. En effet le conseil d'administration, le conseil scientifique et le conseil des études et de la vie universitaire sont le lieu de réflexion, de concertation, et de décision de l'université : ils sont ainsi investis d'un véritable pouvoir d'autodétermination, notamment dans le domaine de la recherche (A). La responsabilisation budgétaire dont bénéficient les établissements universitaires peut leur permettre de concrétiser leurs choix (B).

A. La compétence des instances collégiales dans le domaine de la recherche

Les instances dirigeantes des universités, qui se prononcent sur tous les grands choix susceptibles d'engager l'établissement, sont en particulier chargées de concevoir et de promouvoir la politique scientifique de leur établissement ; cette compétence stratégique, qui consiste d'abord à formuler les choix strictement internes à l'établissement (1), permet également à chaque université d'entretenir librement divers partenariats, aussi bien avec les acteurs économiques locaux qu'avec les grands organismes nationaux de recherche (2).

1) L'organisation interne de la production scientifique

Les instances collégiales maîtrisent les principaux éléments de la politique de recherche de leur établissement (a), qui dans un deuxième temps se voit mise en œuvre, sous la responsabilité du président de l'université, notamment par les écoles doctorales (b).

a) La maîtrise des orientations de recherche

Le conseil d'administration est l'instance centrale de l'université, son organe délibérant : c'est lui qui "*détermine la politique de l'établissement*"¹²⁹⁰. Dans le domaine de la recherche, il s'appuie sur les "*propositions*" du conseil scientifique : si celui-ci est souvent présenté comme un organe consultatif, son rôle n'en est pas moins déterminant pour la politique scientifique de l'établissement, car selon la théorie générale du pouvoir de proposition le conseil d'administration ne peut qu'adopter ou rejeter ses propositions.

Le conseil scientifique et le conseil d'administration participent ainsi, ensemble¹²⁹¹, à la définition des programmes de recherche, à la mise en place des structures nécessaires à leur réalisation, et à la définition des exigences relatives au profil scientifique des candidats aux postes d'enseignants-chercheurs ouverts dans l'établissement.

➤ La définition des programmes de recherche

Les organes collégiaux définissent dans leurs grandes lignes les programmes de recherche de l'université : la loi confie au conseil scientifique le soin de proposer au conseil

¹²⁹⁰ Art. L. 712-3 du code de l'éducation

¹²⁹¹ Le conseil des études et de la vie universitaire, qui apparut avec la loi de 1984, est pour sa part chargé de proposer au conseil d'administration la répartition et l'organisation des enseignements, ainsi que les mesures relatives aux conditions générales de vie et de travail sur le campus universitaire : il n'est donc pas directement impliqué dans la politique scientifique de l'établissement.

d'administration les orientations des politiques de recherche de l'établissement, ainsi que la répartition des crédits affectés aux programmes¹²⁹² ; en particulier, ce sont les conseils universitaires qui encouragent l'émergence de thématiques nouvelles, notamment transdisciplinaires.

Ces programmes sont ensuite déclinés, au sein des laboratoires de l'établissement, par les enseignants-chercheurs appelés à en assurer la mise en œuvre : l'article L. 952-4 du code de l'éducation confie aux pairs l'exclusivité de la répartition des activités de recherche.

➤ *La mise en place des structures de recherche*

Les structures de recherche elles-mêmes sont également mises en place directement par les instances universitaires : sur la proposition du conseil scientifique et selon les besoins de l'université, le conseil d'administration crée —et supprime le cas échéant— les laboratoires et centres de recherche¹²⁹³. Le conseil scientifique s'implique en particulier dans la mise en place des conditions d'implantation des activités de recherche dans l'ensemble des composantes de l'université ; souvent, les délégués régionaux du ministère chargé de la recherche, ceux du CNRS ou d'autres grands organismes présents, sont membres à titre consultatif du conseil scientifique. Les établissements disposent donc, dans ce domaine du choix des structures affectant directement leur activité scientifique, d'une entière liberté.

De même dans le domaine de la valorisation, les établissements universitaires sont maîtres de la création en leur sein de services internes spécialisés, tels que des cellules de valorisation, ou des services d'activités industrielles et commerciales. La création d'un SAIC, mais également ses règles d'organisation et de fonctionnement, dépendent par exemple d'une délibération du conseil d'administration de l'université au sein de laquelle il est institué, ou d'une convention approuvée par chacun des conseils d'administration des universités concernées s'il s'agit d'un service commun à plusieurs établissements¹²⁹⁴.

➤ *La définition du profil des postes à pourvoir*

Enfin, dans la logique de la maîtrise de la politique scientifique de leur établissement, les instances universitaires ont également en charge d'assurer la concrétisation de leurs choix scientifiques par la définition des "profils" de postes d'enseignants-chercheurs à pourvoir dans l'établissement. En effet, dès lors qu'un poste d'enseignant-chercheur est à pourvoir au sein

¹²⁹² Art. L. 712-5 du code de l'éducation

¹²⁹³ Les délibérations du conseil d'administration portant création de ces structures sont votées à la majorité des deux tiers (art. L. 713-1 du code de l'éducation).

¹²⁹⁴ voir le décret n° 2002-549 du 19 avril 2002, J.O. 21 avril 2002, p. 7142

d'une université, son conseil d'administration dispose en amont d'un pouvoir discrétionnaire pour définir le profil du poste en question ; cette compétence permet à l'université de mettre en œuvre une véritable stratégie scientifique, en exerçant des choix sur les disciplines à privilégier, ou au sein d'une même discipline sur les secteurs scientifiques à promouvoir en priorité.

Le conseil d'administration d'une université peut certes se référer simplement, au titre de la spécialité de recrutement, à une ou à plusieurs sections du Conseil national des universités ; mais il peut également proposer au ministre un profil plus restrictif, basé sur des spécialités scientifiques précises¹²⁹⁵. Or depuis 2005, les conseils d'administration sont expressément invités par la Direction de l'enseignement supérieur à faire référence, pour tout poste publié, à une équipe de rattachement ou à une spécialité scientifique¹²⁹⁶ —alors que culturellement, la définition d'un profil de poste était le plus souvent fondée sur les besoins pédagogiques de l'établissement¹²⁹⁷.

La définition du profil s'impose à la commission de spécialistes, qui intervient en tant que jury du concours de recrutement : sa proposition sera, en aval, validée ou rejetée par le conseil d'administration de l'établissement en formation restreinte aux seuls enseignants-chercheurs, qui intervient non pas en qualité de jury mais précisément "*comme organe de gestion de l'établissement [appelé à se prononcer] sur l'adéquation du candidat proposé à l'emploi à pourvoir dans le cadre de la politique de recherche et de formation de l'établissement*"¹²⁹⁸. Or, les appréciations portées par le conseil d'administration sur la correspondance entre la qualification du candidat retenu par les pairs et le profil de l'emploi à pourvoir ne font l'objet, en cas de contentieux, que d'un contrôle restreint du juge administratif¹²⁹⁹ : le caractère

¹²⁹⁵ L'article 2 du décret n° 97-1121 du 4 déc. 1997 précité, qui modifie sur ce point l'article 25 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984, précise que les concours de recrutement sont ouverts par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, qui désigne le ou les emplois à pourvoir et "*précise éventuellement leurs caractéristiques*"; en réalité, cette précision est invariablement proposée au ministre par les établissements eux-mêmes.

¹²⁹⁶ voir la circulaire de la Direction de l'enseignement supérieur n° 504949 du 22 juillet 2005, adressée aux présidents d'université ; elle précise d'emblée que "*la campagne d'emplois 2006 s'inscrit dans le cadre du débat national sur la recherche et dans la continuité des mesures exceptionnelles de créations d'emplois adoptées au printemps 2004 puis consolidées au budget 2005*", et cite comme premier objectif celui de "*conforter la puissance scientifique de l'enseignement supérieur*".

¹²⁹⁷ La Cour des comptes relève d'ailleurs que "*le fléchage "recherche" d'un poste peut se heurter à la difficulté de trouver ensuite à l'intéressé un service d'enseignement complet, ce qui a conduit l'Université de Bourgogne à proposer des services d'enseignement relevant de plusieurs composantes*"; voir son rapport d'oct. 2005, *La gestion de la recherche dans les universités*, *op. cit.* p. 140.

¹²⁹⁸ Concl. Martine LAROQUE sur CE 2 mars 1988, *Fédération nationale des syndicats autonomes de l'enseignement supérieur et de la recherche*, *op. cit.* p. 625

¹²⁹⁹ CE 4 nov. 1996, *Capdeville*, *rec.* p. 926

discrétionnaire de la définition du profil du poste à pourvoir s'étend en quelque sorte à l'appréciation du profil du candidat proposé par les commissions de spécialistes, l'établissement conservant ainsi —en s'appuyant sur le jugement de ses enseignants-chercheurs— la maîtrise du choix *intuitu personae* des candidats¹³⁰⁰. Ce principe vaut pour la mutation des enseignants-chercheurs¹³⁰¹.

Comme l'écrit le Comité national d'évaluation, "*il a été estimé que, dans le cadre d'une autonomie réelle et progressivement accordée, c'est à l'université elle-même qu'incombera la responsabilité de définir les disciplines à développer et le profil des postes à promouvoir en fonction des disponibilités. C'est aussi à elle de désigner le meilleur parmi les candidats déclarés et de définir avec lui les moyens en personnel, en locaux et en fonctionnement, qu'elle est susceptible de mettre à sa disposition pour sa recherche*"¹³⁰².

b) La mise en œuvre de la politique de recherche

Les trois conseils universitaires désignent l'organe exécutif de l'université, son président, promoteur et garant de la politique de recherche ; pour mettre en œuvre la politique scientifique de l'établissement, celui-ci peut notamment compter sur l'activité des écoles doctorales.

➤ Le rôle du président de l'université

Le président de l'université dirige l'établissement, et le représente¹³⁰³ ; assisté d'un bureau élu sur sa proposition¹³⁰⁴, il est l'organe exécutif de l'université, chargé de préparer et d'exécuter les délibérations du conseil d'administration, mais aussi des deux autres conseils. Le président assure ainsi, notamment, la mise en œuvre de la politique de recherche de l'établissement ; au moment de l'élection, chaque candidat mène d'ailleurs campagne en présentant un programme précis de politique de recherche.

¹³⁰⁰ Il convient cependant d'évoquer le système d'affectation des lauréats du concours national de l'agrégation de l'enseignement supérieur en droit, en science politique, en sciences économiques et en gestion : ceux-ci choisissent eux-mêmes, en fonction de leur rang de classement au concours et des postes disponibles, leur université sans que celle-ci puisse s'y opposer (art. 15 du décret n° 92-71 du 16 janv. 1992 précité ; art. 49-2 modifié du décret n° 84-431 du 6 juin 1984). Cette procédure, fondamentale dans les UFR concernées, relativise donc la liberté des établissements dans le recrutement de leurs agents ; mais elle ne s'applique qu'à certaines disciplines, et ne concerne qu'une partie des enseignants-chercheurs, les professeurs agrégés.

¹³⁰¹ Art. 8 du décret n° 92-71 du 16 janv. 1992 précité (art. 33 modifié du décret n° 84-431 du 6 juin 1984)

¹³⁰² Comité national d'évaluation des EPSCP, Recherche et universités, rapport paru dans la revue *Le Débat*, n° 43, janv.-mars 1987, p. 168

¹³⁰³ voir l'art. L. 712-2 du code de l'éducation

¹³⁰⁴ La composition de ce bureau, c'est-à-dire la qualité comme le nombre de ses membres, ainsi que les modalités de leur élection, sont fixées librement par les statuts de l'établissement.

Avant la loi d'orientation du 12 novembre 1968, la présidence de l'université était confiée au recteur d'académie¹³⁰⁵, qui était certes un universitaire mais qui représentait le pouvoir central, et qui n'était même plus proposé par l'établissement. La loi de 1968 a donc constitué un progrès pour les libertés universitaires, en séparant les fonctions rectorales de la présidence de l'université, et en confiant cette dernière charge à un élu¹³⁰⁶. Le président d'université est en effet aujourd'hui désigné de façon élective, et ce sans que le ministre puisse s'y opposer puisqu'il n'intervient plus, à aucun moment, dans la procédure de désignation : son indépendance vis-à-vis des autorités de tutelle en est automatiquement accrue. Depuis la loi du 26 janvier 1984, le président est élu pour cinq ans par l'ensemble des membres des trois conseils, réunis en une assemblée, à la majorité absolue des membres en exercice ; la composition de ce collège assure au président une assise électorale large, et lui donne sa légitimité.

Or, les fonctions de président d'université ne sont ouvertes qu'aux enseignants-chercheurs permanents en exercice dans l'université, membres ou non de son conseil d'administration : tout professeur ou maître de conférences titulaire peut être élu à ces fonctions. Il est remarquable qu'un privilège particulier soit ainsi accordé aux seuls membres de l'université qui exercent des fonctions de recherche : en effet, ni les enseignants non chercheurs, ni les personnels IATOS, ne peuvent être candidats aux fonctions de président d'université¹³⁰⁷. Le choix parmi les seuls enseignants-chercheurs du président de l'université, personnalité déterminante dans la conduite de l'établissement, assure ainsi à la mission universitaire de recherche une représentation toute particulière, au plus haut niveau de l'institution ; et son statut de chercheur lui permet *a priori* d'impulser les politiques scientifiques en connaissance des priorités et des besoins. De manière plus générale, comme l'explique Yves Jégouzo, c'est l'indépendance des enseignants-chercheurs et leurs libertés traditionnelles qui en sortent renforcées, car l'universitaire qu'est nécessairement le président de l'université est "*en principe imprégné de la culture et de la déontologie du corps*"¹³⁰⁸. Sans doute cette exigence justifie-t-elle d'ailleurs l'impossibilité pour le président de reconduire son mandat, car cette règle, si elle présente l'avantage de garantir l'indépendance du président, permet surtout que l'établissement soit dirigé par un enseignant-chercheur au contact des réalités des amphithéâtres et des labora-

¹³⁰⁵ L'art. 4 al. 2 du décret du 25 juillet 1885 confiait déjà la présidence du Conseil général des facultés au recteur d'académie ; J.O. 26 juillet 1885, p. 3851

¹³⁰⁶ Art. 12, 15 et 17 de la loi n° 68-978 du 12 nov. 1968 précitée

¹³⁰⁷ On remarque d'ailleurs que si les fonctions de président d'université sont incompatibles avec celles de directeur d'UFR, directeur d'école ou d'institut faisant partie d'une université, ainsi qu'avec celles de directeur ou président de tout autre EPSCP, aucune incompatibilité n'existe en revanche entre les fonctions de président d'une université et celles de directeur d'un département de formation ou d'un centre de recherche.

¹³⁰⁸ Yves JÉGOUZO, "Le président de l'université", *AJDA*, nov. 1996, p. 828

toires, et non par un universitaire devenu par la force des choses, au fil de son premier mandat, un administrateur plus ou moins coupé des évolutions de l'enseignement et de la recherche.

➤ *La généralisation des écoles doctorales*

Les écoles doctorales sont apparues dans les établissements d'enseignement supérieur à la fin des années 1980 ; elles répondent au besoin d'apporter aux étudiants en doctorat des possibilités d'ouverture tant vers les thèmes de recherche développés dans leur université, que vers le monde extérieur en favorisant leur insertion professionnelle.

En 1998 et en 1999, la direction de la recherche a impulsé une politique de rénovation et de renforcement des écoles doctorales, pour en faire l'élément visible et attractif des politiques de recherche des établissements d'enseignement supérieur ; l'année 2000 a vu leur généralisation, avec la campagne d'habilitation qui concernait plusieurs universités d'Île de France¹³⁰⁹. Depuis cette date, presque tous les DEA —"masters recherche" aujourd'hui— sont rattachés à une école doctorale ; or on a vu que les troisièmes cycles avaient été conçus comme des lieux de formation à la recherche, par la recherche. Les écoles doctorales rassemblent ainsi le vivier de la recherche universitaire ; l'arrêté du 25 avril 2002 relatif aux études doctorales précise qu'elles associent "*des équipes de recherche reconnues autour d'un projet de formation qui s'inscrit dans la politique scientifique de l'établissement*"¹³¹⁰. C'est en effet dans le cadre du contrat d'établissement, et plus précisément de son volet recherche, que les écoles doctorales sont accréditées par le ministère chargé de la recherche universitaire. Le directeur d'une école doctorale n'est d'ailleurs nommé par le chef d'établissement qu'après avis du conseil scientifique, et il est nécessairement choisi parmi les professeurs, auxquels revient comme on l'a vu "*la responsabilité principale de la direction des centres de recherche*"¹³¹¹.

Les écoles doctorales constituent donc un véritable relais de la politique de recherche de l'établissement. Elles ont notamment pour mission de répartir les allocations de recherche. C'est leur "conseil", composé pour les deux tiers de ses membres par des représentants des directeurs d'unité ou par des responsables d'équipes de recherche, qui se prononce sur les modalités de choix des bénéficiaires des allocations de recherche ; le plus souvent, les écoles doctorales répartissent les financements de thèse sur la base des projets des candidats. Outre

¹³⁰⁹ On en dénombrait 311 en 2004 ; voir le rapport de la Cour des comptes d'oct. 2005, La gestion de la recherche dans les universités, *op. cit.* pp. 68 et suiv.

¹³¹⁰ Arrêté du 25 avril 2002 relatif aux études doctorales, J.O. 27 avril 2002, p. 7633

¹³¹¹ *cf. supra* p. 435

qu'elles coordonnent par leur conseil la politique des laboratoires de recherche, c'est donc aussi en jouant sur les thèmes proposés par les doctorants au moment où ils s'engagent vraiment dans la recherche, et sur leur cohérence avec la politique scientifique qu'elles entendent mener, que les écoles doctorales s'inscrivent dans celle, plus générale, de l'université à laquelle elles sont rattachées.

2) La conclusion de partenariats scientifiques

Les universités ne jouissent que d'une liberté contractuelle limitée, car en tant que personnes publiques elles sont liées par leur mission d'intérêt général et ne peuvent par conséquent s'engager —contractuellement comme d'ailleurs dans leur action unilatérale— que dans les limites de cette mission¹³¹² : comme l'explique Étienne Picard, "*si l'on peut généraliser à partir des termes de l'article 12 de la Déclaration, qui dit les choses simplement et définitivement à propos de la seule force publique, mais qui dit vrai et juste pour toutes les institutions publiques, quelles que soient leurs tâches et leurs pouvoirs, les personnes publiques sont "instituées pour l'avantage de tous et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elles sont confiées"*"¹³¹³. La liberté contractuelle des personnes publiques, reconnue par le Conseil d'État en 1998¹³¹⁴, est donc par hypothèse beaucoup plus strictement encadrée que celle des personnes privées qui ne trouve ses limites que dans la notion d'ordre public¹³¹⁵.

Cependant, les universités —comme en général les personnes publiques¹³¹⁶— peuvent librement recourir au procédé contractuel pour assumer leurs missions : ainsi, en marge de la détermination des programmes de recherche et de l'organisation interne de l'établissement, les instances dirigeantes des universités peuvent orienter la politique scientifique de leur établissement vers des démarches partenariales, soit pour valoriser les travaux menés au sein de l'université par des contrats de recherche conclus avec des entreprises et des collectivités loca-

¹³¹² sur la liberté contractuelle des personnes publiques, voir notamment Christine BRÉCHON-MOULÈNES, "Liberté contractuelle des personnes publiques", *AJDA*, sept. 1998, p. 643, et Jacques MOREAU, "Les matières "contractuelles"", *AJDA*, oct. 1998, p. 747

¹³¹³ Étienne PICARD, "La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ?", *AJDA*, sept. 1998, p. 663

¹³¹⁴ voir CE 28 janv. 1998, *Société Borg Warner*, rec. p. 21, *AJDA*, mars 1998, p. 287

¹³¹⁵ Art. 6 du Code civil : "*on ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs*".

¹³¹⁶ À l'exception de certaines activités, qui ne peuvent être poursuivies que par voie d'action unilatérale : il en va par exemple ainsi de la police administrative, de l'organisation du service public, ou encore de l'exercice du pouvoir réglementaire.

les (a), soit pour consolider l'activité de recherche proprement dite, par l'association des laboratoires universitaires avec ceux d'autres établissements de recherche (b).

a) Les liens instaurés avec les acteurs économiques

Comme on l'a développé en première partie dans le cadre de la politique de la valorisation¹³¹⁷, les universités entretiennent aujourd'hui de nombreuses relations contractuelles avec les acteurs économiques, soit directement par des conventions de recherche, soit dans le cadre de groupements d'intérêt public, d'incubateurs publics d'entreprises ou de services d'activités industrielles et commerciales : sous l'effet des stratégies décidées par les instances dirigeantes des établissements, les laboratoires universitaires sont fréquemment liés aux entreprises et aux collectivités locales, ces possibilités faisant d'ailleurs souvent l'objet de dispositions figurant dans le contrat d'établissement. Elles facilitent le lien naturel qui doit s'établir entre la recherche publique et l'industrie, et font des universités de véritables actrices de la vie économique.

Cette ouverture des universités —mais aussi des grands organismes, qui s'engagent pareillement dans la vie économique— sur leur environnement présente pour les établissements eux-mêmes, ainsi que pour la recherche et pour l'économie de manière générale, beaucoup d'avantages ; elle comporte également un risque important, qui serait de voir l'activité des laboratoires publics devenir dépendante des commandes adressées par les entreprises, et tomber dans une logique purement commerciale dans laquelle la part de la science à proprement parler pourrait s'appauvrir. C'est pourquoi, en dépit de leur vocation à répondre aux demandes du marché, le statut d'établissement public industriel et commercial a toujours été refusé aux universités, et qu'un statut spécial a été conçu pour les EPST : les limites au développement d'activités purement commerciales, qui sont celles de leur appartenance à la catégorie largement entendue des établissements publics administratifs, doivent constituer le garde-fou indispensable à la sauvegarde des universités et des EPST comme institutions indépendantes où se crée et se transmet le savoir. On perçoit ainsi le sens profond de l'autonomie des établissements publics de recherche : selon les termes mêmes du Comité national d'évaluation, "*accordée par la loi aux établissements, elle est inséparable, parce qu'elle la garantit, de l'autonomie du savoir scientifique à l'égard du politique et de l'économique. Elle manifeste l'irréductibilité de ce savoir aux considérations de la conduite des affaires publiques et aux be-*

¹³¹⁷ cf. *supra* pp. 207 et suiv., spéc. pp. 215 et suiv.

soins des intérêts particuliers. Au-delà, elle explique et justifie le statut de ceux qui en ont la charge"¹³¹⁸.

Pour autant, on peut assurément conclure avec Bernadette Smeesters qu' "évoquer les universités, centres de perfectionnement et de transmission du savoir, comme des hauts lieux isolés, clos et presque inaccessibles est non seulement une constatation désuète, ou insatisfaisante en ce qu'elle rendrait compte de la réalité de manière fragmentaire, mais elle est aussi aujourd'hui erronée et démentie par l'observation des activités qui s'y déploient"¹³¹⁹. Les conseils universitaires exploitent en effet largement la possibilité d'insérer leur établissement dans la vie économique, pour valoriser ses travaux ; cette possibilité participe directement à leur liberté de recherche, en multipliant les projets scientifiques exploitables.

b) L'association des laboratoires universitaires avec d'autres structures de recherche

Si l'association des laboratoires universitaires avec ceux du CNRS et d'autres grands organismes, dans le cadre d' "unités mixtes de recherche" (UMR), peut être présentée comme une caractéristique essentielle de la recherche publique française par laquelle les universités et les grands organismes s'enrichissent mutuellement, cette démarche d'ouverture de la recherche universitaire gagne aujourd'hui d'autres structures, et prend d'autres formes aussi bien dans les sciences humaines et sociales que dans les sciences dites exactes.

➤ Les "unités mixtes de recherche"

Depuis quarante ans, les universités et les grands organismes développent en commun des programmes mobilisateurs dans le cadre de laboratoires et d'unités de recherche dont ils assument ensemble la gestion ; ces situations de cogestion concernent de nombreuses unités de recherche, qu'on appelle "unités mixtes", ou "unités associées". Ainsi, sur les 3 366 équipes de recherche recensées dans les universités, 1 570 ont le statut d' "UMR", soit plus de 45 % d'entre elles¹³²⁰ ; on compte par exemple plus de 1 150 unités mixtes avec le seul CNRS¹³²¹,

¹³¹⁸ Comité national d'évaluation des EPSCP, Universités : la recherche des équilibres, rapport au Président de la République, 1989-1993, La documentation française, Paris, 1993, p. 132

¹³¹⁹ Bernadette SMEESTERS, "Quels sont les pouvoirs qui encadrent la recherche aujourd'hui ?", actes du colloque international *Science, éthique et société*, tenu à Paris du 16 au 19 sept. 1996, Fédération Mondiale des Travailleurs Scientifiques, World Federation of Scientific Workers, Montreuil, 1996, p. 96

¹³²⁰ Pour ces chiffres, voir le rapport de la Cour des comptes d'oct. 2005, La gestion de la recherche dans les universités, pp. 20 et suiv.

¹³²¹ Le CNRS est en effet le grand organisme le plus investi à l'université : plus de 80 % de ses unités de recherche sont associées à un laboratoire universitaire, et en moyenne, les laboratoires soutenus par le CNRS

(suite de la note : page suivante)

305 unités mixtes avec l'INSERM, et 55 avec l'INRA. Certaines UMR associent par ailleurs un établissement universitaire avec plusieurs grands organismes : on en recense 34.

Créées dès les années 1960 sous le nom de "laboratoires associés", ces unités mixtes se sont multipliées avec la contractualisation des politiques de recherche, engagée par le ministère au milieu des années 1980¹³²². Elles ont véritablement transformé la recherche dans les universités par la mise en commun de compétences et de moyens qui n'avaient pas l'habitude d'être associées : y travaillent ensemble des enseignants-chercheurs de l'université, et des chercheurs de l'organisme concerné¹³²³. Ces partenariats donnent à la recherche une vitalité nouvelle, et permettent dans le même temps de diminuer les gaspillages liés à l'esprit de compétition parfois rude, susceptible de régner entre des équipes qui travaillent sur un même thème de recherche dans des structures différentes. Le Comité national d'évaluation avait conclu, dès 1987, que *"les contrats associant au CNRS de nombreux laboratoires et équipes universitaires ont permis d'apporter moyens matériels, recrutements, ainsi qu'un label de qualité, à une fraction importante des responsables universitaires soucieux de promouvoir une recherche de niveau reconnu. Pour beaucoup d'entre eux, notamment dans les disciplines des sciences expérimentales, les moyens procurés par l'université ne leur auraient pas permis, à eux seuls, d'animer une équipe conduisant une recherche de qualité sans l'aide du CNRS (mais aussi de l'INSERM)"*¹³²⁴. Dans un autre rapport de la même année, le Comité national d'évaluation renchérisait, en estimant que *"ces laboratoires sont les plus actifs et les mieux*

comptent plus d'enseignants-chercheurs que de chercheurs propres du Centre. Certains de ses "laboratoires propres" sont d'ailleurs eux-mêmes hébergés par une université.

¹³²² En effet, les liens étroits qui existent entre les grands organismes et les laboratoires universitaires sont en partie le résultat de la politique contractuelle mise en place en 1983 (sur cette politique, *cf. supra* pp. 179 et suiv.) : dès l'origine de la contractualisation des rapports entre les universités et la tutelle, de grands organismes tels que le CNRS et l'INSERM ont été consultés à l'occasion de l'élaboration des contrats d'établissement ; la mise en œuvre des contrats quadriennaux s'accompagnait d'ailleurs d'un accord cadre entre le CNRS et la direction de la recherche, qui a débouché sur des conventions globales définissant des relations plus équilibrées entre le CNRS et chaque université. Il en est allé de même, pour certaines universités, avec l'INSERM, l'INRA, l'IRD ou encore le BRGM. Depuis 1995, le CNRS est même partie prenante au contrat d'établissement : on parle depuis cette date de contrats "tripartites", puisque dans le volet recherche du contrat d'établissement, sont réglés les rapports entre l'université, le CNRS et le ministère. Ainsi les contrats d'établissement, véritables plans de développement scientifique, ont-ils largement contribué à façonner ce système qui associe les laboratoires de divers établissements scientifiques, et qui caractérise aujourd'hui la recherche publique française.

¹³²³ Jean-François ZAHN rappelle ainsi qu' *"on ne peut en effet apprécier la recherche universitaire sans prendre en compte le rôle essentiel qu'y joue le CNRS, qui apporte un soutien sélectif certes, mais dans tous les secteurs. Réciproquement la contribution du CNRS à la recherche ne peut s'apprécier justement sans y associer le rôle des enseignants-chercheurs : dissocier ces deux ensembles serait hautement artificiel"* ; "La recherche universitaire", in *Les universités après la loi sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984*, Jacques MINOT, *op. cit.* p. 120.

¹³²⁴ Comité national d'évaluation des EPSCP, *Recherche et universités*, *op. cit.* p. 161

*organisés des laboratoires universitaires ; il y en a dans toutes les universités tant soit peu actives en recherche, et ils sont le pilier de leur activité*¹³²⁵.

Or, ces laboratoires mixtes sont le résultat de conventions passées directement entre les établissements concernés, qui définissent les thématiques de recherche et les modalités de fonctionnement du laboratoire, et répartissent eux-mêmes entre les parties les frais de l'activité de recherche comme les ressources de la valorisation. Sous réserve des termes des contrats validés par les instances dirigeantes des universités, les grands organismes engagés donnent ainsi à ces laboratoires, pendant la période d'application du contrat, d'une part des crédits importants, d'autre part des chercheurs et du personnel technique et administratif qui viennent renforcer les effectifs d'enseignants-chercheurs et de personnel ATOS de l'université. Pour le CNER, "*ces laboratoires mixtes (...) deviennent les unités fondamentales de la politique de recherche française*"¹³²⁶. Bien que les UMR ne soient pas à l'abri de critiques, relatives en particulier à la tutelle plurielle qui complexifie leur gestion budgétaire et comptable¹³²⁷, globalement leur succès reste une manifestation de la capacité d'adaptation structurelle de la recherche universitaire¹³²⁸ —et au-delà, de l'ensemble de la recherche publique française¹³²⁹—, ainsi que de la liberté des établissements dans la conduite de leurs propres politiques.

➤ *Les autres structures fédératives*

À côté des unités mixtes de recherche, les "instituts fédératifs de recherche", les "fédérations de recherche", et dans le domaine des sciences humaines et sociales les "maisons de la recherche", contribuent aussi à la structuration coopérative de la recherche universitaire, sous l'impulsion des établissements.

Le développement des "instituts fédératifs de recherche" (IFR) a ainsi permis aux universités de nouer des partenariats avec d'autres structures, en fonction des priorités de leur développement scientifique. L'objet des IFR, apparus en 1994, est d'associer autour d'un

¹³²⁵ *Où va l'Université ?*, rapport du Comité national d'évaluation, Gallimard, Paris, 1987, pp. 131-132

¹³²⁶ voir le rapport du CNER au Président de la République du 24 avril 2003, *La recherche publique française : une évaluation*, La documentation française, Paris, 2003, p. 33

¹³²⁷ voir le rapport de la Cour des comptes d'oct. 2005, *La gestion de la recherche dans les universités*, *op. cit.* pp. 157 et suiv. ; l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi de programme pour la recherche, déposé par le gouvernement au Conseil économique et social le 5 octobre 2005, indique que le gouvernement entend instaurer le principe du mandataire unique dans les unités mixtes de recherche.

¹³²⁸ À l'Université de Bourgogne par exemple, plus de la moitié des équipes de recherche sont associées à un grand organisme : sur 53 laboratoires, l'Université compte 26 laboratoires propres (21 "équipes d'accueil" et 5 "jeunes équipes" labellisées par le ministère), et 27 unités mixtes dont 16 en cotutelle avec le CNRS, 5 avec l'INRA, 4 avec l'INSERM, et 2 avec le CNRS et l'INRA.

¹³²⁹ Les unités mixtes de recherche ne sont en effet pas l'apanage des universités : sur le modèle de celles qui se sont développées à l'universités, certains laboratoires mixtes associent deux grands organismes de recherche.

thème commun des équipes de recherche situées sur des sites différents, ou sur un même site ; juridiquement, il s'agit de simples contrats liant des laboratoires, mais en réalité les IFR —constitués pour quatre ans— reçoivent de la part des établissements qui les ont créés des ressources propres, ce qui leur confère une réelle autonomie. Les IFR se développent surtout dans le domaine des sciences de la vie, dont l'évolution réclame une certaine pluridisciplinarité et la mise en commun de moyens qui souvent, ne peuvent être effectives que par l'association de plusieurs établissements de recherche. En partenariat avec la Conférence des présidents d'université, le CNRS, l'INSERM, l'INRA, l'IRD et le CEA, le ministère de la recherche et le ministère de la santé ont mis en place un programme pluriannuel des IFR dont l'objectif est de fédérer, autour d'une stratégie scientifique commune, des unités de recherche relevant de différents partenaires institutionnels¹³³⁰. Au 1^{er} janvier 2004, il existait en France 91 instituts fédératifs de recherche, impliquant plus de 1 000 équipes ; ils sont créés, renouvelés et supprimés par décision des instances dirigeantes des établissements associés.

Les "fédérations de recherche" s'inscrivent dans une logique comparable à celle des IFR : il s'agit de structures regroupant des unités et formations de recherche relevant d'organismes différents, créées par convention conclue entre les établissements concernés. Cette convention fixe les modalités de la participation de chaque établissement, qui peut en effet prendre diverses formes (telles que l'affectation de personnels, l'allocation de crédits ou d'équipements, la mise à disposition de locaux) ; elle fixe également l'étendue des attributions du directeur de la fédération de recherche, lequel se voit nommé par l'ensemble des organismes partenaires. Des moyens en personnels, en crédits et en équipements peuvent être attribués en propre à chaque fédération de recherche.

Enfin, dans le domaine des sciences humaines et sociales, plusieurs structures fédératives se sont développées sous la forme de "maisons de la recherche" ; parmi elles, les "maisons des sciences de l'homme" sont les plus abouties¹³³¹. Organisées dans le cadre d'un réseau

¹³³⁰ À l'Université de Bourgogne par exemple, l'institut fédératif de recherche "caractérisation et technologie de la matière" regroupe sous la tutelle de l'Université 4 UMR CNRS, une équipe d'accueil, et des membres de 3 départements du centre du CEA de Valduc, ainsi que des plateaux techniques.

¹³³¹ pour des exemples d'autres types de "maisons de la recherche", voir le rapport de la Cour des comptes, La gestion de la recherche dans les universités, *op. cit.* p. 131.

Sur les "maisons des sciences de l'homme", voir en particulier le rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Les Maisons des Sciences de l'Homme (MSH), rédigé par Suzanne SRODOGORA, Gérard LESAGE, Jean-Richard CYTERMANN, Michel TYVAERT et Tristan CHALON, n° 2004-141, oct. 2004 ; voir aussi Alain SUPIOT (sous la dir. de), Pour une politique des sciences de l'Homme et de la société, Conseil national du développement des sciences humaines et sociales, *Quadrige*, PUF, Paris, 2001, pp. 189 et suiv. ; CNRS, Lettre du département "Sciences de l'homme et de la société", n° 68, numéro spécial Les structures fédératives, août 2003 ; plaquette "Le réseau national des maisons des sciences de l'homme", oct. 2004 (<http://www.msh-reseau.prd.fr/reseauMSH.pdf>).

national lui-même doté d'un conseil d'orientation, mais relevant de formules juridiques diverses¹³³², elles visent à favoriser une dynamique interdisciplinaire dans le cadre d'un partenariat scientifique impliquant plusieurs institutions : universités, CNRS, entreprises, collectivités locales, ministère. Interdisciplinaires et inter-institutionnelles, les maisons des sciences de l'homme ont en outre vocation à l'ouverture internationale : elles sont censées favoriser l'insertion des chercheurs français dans les échanges européens et mondiaux, et constituent ainsi, pour les équipes qui souhaitent répondre à des appels d'offres interdisciplinaires comme ceux lancés par la Commission européenne, un point d'appui important. On compte aujourd'hui une vingtaine de structures labellisées "maisons des sciences de l'homme", qui regroupent environ 30 % des chercheurs du CNRS du département des sciences de l'homme et de la société, et 15 % des enseignants-chercheurs de ces disciplines. La plupart d'entre elles sont implantées en région, et rattachées à une université qui contribue à leurs dépenses de fonctionnement au titre du contrat quadriennal.

L'évolution des structures de recherche auxquelles participent les universités, qu'il s'agisse des leurs propres ou de structures mixtes ou fédératives¹³³³, est la manifestation de la souplesse de la recherche universitaire qui lui permet de s'ouvrir à des champs nouveaux, de multiplier les passerelles entre les disciplines, de saisir l'innovation. Dans ces conditions, on comprend pourquoi l'informatique et la gestion se sont développées à l'université, et pourquoi la bio-informatique, discipline nouvelle nécessaire à la recherche sur le génome, y trouve aujourd'hui les meilleures conditions d'épanouissement. Cette évolution constante illustre l'ouverture de l'autonomie universitaire dans l'élaboration et le développement des stratégies scientifiques.

Mais c'est à travers leur régime budgétaire que les universités peuvent donner à leur autonomie scientifique toute son effectivité.

¹³³² Les maisons des sciences de l'homme créées par le CNRS ont le statut d' "unités mixtes de services", mais les MSH peuvent aussi être des composantes internes d'une université, et même relever de ces deux statuts à la fois. On recense également une fondation (MSH de Paris), un groupement d'intérêt public (MSH de Nantes), une fédération de recherche (Maison de l'Orient et de la Méditerranée, à Lyon), une "association loi de 1901" (MSH de Bordeaux), et un groupement d'intérêt scientifique (MSH de Lille).

¹³³³ Au sein desquelles on peut également placer —notamment— les équipes de recherche technologique, qui associent les laboratoires universitaires aux acteurs du développement économique ; *cf. supra* p. 209

B. La responsabilisation budgétaire

Fondée par l'histoire, soutenue par la coutume et la tradition qui inspirent souvent l'interprétation des textes, l'autonomie des universités se mesure aussi aux assouplissements et à l'enrichissement progressifs de leur relation de tutelle avec l'État. À ce titre, il est sans doute possible d'évoquer, comme la Constitution le fait à propos des collectivités territoriales¹³³⁴, la "libre administration" des institutions décentralisées que sont les universités.

La "libre administration" est une notion familière du droit constitutionnel local ; bien qu'intimement liée au concept même de décentralisation, qui est une simple modalité d'organisation administrative, elle le dépasse puisqu'elle reconnaît et garantit aux collectivités territoriales une liberté substantielle : la libre administration exige que soient assurées les conditions nécessaires à l'exercice par les collectivités territoriales d'une réelle autonomie de gestion. Cette promotion des libertés locales, dans le cadre d'un État unitaire, ne remet aucunement en cause l'exigence d'un contrôle de leur exercice, qui est opéré au nom de la légalité par le juge administratif ; mais la libre administration suppose un certain degré d'affranchissement politique vis-à-vis de l'État. Elle se traduit principalement par une capacité propre de décision, qui suppose la satisfaction de deux conditions : en premier lieu une exigence organique, qui s'exprime par le rôle prépondérant, dans la gestion de la collectivité, d'un conseil élu ; en second lieu une exigence fonctionnelle, qui est la mise à disposition des moyens nécessaires à la liberté de gestion, moyens aussi bien juridiques que financiers.

Or il apparaît que les universités, qui sont des autorités "décentralisées" même si elles sont soumises au principe de spécialité, répondent formellement à ces critères dégagés à propos des collectivités territoriales : elles disposent de conseils élus par l'ensemble de la communauté universitaire qui se sont vu confier un rôle central dans la conduite de l'établissement, et de ressources publiques budgétisées au titre de l'enseignement supérieur dans la dotation du ministère de l'éducation nationale ; par ailleurs, la politique contractuelle menée depuis une vingtaine d'années par l'État avec les universités a pour objectif affiché de renforcer leur autonomie vis-à-vis de leur ministère de rattachement. Mais si la politique contractuelle permet aux établissements universitaires de participer activement à la définition des axes majeurs de leurs politiques de recherche, elle ne leur offre pas à elle seule les moyens juridiques de leur autonomie. Pour mettre en œuvre leurs stratégies scientifiques et hiérarchiser eux-mêmes leurs priorités, les établissements doivent pouvoir s'appuyer sur la compétence budgé-

¹³³⁴ L'article 72 de la constitution du 4 oct. 1958 énonce en effet que les collectivités territoriales de la République "s'administrent librement" par des conseils élus.

taire de leurs instances dirigeantes (1) ; à son tour, l'autonomie budgétaire ne prendra tout son sens que lorsque l'ensemble des crédits d'État seront intégrés, dans une enveloppe globale, au budget des universités (2).

1) L'autonomie budgétaire

La question de la personnalité juridique d'un établissement, c'est-à-dire celle de sa qualification d'autorité décentralisée —qui s'apprécie traditionnellement au regard du critère, simple, du caractère propre de son budget—, ne tranche pas celle de son degré d'autonomie : celui-ci peut en particulier s'apprécier au regard de la façon dont s'élabore son budget, car ses grandes lignes sont parfois imposées par l'autorité de tutelle, l'approbation de cette dernière étant alors la condition de son entrée en vigueur. La possibilité d'affecter librement ses ressources est donc un signe privilégié de l'autonomie d'un établissement.

Or, depuis la loi de 1968 et leur transformation en établissements publics à caractère scientifique et culturel, les universités sont dotées d'un statut dérogatoire à celui des établissements publics administratifs, leur offrant des marges d'autonomie plus larges, notamment en matière budgétaire, financière et comptable¹³³⁵ : Jean-Claude Ducros démontre même que *"l'accroissement de l'autonomie juridique des établissements publics à caractère scientifique et culturel (...) a été recherché dans le rapprochement de leur régime budgétaire avec celui des collectivités locales, et notamment des communes"*¹³³⁶. La loi de 1984, qui a transformé les universités en établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, a confirmé leur régime budgétaire assoupli : elle prévoit en particulier que chaque EPSCP vote son budget. Les universités disposent ainsi d'une compétence propre dans l'affectation de leurs ressources (a) ; cependant, il semble qu'elles n'aient pas toujours mis à profit une telle autonomie pour développer de véritables politiques d'établissement (b).

¹³³⁵ Les règles générales applicables aux EPA dans cette matière sont posées par le décret n° 53-1227 du 10 déc. 1953 précité, et par le décret n° 62-1587 du 29 déc. 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (J.O. 30 déc. 1962, p. 12828).

¹³³⁶ Jean-Claude DUCROS, "Le budget et le régime financier des universités et autres établissements publics à caractère scientifique et culturel d'après le décret du 14 juin 1969", *AJDA*, déc. 1969, p. 669 (voir pp. 669 à 674 pour une analyse, à travers le régime budgétaire et comptable des universités, de la nouvelle étendue de leur autonomie juridique)

a) Le régime budgétaire des universités

C'est le décret n° 94-39 du 14 janvier 1994¹³³⁷ qui a précisé le régime budgétaire des universités, et le champ de compétence dévolu à leurs différents organes. Ce texte, qui régit aujourd'hui le fonctionnement budgétaire et comptable des EPSCP, rappelle dès son article 2 ce qu'est un budget — "*l'acte par lequel sont prévus et autorisés le montant et l'affectation des recettes et des dépenses de l'exercice pour l'ensemble de l'établissement*" —, et cette définition classique suffit à souligner l'extrême importance du processus budgétaire, dont il convient d'examiner les étapes successives pour apprécier le rôle décisionnel des instances dirigeantes de l'université. On remarquera ensuite que les universités bénéficient d'un allègement considérable des contrôles budgétaires traditionnellement exercés par l'autorité de tutelle sur les établissements publics administratifs.

➤ La compétence budgétaire des instances universitaires

Le processus budgétaire conditionne, pour une année entière, la vie de l'établissement : c'est sans doute par le budget que s'expriment les grands choix, qui marquent l'originalité et la force de l'action des universités. Or, on constate que celles-ci disposent vis-à-vis de leur autorité de tutelle d'une véritable latitude lors de chacune des phases budgétaires qui sont celles de l'élaboration et de l'adoption du budget, puis de son exécution.

• L'élaboration et l'adoption du budget

L'une des principales innovations de la réforme de 1994 tient à la création, à côté du budget traditionnel, d'un "budget de gestion" qui complète ce dernier, et qui selon les termes mêmes du décret "*présente les recettes et les dépenses par destination et retrace les objectifs de gestion correspondant aux grands axes de développement de l'établissement*" ; les "destinations" (enseignement, recherche, politique documentaire, etc.), qui remplacent les anciennes "fonctions" budgétaires, sont définies par le conseil d'administration, et peuvent être chacune subdivisée. Ce "budget de gestion" n'est pas au sens juridique un véritable document budgé-

¹³³⁷ Décret n° 94-39 du 14 janv. 1994, J.O. 15 janv. 1994, p. 816 ; voir Joëlle MAILLARD-BILLAT, Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, "Commentaire du décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel", chronique de législation, *AJDA*, mai 1994, p. 379

Pour des analyses du régime budgétaire des universités avant l'intervention du décret de 1994, voir notamment Jean-Pascal BONHOTAL, "L'organisation budgétaire, financière et comptable dans l'enseignement supérieur", *AJDA*, sept. 1989, p. 507, et sur les conditions d'exercice de l'autonomie financière des universités, reprenant toutefois en grande partie l'étude précédente, "L'autonomie financière des universités", *La Revue du Trésor*, 1989, n° 12, p. 731 ; voir aussi Olivier DUGRIP et Luc SAÏDJ, Les établissements publics nationaux, coll. *Systèmes*, LGDJ, Paris, 1992, pp. 131 à 133

taire, mais un instrument qui traduit de façon transparente les orientations politiques décidées par le conseil d'administration, et qui facilite leur suivi fonctionnel : la double présentation du budget est censée permettre une meilleure lisibilité de la fidélité de la politique menée par l'établissement aux grandes priorités préalablement définies par son conseil d'administration.

Pour ce qui est de l'élaboration du budget lui-même¹³³⁸, qu'on appelle "budget par nature", les grandes orientations sont définies par le conseil d'administration de l'université. Le processus budgétaire est donc le moyen pour lui d'affirmer les priorités de l'université, et de mettre en œuvre son programme, pédagogique et scientifique, à partir des propositions émanant des conseils des composantes internes des universités —il s'agit le plus souvent des UFR et instituts, mais les laboratoires et centres de recherche peuvent aussi être érigés en "composantes" de l'établissement¹³³⁹—, qui "budgétisent" leurs programmes spécifiques ; leurs propositions sont centralisées par le président de l'université, qui les soumet au conseil d'administration, lequel délibère sur leur contenu après que les prévisions concernant la recherche ont été soumises pour avis au conseil scientifique. C'est seulement à ce stade que l'organe délibérant de l'université s'assure que les prévisions d'activités cadrent bien avec les priorités qu'il a déterminées ; puis, il arrête l'équilibre financier, avant la phase d'adoption budgétaire à proprement parler.

La phase de l'adoption du budget¹³⁴⁰ fait de nouveau intervenir les conseils élus : les conseils des composantes et services communs de l'université adoptent dans un premier temps le budget de leur entité¹³⁴¹, puis le conseil d'administration de l'université vote le budget de l'établissement, à la majorité simple. Une fois adopté, le budget entre en vigueur, et devient exécutoire ; il doit être rendu public, selon des modalités fixées par les statuts.

- L'exécution du budget

Pour l'exécution du budget¹³⁴², c'est son ordonnateur principal (le président de l'université) et l'agent comptable, qui retrouvent le pouvoir essentiel. Le conseil d'administration ne perd pas pour autant tout rôle, car il a toujours compétence pour adopter les décisions budgétaires modificatives, et acquiert par ailleurs un pouvoir de décision sur les transferts de cré-

¹³³⁸ voir le titre II, chapitre 1^{er} (art. 17 à 20) du décret n° 94-39 du 14 janv. 1994 précité

¹³³⁹ voir l'art. L. 713-1 du code de l'éducation ; cependant, cette possibilité est rarement exploitée.

¹³⁴⁰ voir le titre II, chapitre 2 (art. 21 à 27) du décret n° 94-39 du 14 janv. 1994 précité

¹³⁴¹ Si ce budget n'est pas adopté, ou qu'il est voté en déséquilibre, le conseil d'administration de l'université peut soit l'arrêter, soit le renvoyer au conseil de la composante ou du service, pour que celui-ci statue à nouveau dans un délai de quinze jours.

¹³⁴² voir le titre III (intitulé "Exécution du budget") du décret n° 94-39 du 14 janv. 1994 précité

dits, qui lui confère une marge de manœuvre considérable dont ne disposent pas les composantes ou services de l'université¹³⁴³. Le décret est donc tout entier tourné vers l'autonomie budgétaire des organes de l'université, dans leurs relations avec les instances ministérielles comme avec les structures internes.

Cependant, ces dernières disposent le plus souvent, pour décliner les priorités scientifiques de l'établissement, d'une grande liberté dans l'utilisation des ressources qui leur ont été affectées. S'agissant des laboratoires, qui ne sont constitués en "composantes" de l'établissement qu'assez rarement, la situation est plus contrastée : la Cour des comptes fait état d'une grande disparité dans leur organisation budgétaire et financière¹³⁴⁴. Mais elle précise que "*la plupart des établissements se situent dans une zone intermédiaire : le niveau de la composante, c'est-à-dire celui de l'unité de formation et de recherche (UFR), est le niveau budgétaire de rattachement du laboratoire, les directeurs sont ordonnateurs délégués des dépenses dans la limite d'un plafond et le suivi des crédits s'effectue soit au niveau du laboratoire lui-même qui devient alors l'interlocuteur direct du service financier central, soit au niveau de la composante de rattachement qui joue un rôle d'interface*"¹³⁴⁵. Dans cette dernière situation, il n'est pas rare que la reconnaissance budgétaire de la responsabilité de l'UFR pour la gestion de la recherche alourdisse les procédures et ralentisse la réalisation des opérations par les laboratoires : c'est pourquoi une évolution vers la reconnaissance des laboratoires eux-mêmes comme "centres de responsabilité" paraît souhaitable, à l'image de l'organisation budgétaire des EPST qui fait précisément des unités de recherche des unités de présentation budgétaire propres¹³⁴⁶.

➤ L'allègement des contrôles budgétaires

De 1897¹³⁴⁷ à 1968, le ministre de l'éducation nationale exerçait, *a priori*, la tutelle sur les universités ; la loi d'orientation du 12 novembre 1968 lui substitua le recteur d'académie,

¹³⁴³ voir Joëlle MAILLARD-BILLAT, Michel LASCOMBE et Xavier VANDENDRIESSCHE, "Commentaire du décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel", *op. cit.* p. 382

¹³⁴⁴ "*Dans une gestion très centralisée, les directeurs de laboratoire n'ont pas accès, même en consultation, aux comptes de leur laboratoire. À l'inverse, dans une organisation largement déconcentrée, les directeurs, voire les responsables d'équipes, reçoivent délégation de signature pour engager les dépenses de leur laboratoire*" ; Cour des comptes, La gestion de la recherche dans les universités, *op. cit.* p. 155.

¹³⁴⁵ *ibid.*

¹³⁴⁶ *cf. infra* p. 478

¹³⁴⁷ voir les décrets du 21 juillet 1897, J.O. 25 juillet 1897, p. 4252 (art. 11 : "*le conseil donne son avis sur les budgets et comptes de l'université...*"), et du 22 juillet 1897, J.O. 25 juillet 1897, p. 4256 (art. 5 : "*le budget de chaque université est voté par le conseil de l'université, sur la proposition de son président, et approuvé par le ministre de l'instruction publique*").

chancelier des universités, ce qui a rapproché le niveau de la tutelle, favorisant la rapidité dans les décisions. Mais surtout, en 1968, le contrôle budgétaire à l'égard des universités fut considérablement allégé, puisqu'il ne s'exerce plus désormais qu'*a posteriori* : en effet, le budget voté est immédiatement exécutoire, et les engagements de dépenses établis par l'ordonnateur ne sont astreints à aucun visa préalable. Les universités s'écartent donc du droit commun de la plupart des établissements publics nationaux, qui sont astreints à un contrôle financier *a priori* exercé à tous les stades de la procédure budgétaire par les agents du ministère des finances, ce qui les conduit à rendre compte de tous leurs engagements de dépenses dans des conditions proches de celles auxquelles sont soumis les services non personnalisés de l'État.

L'absence de contrôleur financier au sein des EPSCP constitue ainsi une originalité significative par rapport au régime des autres établissements publics nationaux. Par dérogation à ce régime, en effet, le contrôle budgétaire applicable aux universités porte sur la seule exécution du budget : il a été aménagé de façon à respecter l'autonomie des universités. Les seuls contrôles en vigueur sont les vérifications exercées par l'inspection générale des finances, qui sont exceptionnelles, et le contrôle juridictionnel de la Cour des comptes¹³⁴⁸ ; ils s'exercent conformément au droit commun des établissements publics administratifs, et ne sont pas de nature à compromettre l'autonomie des universités puisqu'il ne s'agit nullement de contrôles d'opportunité, mais seulement de vérifications techniques dont la vocation est d'assurer aux établissements une gestion financière saine.

Les possibilités d'intervention de l'autorité de tutelle ne sont pourtant pas nulles : la procédure budgétaire est même, si l'on suit les textes, le domaine où la tutelle conserve une capacité d'empêchement importante, par la voie du recteur d'académie¹³⁴⁹. Mais en réalité, ces possibilités d'intervention ne jouent que très peu dans le domaine budgétaire : la Cour des comptes elle-même, dans son rapport public de 1999, précise que "*dans les faits, le contrôle budgétaire du recteur est très limité*"¹³⁵⁰. Il l'est à plusieurs points de vue :

¹³⁴⁸ voir Bernard GOURNAY, "Le contrôle de la Cour des comptes sur les établissements d'enseignement supérieur", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 211

¹³⁴⁹ En effet, les budgets des établissements peuvent être soumis à approbation :

- d'une part, le recteur d'académie peut théoriquement intervenir à tous les stades d'élaboration du budget, pour assurer un contrôle *a priori* de la légalité budgétaire ;
- d'autre part, l'art. 24 du décret du 14 janv. 1994 précise que le recteur peut, lors de la séance du conseil d'administration pendant laquelle le budget est voté, décider que celui-ci sera soumis à son approbation, s'il estime qu'il n'est pas voté en équilibre réel, qu'il ne respecte pas l'affectation des moyens alloués par l'État ou par tout organisme public ou privé, ou encore qu'il n'ouvre pas les crédits nécessaires au respect des obligations et engagements de l'établissement.
- on note aussi que si le budget de l'université n'était pas en vigueur au 1^{er} mars de l'année en cours, l'autorité de tutelle pourrait l'arrêter elle-même, l'établissement perdant alors toute autonomie.

¹³⁵⁰ Cour des comptes, *Le rapport public 1999*, *op. cit.* p. 351

- concernant la portée de l'intervention du chancelier des universités, représentant du ministre, on peut rapprocher le contrôle de la légalité budgétaire qu'il exerce de celui qui s'applique, par la voie du préfet, aux collectivités territoriales : en l'absence de tout contrôle de l'opportunité des décisions, on ne saurait parler de contrôle de tutelle ;
- s'agissant des décisions par lesquelles le recteur peut exiger l'approbation du budget, il faut préciser qu'elles correspondent à des cas exceptionnels, qu'elles sont soumises à des conditions strictes, et qu'en tout état de cause ces possibilités sont fort peu utilisées par les recteurs d'académie ;
- quant à la possibilité pour le recteur d'arrêter le budget de l'université s'il n'est pas adopté dans le temps réglementaire, la Cour des comptes note qu'elle n'est nullement exploitée : *"comme le vote tardif du budget a un caractère endémique, le recteur n'intervient en fait que dans les cas critiques où il existe véritablement un problème, et non pas un simple retard dû à des habitudes regrettables"*¹³⁵¹.

De manière générale, on peut donc considérer que seule la transmission du budget au recteur d'académie est imposée, et que son entrée en vigueur est de droit une fois cette formalité accomplie. Les recteurs peuvent certes formuler des observations, une fois les budgets communiqués ; ils ne le font presque jamais, selon la Cour des comptes. Par ailleurs, quand les budgets ne sont pas communiqués, ils sont rarement réclamés par les services du rectorat. Enfin, l'examen des procès-verbaux des conseils d'administration des universités a montré non seulement que le recteur, ou son représentant, n'y assiste pas systématiquement, mais encore que lorsqu'il y assiste, il se fait plutôt discret.

Le domaine budgétaire est donc l'un de ceux où la tradition d'autonomie des universités l'emporte sur les possibilités textuelles d'intervention pour l'autorité de tutelle, alors même qu'en droit, le cadre budgétaire applicable aux universités a déjà fait l'objet d'adaptations notables. Ce cadre ne pouvait bien sûr répudier à lui seul les fondements que le droit public a édifiés pour l'ensemble des établissements publics : les universités restent soumises aux grands principes budgétaires, qui ont pour objet d'assurer une gestion financière saine, et qui sont justifiés par le souci de protection des deniers publics. Mais certaines adaptations ont été explicitement apportées au régime général —plus grande capacité de décision des instances dirigeantes, allègement considérable des contrôles— et démontrent la volonté de prendre en

¹³⁵¹ *ibid*

compte la spécificité des universités, qui est celle de leur autonomie. Cette volonté est elle-même largement confirmée par les pratiques libérales des recteurs d'académie.

Cependant, l'autonomie accordée par les textes aux organes délibérants des universités, préservée par l'exercice souple des contrôles, a pu être relativisée en raison de leur incapacité à mettre en œuvre une véritable politique d'établissement par le biais de leur compétence budgétaire, et d'un manque de cohérence entre les budgets des établissements et leurs réalisations.

b) Les carences de la politique budgétaire des universités

Au cours des cinq dernières années, la Cour des comptes s'est penchée à plusieurs reprises sur l'autonomie budgétaire des universités, et sur leur disposition à l'exploiter par l'élaboration de budgets "volontaristes", susceptibles de mettre en œuvre les choix politiques inscrits notamment dans le contrat d'établissement. Son constat est sans concession : *"alors que le budget d'une université devrait traduire ses choix et fédérer ses projets, il ne constitue pas encore un instrument opérant. Il n'est que rarement ce qu'il devrait être : le document retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses de l'année à venir, qui permet de définir des objectifs, de hiérarchiser les priorités et de suivre en exécution l'utilisation des crédits"*¹³⁵².

Les critiques de la Cour des comptes portent sur deux points principaux, qui sont liés : la Cour relève tout d'abord un manque d'ambition politique des instances universitaires, qui conduit à réduire l'outil budgétaire à une simple technique de répartition des ressources ; elle souligne ensuite l'incapacité des établissements à respecter leurs engagements budgétaires.

➤ L'insuffisante exploitation de l'outil budgétaire

La Cour des comptes relève dans son rapport particulier de 2003 que *"les centres de responsabilité, instaurés au sein des universités par l'arrêté du 28 mai 1994 relatif au budget de gestion des EPSCP, en restent bien souvent au stade de centres de coûts et de ressources. Alors qu'ils devraient favoriser le pilotage budgétaire en facilitant le suivi des objectifs de gestion définis par le budget, ils ne sont pas même des ébauches d'une véritable comptabilité analytique"*. Au-delà de l'exploitation de cet outil de gestion, la Cour dénonce surtout *"l'incapacité de la plupart des universités à utiliser leur budget comme un instrument stratégique au service de leur politique d'établissement"*, et précise que *"dans de trop nombreux cas, les modalités de répartition des moyens budgétaires entre composantes s'opèrent sans objectif spécifique. Faute de consensus autour d'un projet commun qui fonderait l'allocation interne des*

¹³⁵² Cour des comptes, La gestion du système éducatif, op. cit. p. 285

*moyens, la plupart des universités se bornent à ventiler les crédits entre les UFR sur la base des critères nationaux que le ministère utilise pour répartir les dotations entre universités. Si une telle méthode permet, il est vrai, d'éviter les contestations internes ou d'apaiser d'éventuelles rivalités entre composantes, elle ne constitue qu'un mode mécanique et sommaire de calcul des dotations. Elle n'est en rien la traduction d'une analyse des besoins et d'une réflexion sur les priorités à financer"*¹³⁵³.

Dès 1999, la Cour des comptes avait dénoncé les retards presque systématiques du vote du budget, de nombreuses universités n'adoptant leur budget initial qu'une fois engagée —parfois très largement— l'année pour laquelle il est censé s'appliquer¹³⁵⁴ ; elle avait par ailleurs souligné que "*l'examen des procès-verbaux des conseils d'administration révèle une absence générale de débat*"¹³⁵⁵.

L'ensemble de ces observations témoignent d'une approche pour le moins sommaire de la procédure budgétaire : les budgets universitaires ne sont manifestement pas conçus comme des instruments de conduite des politiques de l'établissement. Dans ces conditions, on ne peut guère s'étonner de leur faible effectivité.

➤ *La faible effectivité des budgets universitaires*

La Cour des comptes relève également que les prévisions budgétaires n'ont qu'un lointain rapport avec les réalisations des universités, et ce pour deux raisons principales.

L'absence de fiabilité des prévisions budgétaires est d'abord liée au recours fréquent à des décisions budgétaires modificatives, qui atteignent parfois un montant élevé et qui provoquent ainsi d'importants écarts entre le budget initial et le compte financier¹³⁵⁶. Les décisions budgétaires modificatives sont bien sûr nécessaires au fonctionnement des établissements, car en leur offrant une capacité d'ajustement du budget en cours d'exécution, elles expriment la souplesse nécessaire à l'exercice de l'autonomie ; à ce titre, elles sont particulièrement utiles dans le domaine de la recherche¹³⁵⁷. Mais ces décisions n'ont pas vocation à bouleverser l'équilibre

¹³⁵³ *ibid.* pp. 285-286 ; la Cour a réitéré de telles critiques dans son rapport d'oct. 2005, La gestion de la recherche dans les universités, *op. cit.* pp. 106 et suiv.

¹³⁵⁴ voir Cour des comptes, Le rapport public 1999, *op. cit.* pp. 349-350 ; on peut citer l'exemple extrême de l'Université de Bordeaux I, qui n'a adopté son budget pour 1995 qu'au 17 octobre de cette même année.

¹³⁵⁵ *ibid.* p. 350

¹³⁵⁶ En 1993 et 1994, à l'Université de Nancy I, le budget modifié équivalait par exemple au double du budget initial ; voir Cour des comptes, Le rapport public 1999, *op. cit.* p. 352

¹³⁵⁷ Le décret de 1994 prévoit d'ailleurs la possibilité pour le conseil d'administration de déléguer au président de l'université la validation des décisions budgétaires modificatives relatives à des crédits fléchés (voir l'art. 37 du décret n° 94-39 du 14 janv. 1994 précité), qui sont le plus souvent voués à financer des actions de recherche

(suite de la note : page suivante)

du budget, qui est lui-même censé exprimer une stratégie politique pour le développement de l'université, et qui doit par conséquent voir sa cohérence générale respectée tout au long de l'exercice. Cependant, même si l'on peut regretter de tels écarts entre les prévisions initiales et les réalisations de l'établissement, il convient de rappeler que les décisions budgétaires modificatives sont votées par les autorités mêmes qui décident du budget initial, et que par conséquent elles ne mettent pas en cause leur compétence budgétaire.

Par ailleurs, la sous-consommation des crédits par certaines unités budgétaires fausse également les prévisions initiales ; elles induisent dans toutes les universités un report massif de crédits sur l'exercice suivant, en contradiction avec le principe de l'annualité budgétaire. Cette pratique concerne en particulier les missions de recherche, car il est fréquent de voir leurs responsables ne pas utiliser les crédits qui leur sont affectés ; à l'Université de Paris XI, le taux d'exécution budgétaire des crédits de recherche dans les UFR était par exemple, en 1996, de l'ordre de 30 à 50 %. Or, peu nombreuses sont les universités qui optent pour une politique de mobilisation des reliquats au profit d'autres unités budgétaires, ou d'actions communes ; par conséquent, les crédits non consommés sont mécaniquement reportés d'une année sur l'autre, ce qui contribue naturellement à priver de signification la procédure budgétaire.

Au-delà des problèmes de gestion budgétaire imputables aux universités, un autre facteur contribue à priver de sens l'autonomie dont elles disposent dans ce domaine : comme le soulignait la Cour des comptes en 1999, *"le budget d'une université, tel qu'il est voté par le conseil d'administration, n'appréhende au plus que 30 à 40 % de l'ensemble des masses financières que son activité mobilise"*¹³⁵⁸. En particulier, les budgets n'intègrent pas les crédits d'État destinés à couvrir la rémunération du personnel titulaire et assimilé. Or comme le rappela la Cour des comptes en 2003, *"cette particularité, qui prive les établissements de la connaissance de la partie la plus importante de leurs dépenses, s'avère probablement l'obstacle le plus important à la réflexion prévisionnelle et stratégique aujourd'hui indispensable*

che. Cette validation intervient préalablement à l'avis du conseil d'administration, dans le souci de ne pas retarder l'exécution budgétaire de ces crédits spécifiques.

¹³⁵⁸ Cour des comptes, *Le rapport public 1999, op. cit.* pp. 347-348. Il faut cependant préciser que les ressources non intégrées au document budgétaire à proprement parler, ne sont pas pour autant occultes : elles apparaissent en réalité, dans la grande majorité des cas, dans un document séparé. En effet, la plupart des universités joignent ces éléments en annexe du budget ; d'autres, de plus en plus nombreuses, élaborent un "budget consolidé", document censé intégrer l'ensemble des dépenses et des recettes de l'établissement, et notamment la masse salariale des personnels d'État. Ces pratiques, destinées à compenser les lacunes constatées par la Cour des comptes, ne font d'ailleurs que répondre aux exigences de la loi, qui prescrit qu' *"un tableau des emplois budgétaires attribués et des documents décrivant la totalité des moyens hors budget dont bénéficie l'établissement sont annexés au budget"* (art. L. 719-5 du code de l'éducation) : de telles exigences offrent donc au conseil d'administration la visibilité nécessaire à la conduite de l'établissement.

aux établissements"¹³⁵⁹. Il apparaît en effet que la non budgétisation des dépenses les plus considérables, principalement les dépenses de personnel mais aussi celles d'investissement, est de nature à amputer assez largement le champ de l'autonomie budgétaire des universités : c'est la raison pour laquelle le projet d'un budget universitaire global fait depuis quelques années son chemin, et pourrait se voir concrétisé à l'occasion de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001, relative aux lois de finances.

2) L'élargissement du champ de l'autonomie budgétaire

Le financement étatique de la recherche universitaire est certes déjà largement globalisé, grâce à la politique contractuelle qui touche avant tout les missions de recherche des établissements, mais aussi grâce à la réduction des crédits fléchés au profit de subventions dont l'utilisation est laissée à leur discrétion (a). Mais parce que les dépenses relatives à la rémunération des personnels d'État n'est pas intégrée à leur budget, les universités ne sont pas encore en mesure de programmer la répartition des postes dont elles disposent ; cette possibilité, qui participe pleinement à l'élaboration d'une politique scientifique, pourrait leur être ouverte dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, loi organique relative aux lois de finances (b).

a) La globalisation en cours des subventions d'État

Si l'on remonte aux origines, le financement traditionnel des universités était assuré par leurs ressources propres¹³⁶⁰ ; mais depuis leur renaissance, à la fin du XIX^{ème} siècle, l'État a pris en charge les universités, y compris en leur fournissant les subventions, de fonctionnement ou d'équipement, nécessaires à la poursuite de leurs missions. Peu à peu, leur financement a évolué de telle manière qu'à la veille de 1968, leurs ressources provenaient presque exclusivement des subventions accordées par l'État¹³⁶¹, ce qui créait pour les universités une dépendance forte par rapport à la politique gouvernementale. Si ce mode de financement s'est maintenu, deux évolutions parallèles ont eu pour effet d'accorder aux universités plus de latitude dans les choix d'affectation qu'elles devaient opérer : d'une part, grâce au développement de leurs missions industrielles et commerciales, les possibilités ont fleuri pour les établissements universitaires d'obtenir des ressources propres beaucoup plus élevées qu'aupara-

¹³⁵⁹ Cour des comptes, La gestion du système éducatif, *op. cit.* p. 287

¹³⁶⁰ voir Paul GERBOD, "Le financement de l'enseignement supérieur et de la recherche en France au XIX^{ème} siècle", *RFFP*, 1984, n° 6, p. 95

¹³⁶¹ voir Paul-Marie GAUDEMET, "L'autonomie des universités françaises", *op. cit.* p. 29

vant¹³⁶² ; d'autre part, les ressources provenant de l'État ont été largement globalisées, si bien que les universités disposent aujourd'hui d'une marge de manœuvre importante sur l'emploi des crédits qui leur sont alloués.

Les établissements bénéficient de trois types de financement étatique : la dotation globale de fonctionnement, la dotation contractuelle négociée entre le ministère et les universités, et les dotations spécifiques qui font l'objet d'un fléchage en faveur d'actions ponctuelles. La marge d'autonomie financière des universités a été augmentée par le renforcement des deux premiers types de ressources : aujourd'hui, les dotations spécifiques représentent à peine 5 % de l'ensemble des crédits d'État. Ainsi, la très grande majorité des subventions de fonctionnement et d'équipement sont distribuées par le ministre de l'éducation nationale à deux titres principaux.

La répartition des crédits se fait tout d'abord au titre de la dotation globale de fonctionnement, au regard de critères particuliers (tels que le nombre d'étudiants, ou le taux d'encadrement par discipline), selon les normes appelées SANREMO ("*système analytique de répartition des moyens*") ; le maintien de cette dotation est indispensable pour assurer l'égalité de traitement des établissements au sein du service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, dont elle est censée assurer, depuis la circulaire du 22 mai 1998 précitée, le seul "*fonctionnement de base*"¹³⁶³. Or, les établissements disposent librement des ressources étatiques allouées dans ce cadre.

La répartition des crédits d'État se fait aussi, et s'agissant de la recherche presque exclusivement, au titre des contrats d'établissement, négociés et signés par les organes élus de l'université ; or, la circulaire du 22 mai 1998 entend "*faire du contrat l'instrument privilégié d'une articulation objectifs-moyens*"¹³⁶⁴, et accroît l'autonomie des établissements en recentrant les engagements contractuels sur les grands axes de leur développement que les universités déclinent librement.

On comprend ainsi la réponse du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie au rapport public 1999 de la Cour des comptes : "*la volonté de donner plus de responsabilité et d'autonomie aux établissements s'est traduite par une augmentation de la part donnée à la dotation globale de fonctionnement par rapport aux actions spécifiques et,*

¹³⁶² Les ressources propres des universités représentent environ 38 % de leurs ressources totales ; voir le rapport final du groupe de travail de la CPU sur le "budget global des universités" (conclusions rendues le 29 août 2002), <http://www.cpu.fr>, p. 6

¹³⁶³ Circulaire n° 98-118 du 22 mai 1998, précitée

¹³⁶⁴ *ibid.*

en parallèle, par un renforcement de la dotation contractuelle"¹³⁶⁵. Le ministère ajoute que "le principe de globalisation des crédits de fonctionnement vise ainsi à renforcer l'autonomie et à responsabiliser les établissements dans la gestion de leurs moyens"¹³⁶⁶. Il tend aussi, de facto, à atténuer la rigueur du principe de la spécialité budgétaire, qui impose aux établissements publics administratifs nationaux le respect de l'affectation donnée à leurs recettes¹³⁶⁷ ; alors que ce principe avait été maintenu pour la gestion budgétaire des universités¹³⁶⁸, il est aujourd'hui rendu quasi caduc par la globalisation comme par la contractualisation des crédits de l'État.

Si l'apport financier de l'État reste décisif —les subventions qu'il verse aux universités représentent encore plus de la moitié de leurs ressources¹³⁶⁹—, la dépendance des établissements à son égard s'exprime aujourd'hui différemment. D'une part, s'agissant du financement de la recherche, leurs liens de plus en plus étroits avec les collectivités territoriales, l'augmentation des financements communautaires, et surtout la multiplication de leurs ressources propres, relativisent cette dépendance¹³⁷⁰ ; d'autre part, le financement de l'État étant désormais non seulement contractualisé, mais aussi de plus en plus globalisé, il est devenu compatible avec l'exercice de l'autonomie. La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 ne pourra que renforcer cette autonomie.

¹³⁶⁵ Cour des comptes, Le rapport public 1999, *op. cit.* p. 385 ("Réponse du ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie")

¹³⁶⁶ *ibid.* p. 386

¹³⁶⁷ voir les art. 22 du décret n° 53-1227 du 10 déc. 1953 précité, et 162 du décret n° 62-1587 du 29 déc. 1962 précité

¹³⁶⁸ Le décret n° 94-39 du 14 janv. 1994 précité, relatif au budget et au régime financier des EPSCP, prévoit expressément dans son article 1^{er} la soumission de principe desdits établissements au décret du 10 déc. 1953 et aux articles 151 à 189 du décret du 29 déc. 1962.

¹³⁶⁹ Hors salaires des personnels d'État, elles représentaient en 1996 56,6 % des ressources totales des universités ; voir Cour des comptes, Le rapport public 1999, *op. cit.* p. 342.

Le maintien d'un financement étatique majoritaire préserve d'ailleurs les universités de la dépendance à l'égard de groupes de pression privés qui pourraient asservir les intérêts scientifiques aux enjeux économiques et financiers, comme à l'égard des collectivités territoriales qui pourraient tenter de faire prévaloir les intérêts publics locaux. En effet, si le recours nécessaire au financement étatique peut être perçu comme un instrument de contrôle, il constitue dans le même temps pour les universités une garantie d'indépendance.

¹³⁷⁰ Hors rémunération des chercheurs et des enseignants-chercheurs, les ressources allouées aux équipes de recherche universitaires provenaient, en 2003, pour 32 % directement du ministère (des dotations contractuelles essentiellement, mais aussi des fonds incitatifs), pour 22 % indirectement de l'État par le biais des grands organismes partenaires, pour 7 % de l'Union européenne, et pour 11 % des collectivités territoriales ; ainsi, plus du quart de leurs ressources étaient des ressources propres (contrats d'expertise, etc.). Pour ces chiffres, voir le rapport de la Cour des comptes d'oct. 2005, La gestion de la recherche dans les universités, *op. cit.* pp. 148.

b) La LOLF et l'horizon d'un budget global

Votée en août 2001 à la suite d'un travail parlementaire de près de trois ans, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹³⁷¹ a pour vocation de devenir la véritable "constitution financière" de l'État ; elle s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'État, et de la modernisation de la gestion publique. L'objet général de la LOLF, qui entrera en vigueur avec la loi de finances pour 2006, est de responsabiliser les gestionnaires des crédits d'État : elle introduit une budgétisation non plus par nature de dépenses dans le cadre de chapitres, mais par objectif dans le cadre de "programmes" qui seront les nouvelles unités d'exécution du budget ; elle propose par ailleurs, dans le même esprit, une globalisation des crédits, au sein d'enveloppes fongibles. Les financements de l'État seront ainsi attribués sur la base d'une programmation pluriannuelle et globale : d'une culture de moyens, on glisse vers une logique de résultat et de performance. Ces principes bouleversent les approches budgétaires, et au-delà, ils ont pour ambition de modifier en profondeur la conception même de l'action publique. Ils s'appliqueront naturellement aux établissements universitaires, qui sont certes habitués à assumer des responsabilités croissantes depuis le recentrage de la politique contractuelle sur les grands axes stratégiques de leur action, mais qui devront néanmoins adapter leur politique budgétaire à cette nouvelle forme d'autonomie et de responsabilité.

La réforme qui se met aujourd'hui en place entraînera en effet pour les universités des conséquences profondes. Elle devrait aboutir à une allocation des moyens de l'État sous la forme quasi-globale de deux ou trois programmes, que les établissements auront la responsabilité exclusive de décliner, en fonction de leurs stratégies propres de développement ; par ailleurs, la dotation budgétaire allouée par l'État à chaque établissement devrait comprendre les dépenses de personnel, matérialisées par une enveloppe financière globale calculée à partir d'un certain nombre d'emplois mais dont l'université devrait pouvoir disposer de façon relativement libre (répartition des postes dans les UFR, gestion pluriannuelle des emplois, maîtrise des éléments accessoires de la rémunération comme les primes et les indemnités, etc.).

Si en réalité, les effets de la LOLF sur les établissements publics de l'État ne sont pas encore définis avec précision, tous les observateurs s'accordent à dire que sa mise en œuvre devrait conduire à l'instauration du budget universitaire global, intégrant l'ensemble des recettes et des dépenses des établissements et pouvant ainsi retracer l'intégralité de leurs opérations

¹³⁷¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, J.O. 2 août 2001, p. 12480

financières¹³⁷². Seul ce passage au budget global pourra permettre aux responsables universitaires de mettre en œuvre une véritable politique des ressources humaines, sans laquelle ils ne peuvent maîtriser totalement leur politique scientifique. D'ailleurs dans de nombreux pays d'Europe, on pratique déjà l'allocation globale des ressources d'État aux universités¹³⁷³ : ainsi, la création de postes est précisément de la responsabilité des universités, dans le cadre du budget dont elles disposent, même si le plus souvent elles recrutent et rémunèrent leurs enseignants sur la base d'une grille officielle. En France, un tel mouvement de déconcentration a certes été engagé du point de vue de la gestion du personnel, mais il est encore de faible ampleur et n'a pas été accompagné du transfert des crédits¹³⁷⁴ ; on peut cependant penser qu'une

¹³⁷² Le "projet de loi sur l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur", avancé en mai 2003 par le ministre Luc Ferry mais qui n'eut aucune suite, s'appuyait déjà sur la LOLF pour justifier le passage au budget global : selon l'exposé des motifs, *"il importe d'introduire dès à présent les dispositions législatives qui permettront aux universités d'évoluer vers le budget global, lorsque la loi organique sur les lois de finances sera mise en place. Son périmètre devrait concerner à terme les crédits de personnel, l'ensemble des moyens de la recherche et la propriété du patrimoine"*. L'art. 16 du projet de loi, qui devait modifier l'art. L. 719-4 du code de l'éducation, était ainsi rédigé : *"dans le cadre des orientations stratégiques fixées par l'État, le ministre chargé de l'enseignement supérieur, après consultation du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, répartit les dotations de l'État entre les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ainsi qu'entre les instituts et les écoles qui en font partie, au vu de leurs programmes et compte tenu, le cas échéant, des contrats d'établissements et de critères nationaux. Au sein de la dotation de l'État, les crédits de personnel constituent une sous-enveloppe limitative qui est assortie du plafond des emplois que l'établissement est autorisé à rémunérer"*.

¹³⁷³ Les universités françaises sont presque les seules qui n'assurent pas elles-mêmes la rémunération de leurs enseignants-chercheurs ; mais au-delà de la rémunération, c'est surtout la maîtrise des emplois —de leur nombre, de leur répartition— qui face à un système de rémunération normé par des grilles nationales peut générer des marges de manœuvre dans les budgets de fonctionnement. La Conférence des présidents d'université (CPU) relève à ce sujet qu'en Suède, *"le nombre de chaires créées dépasse largement le nombre de postes créés par les autorités centrales, les universités s'efforçant de financer des chaires sur leurs ressources propres"* ; de même en Finlande, les universités ont la maîtrise du nombre d'emplois, et peuvent même assurer des compléments de rémunération aux personnels. En Italie, dans le cadre d'une vaste réforme de l'État engagée au début des années 1990, les universités sont passées au budget global intégrant les traitements des personnels, et à une maîtrise du parc d'emplois, même si les personnels demeurent régis par un statut national. En Allemagne enfin, certaines marges de négociation existent pour le recrutement des *"Juniorprofessoren"* dont le traitement est fixé par l'Université, sur la base d'une dotation allouée par les Länder, en fonction de l'apport attendu pour l'enseignement et pour la recherche. Voir le rapport précité du groupe de travail de la CPU sur le "budget global des universités" ; pour une étude générale, voir Maurice KOGAN, "Les rapports Université-État : perspective comparative", *Gestion de l'enseignement supérieur*, juillet 1998, vol. 10, n° 2, p. 131

¹³⁷⁴ En effet, l'une des grandes tendances actuelles de l'action de l'administration centrale dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche est de recentrer l'intervention de l'État sur les fonctions stratégiques, comme l'illustre la démarche contractuelle qui ne fixe aujourd'hui que les grands objectifs, afin de laisser aux établissements une plus grande autonomie dans la poursuite de leurs missions ; ce mouvement s'est traduit, dans la politique des ressources humaines, par des mesures de déconcentration qui concernent autant les fonctionnaires que les personnels non titulaires de l'État. En effet, l'article L. 951-3 du code de l'éducation prévoit que *"le ministre chargé de l'enseignement supérieur peut déléguer par arrêté aux présidents des universités (...) tout ou partie de ses pouvoirs en matière de recrutement et de gestion des personnels titulaires, stagiaires et non titulaires de l'État qui relèvent de son autorité"*.

Concernant les agents titulaires, les mesures de déconcentration ne peuvent s'appliquer qu'à leur gestion. Un décret du 8 janvier 2001 ouvre par exemple la possibilité de déconcentrer la gestion des corps des ITARF (décret n° 2001-32 du 8 janv. 2001, J.O. 13 janv. 2001, p. 640), ce qui donne aux établissements un pouvoir direct sur ces personnels d'aide scientifique. S'agissant des enseignants-chercheurs, un décret du 13 février

(suite de la note : page suivante)

telle évolution, particulièrement dans le contexte de la mise en œuvre de la LOLF, annonce le transfert des traitements vers les budgets universitaires, et la pleine responsabilité des établissements quant à leur politique des ressources humaines¹³⁷⁵.

*
* *
*

À l'issue du colloque sur l'autonomie des universités, organisé en mars 2001 par la Conférence des présidents d'université, fut adopté un texte d'orientation affirmant notamment que *"l'autonomie, s'agissant des universités, n'a pas pour seul fondement les règles communes destinées à assurer l'efficacité du service public : la caractéristique des universités étant d'assurer une production scientifique au plus haut niveau sur le front du savoir, la diffusion et la valorisation des connaissances scientifiques, elles ont une activité qui ne se prête pas entièrement aux modes de pilotage et de contrôle classiques des établissements publics (...). Cette largeur du spectre d'intervention, complétée par la nécessité permanente d'innover plaide pour que les universités disposent d'une large capacité d'initiative dans la définition de leur politique propre, dans la conduite de cette politique et dans leur management"*¹³⁷⁶. Or, la préservation des structures élues au sein desquelles les enseignants-chercheurs jouent un rôle central, et qui constitue une protection essentielle des libertés propres à l'enseignement supérieur, mais aussi le maintien d'une autonomie fonctionnelle laissant aux universités la possibilité de concevoir et de conduire une véritable politique d'établissement, sont précisément le résultat et la manifestation contemporaine de l'autonomie ancestrale des universités ; ce sont aussi ses garanties.

2001 limite les délégations aux mesures n'ayant pas d'incidence sur leur carrière (décret n° 2001-161 du 13 fév. 2001, J.O. 21 fév. 2001, p. 2848).

Quant aux mesures de déconcentration s'appliquant aux agents non titulaires, elles peuvent aussi bien toucher leur recrutement que leur gestion. Certains agents contractuels peuvent en effet se voir non seulement gérés par les établissements dans lesquels ils travaillent, mais également directement recrutés par eux : il en va ainsi pour les attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER), qui depuis la rentrée universitaire 2001-2002 sont recrutés et gérés par les présidents d'université, et non plus par les recteurs d'académie (décret n° 2001-126 du 6 fév. 2001, J.O. 10 fév. 2001, p. 2272).

¹³⁷⁵ La question du budget global est d'ailleurs directement abordée par l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi de programme pour la recherche, déposé par le gouvernement au Conseil économique et social le 5 octobre 2005 : le gouvernement entend *"moderniser la gestion des ressources de la recherche universitaire"*, en proposant à chaque établissement, dans le cadre du contrat quadriennal, une *"dotation globale"* dont on peut supposer qu'elle inclurait les dépenses de personnel, et qui serait répartie par l'université en fonction du projet d'établissement.

¹³⁷⁶ Extrait du texte d'orientation "Autonomie des universités et responsabilité : pour un service public renouvelé", adopté lors de la Conférence des présidents d'universités du 19 avril 2001, annexé aux actes du colloque de la CPU sur l'autonomie des universités, Lille 22-23 mars 2001, p. 62

Les sénateurs qui ont déféré au Conseil constitutionnel la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur invoquaient à l'appui de leur saisine le principe de la liberté de l'enseignement ; selon eux, ce principe "*s'applique à l'enseignement supérieur*"¹³⁷⁷, et précisément, "*suppose la reconnaissance de l'autonomie des institutions universitaires*"¹³⁷⁸. Le Conseil constitutionnel rejeta cette argumentation au motif que "*les dispositions critiquées ne touchent pas à la liberté de l'enseignement mais sont relatives à l'organisation d'un service public et aux droits et obligations des personnes chargées de l'exécution de ce service et associés à sa gestion et, comme tels, relevant d'un statut différent de celui des personnes privées*". Il confirma ainsi de façon nette l'acception traditionnelle de la liberté de l'enseignement en France, proclamée par la loi Falloux en 1850, et qu'il avait déjà lui-même consacrée en 1977¹³⁷⁹ : la "*liberté de l'enseignement*" reste celle de l'initiative privée dans le domaine éducatif, qui interdit sur les questions liées à l'enseignement toute emprise monopolistique de la part de l'État, ou de toute autre collectivité publique¹³⁸⁰.

En cantonnant ainsi la liberté de l'enseignement au sens que lui a donné le contexte de la vie politique française du XIX^{ème} siècle¹³⁸¹, le Conseil constitutionnel en nia la conception large qui voudrait, à côté de l'affirmation de la liberté d'initiative dans le domaine éducatif, conjuguer au sein même du service public l'indépendance personnelle et l'autonomie institutionnelle. Cette conception est pourtant celle illustrée par la solide tradition libérale de nos universités, et il aurait sans doute été possible de consacrer, au regard des termes de cette loi républicaine et de l'application continue du principe qu'elle affirme, la "*liberté de l'enseignement supérieur*" comme principe fondamental reconnu par les lois de la République signifiant aussi la liberté de ses acteurs d'exprimer leurs opinions dans leur enseignement et dans leurs travaux scientifiques au sein d'un service public dont l'organisation décentralisée, et le fonctionnement à proprement parler, seraient régis par des règles garantissant l'autonomie à ses

¹³⁷⁷ sur la question de la liberté de l'enseignement et de son application à l'enseignement supérieur, voir notamment Louis FAVOREU, "Libertés locales et libertés universitaires. Les décisions du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1984", chronique constitutionnelle française, *RDP*, 1984, pp. 703 et suiv.

¹³⁷⁸ voir Jean BOULOUIS, note sous Conseil constitutionnel, décision n° 83-165 DC du 20 janv. 1984, *op. cit.* p. 164

¹³⁷⁹ Conseil constitutionnel, décision n° 77-87 DC du 23 nov. 1977, *Liberté d'enseignement et de conscience*, rec. p. 42, RJC I p. 52, GDCC n° 25

¹³⁸⁰ voir Pierre-Henri PRÉLOT, *Les établissements privés d'enseignement supérieur*, *Bibliothèque de droit public*, tome 154, LGDJ, Paris, 1989, spéc. pp. 41 et suiv.

¹³⁸¹ On sait en effet que cette conception trouve son origine dans l'histoire, puisqu'elle est issue des revendications libérales contre le monopole de l'université napoléonienne.

principales structures¹³⁸². On peut en effet penser avec François Luchaire que "*la reconnaissance de ce principe, de sa valeur constitutionnelle, de son étendue et surtout de son fondement dans la loi de 1875*"¹³⁸³ *aurait permis au Conseil de lui donner plus de solidité qu'il n'a pu le faire en invoquant les dispositions qu'il a utilisées*"¹³⁸⁴.

On note d'ailleurs que le Tribunal constitutionnel de Karlsruhe, dès 1973, avait quant à lui déduit de l'article 5 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, selon lequel "*la science, l'enseignement et la recherche sont libres*", une conception similaire à celle proposée par les sénateurs auteurs de la saisine : en effet selon le Tribunal constitutionnel fédéral, et pour reprendre les termes de Michel Fromont, "*cette disposition signifie non seulement que l'enseignant-chercheur a droit à ce que l'État ne s'ingère pas dans ses recherches et son enseignement et que l'État est tenu de mettre à sa disposition les moyens matériels nécessaires à son activité scientifique, mais encore que les universités doivent être organisées de telle façon que la liberté de l'enseignement et de la recherche soit sauvegardée*"¹³⁸⁵. Conformément à sa configuration traditionnelle, que Wilhelm von Humboldt a façonnée pour lui permettre de mieux répondre à l'exigence moderne d'autonomie, l'Université allemande jouit donc constitutionnellement d'une autonomie propre à assurer la liberté de pensée de ses acteurs ; et si la majeure partie des universités allemandes sont des établissements publics, certaines ont même acquis le statut de "collectivités publiques non territoriales", notion plus adaptée selon la doctrine aux exigences de la liberté scientifique¹³⁸⁶. La "*liberté de l'enseignement supérieur*" est donc comprise outre-Rhin comme un principe qui a une portée générale, incluant en tout cas sa nécessaire dimension institutionnelle.

¹³⁸² On peut à cet égard déplorer que l'expression d'"enseignement libre" désigne en France, exclusivement, l'enseignement dispensé par des institutions privées —souvent religieuses—, comme si la représentation de la liberté était incompatible avec l'implication de l'État ; tel n'est assurément pas le cas, et en Belgique par exemple, l'"Université libre de Bruxelles" est une université publique, sa dénomination témoignant précisément d'une autre conception de la liberté, celle qui s'exerce par rapport aux engagements confessionnels.

¹³⁸³ Il s'agit de la loi républicaine précitée du 26 juillet 1875 relative à la liberté de l'enseignement supérieur ; son art. 1^{er} proclame que "*l'enseignement supérieur est libre*".

¹³⁸⁴ François LUCHAIRE, note sous Conseil constitutionnel, décision n° 83-165 DC du 20 janv. 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur*, *Recueil Dalloz*, 1984, jurisprudence, p. 595 ; le ton général de l'ensemble de la note du Président Luchaire manifeste, à tous les égards, le regret de n'avoir pas vu le Conseil constitutionnel consacrer la liberté de l'enseignement comme un principe permettant d'affirmer aussi bien l'autonomie et la liberté de gestion des établissements universitaires, que l'indépendance et la liberté d'expression des enseignants-chercheurs.

¹³⁸⁵ Michel FROMONT, "La cogestion des universités et la liberté de la science", observations sur la décision du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe du 29 mai 1973, *RDJ*, 1975, n° 1, p. 153

¹³⁸⁶ voir Catherine BLAIZOT-HAZARD, "La liberté-indépendance du chercheur public. Étude en droits allemand et français", *Mélanges Raymond Goy, Du droit interne au droit international. Le facteur religieux et l'exigence des droits de l'homme*, Publications de l'Université de Rouen, 1998, pp. 48-49

En France, l'autonomie des universités ne dispose pas d'un niveau de protection comparable à celui dont elle jouit en Allemagne. Cependant, l'autodétermination scientifique des universités, dont on a évoqué les garanties, observé les aménagements, étudié les moyens à travers leur affranchissement politique, permet de conclure qu'en tant qu'institution, l'université a su préserver par-delà les vicissitudes de son histoire une part de sa conception originelle, qui était née de la résistance aux pressions extérieures : si désormais, c'est au contraire pour s'intégrer de plus en plus au sein de la société et non plus pour s'en extraire, l'université a perpétué —indépendamment de garanties constitutionnelles incertaines— une forme de liberté qui fait d'elle un acteur social réellement autonome.

Certes, le principe électif y a été accueilli avec des commentaires parfois sceptiques, qui ont dénoncé comme illusoire, voire démagogique, "*cette sorte de romantisme qui continue, de nos jours, à croire que l'élection est un moyen efficace d'accroître la liberté de l'institution à la tête de laquelle se trouve l'autorité élue*" : selon Jean Boulouis en effet, "*les circuits de décision prennent dans les organisations modernes des chemins plus subtils que l'élection ne détourne pas*"¹³⁸⁷. De fait, les conseils élus ont souvent été privés de l'exercice du pouvoir, pour une série de raisons :

- tout d'abord, la multiplicité des organes collégiaux a contribué à une certaine dépossession du pouvoir décisionnel¹³⁸⁸ : la pluralité de commissions et de conseils entraîne pour leurs membres une multiplication des réunions, dont les enjeux finissent par se banaliser puisque les questions ne peuvent être ni complètement, ni définitivement tranchées par aucune de ces instances. Notamment, la cassure entre les instances décisionnelles de l'université et les conseils de chaque UFR, qui est liée au fait que le conseil d'administration n'est plus une émanation des conseils d'UFR, contribue à l'affaiblissement des unes comme des au-

¹³⁸⁷ Jean BOULOUIS, "L'autonomie des universités", *L'enseignement supérieur*, avril 1967, n° 36, p. 9

¹³⁸⁸ L'université connaît en effet une superposition de conseils : au sommet, se trouvent les trois conseils de l'établissement ; les UFR, composantes des universités, disposent chacune d'un conseil de gestion, qui gère les études ; les écoles doctorales coordonnent par leur conseil la politique des laboratoires de recherche ; de nombreuses réunions orchestrent par ailleurs la vie des UFR, comme celles des commissions de spécialistes, des "sections" internes aux UFR, ou encore celles des divers laboratoires de recherche. Olivier BEAUD, André GUYAUX et Philippe PORTIER ont précisément évoqué, au sujet de l'université, une "polysynodie" détournant l'idéal démocratique ("Contre l'instrumentalisation de l'université", *Commentaire*, hiver 2001-2002, vol. 24, n° 96, spéc. p. 820). La polysynodie, en référence au système de gouvernement pratiqué en France sous la Régence (huit conseils coexistant entre 1715 et 1718 pour le gouvernement du pays, ou plutôt pour son non-gouvernement puisque les tensions internes, et la faible qualification de leurs membres, aboutirent à leur disparition progressive pour cause de paralysie générale), désigne en science administrative la multiplication des organes de concertation, et l'engluement consécutif du pouvoir décisionnel.

tres et rompt parfois la cohérence de la politique d'établissement¹³⁸⁹. Les conseils universitaires perdent ainsi une part de leur capacité d'impulsion, et même d'arbitrage¹³⁹⁰ : c'est pourquoi les conseils, bien qu'élus, ont pu être qualifiés de simples "*chambres d'enregistrement de décisions prises ailleurs*"¹³⁹¹.

- d'autre part, l'égalité entre les disciplines, celle entre les collègues, ainsi que le principe —qui en découle— de la non évaluation interne des activités, sont profondément inscrits dans les mentalités universitaires. Or, de telles logiques égalitaristes ont eu pour conséquence l'établissement de techniques de répartition des ressources privant les instances élues de leur marge d'appréciation dans l'exercice de leur fonction d'arbitrage et de décision¹³⁹² : elles ont transformé la nature du processus budgétaire, qui devrait permettre la mise en œuvre de choix politiques et non pas une simple ventilation administrative des ressources. Bien au-delà du champ budgétaire, ces dérives ont souvent pesé sur toute la vie universitaire et altéré l'action quotidienne, faisant de l'université une institution peu mobile, en décalage profond avec sa vocation.
- enfin, l'équilibre qui régit les rapports entre le conseil d'administration et le président de l'université s'est progressivement établi au bénéfice du second, au point que le système administratif universitaire est souvent décrit comme reprenant les principes d'un régime politique présidentiel. La loi Savary avait elle-même jeté les bases d'une telle présidentia-
lisation du régime universitaire : le président dispose du pouvoir de direction —dans le cadre de la politique d'établissement déterminée par le conseil d'administration— et se trouve doté pour l'exercer, en tant que chef de service, d'un pouvoir réglementaire autonome d'organisation du service¹³⁹³, même si l'affluence des textes législatifs et gouvernementaux relatifs à l'enseignement supérieur et à leurs acteurs limite de fait cette compé-

¹³⁸⁹ sur cette question, voir notamment Stefano BOFFO et Pierre DUBOIS, "La faiblesse de l'instance législative dans les universités. Le cas de la France et de l'Italie", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, mars 2005, vol. 71, n° 1, p. 35

¹³⁹⁰ sur ce sujet, voir Carola BECKMEIER, "Réseaux décisionnels dans les universités françaises et allemandes", in Le gouvernement des universités – Perspectives comparatistes, colloque précité, spéc. pp. 39-40 et 47-48

¹³⁹¹ Paul LEROY, "Contribution à une réflexion sur le pouvoir dans les universités françaises à partir de la réalité grenobloise", in Le gouvernement des universités – Perspectives comparatistes, colloque précité, *op. cit.* p. 104

¹³⁹² On peut par exemple citer trois mécanismes courants d'allocation des ressources dans les universités : l'utilisation de critères objectifs (donc impersonnels), le suivi d'une règle de rotation (qui permet de contourner la définition, nécessairement discriminatoire, des priorités de l'établissement), ou le "formalisme" qui consiste à vérifier la seule conformité des projets aux lois et règlements en vigueur (au détriment de toute considération de contenu) ; voir Christine MUSSELIN et Erhard FRIEDBERG, "La faiblesse des systèmes de gouvernement des universités", *RFFP*, 1989, n° 27, spéc. pp. 188 à 191.

¹³⁹³ CE 7 fév. 1936, *Jamart*, rec. p. 172, GAJA n° 54

tence ; plus fondamentalement, les relations institutionnelles entre le président et les assemblées délibérantes sont favorables au président¹³⁹⁴. Par ailleurs, les pratiques universitaires ont à leur tour contribué au renforcement de la fonction présidentielle : le recul de la collégialité, lié à la fragmentation du pouvoir qui vient d'être évoquée, a joué un rôle important à cet égard, car l'unité ne se crée *in fine* qu'à travers l'action du "bureau" du président ; d'autre part, la "professionnalisation" de la présidence de l'université contribue à orienter les dossiers importants prioritairement vers la direction de l'établissement¹³⁹⁵ ; enfin, en tant que représentant de l'université, c'est le président qui joue un rôle central dans les relations de l'université avec l'État¹³⁹⁶ comme avec ses autres partenaires¹³⁹⁷. Or, cette présidentialisation du gouvernement des universités inquiète parfois les défenseurs de l'autonomie universitaire : elle est susceptible de détourner le sens même de l'élection, sur une

¹³⁹⁴ Les conseils, renouvelés tous les quatre ans (exception faite des représentants étudiants dont le mandat est de deux ans ; art. L. 719-1 du code de l'éducation) alors que le président bénéficie d'un mandat de cinq ans, ne peuvent pas inscrire leur action dans la même continuité que leur autorité "exécutive" : c'est donc bien le président —avec son bureau, élu sur sa proposition— qui dispose d'une position prépondérante au sein de l'établissement, et par suite d'une réelle emprise sur sa politique. En outre, du fait de ce décalage entre les mandats, les conseils sont nécessairement renouvelés pendant le mandat du président : il est possible qu'un président d'université ne puisse s'appuyer sur une majorité dans les conseils, ce qui est particulièrement préjudiciable au fonctionnement de l'établissement lorsque ces derniers ont été renouvelés peu après l'élection du président ; toutes proportions gardées, une telle situation n'est pas sans rappeler les difficultés d'une "cohabitation" au niveau national, à cette réserve près qu'elle s'exerce, à l'université, à l'avantage incontestable du président. En effet, celui-ci n'est pas responsable, institutionnellement, devant les conseils : dans la situation précitée, ceux-ci voient donc leur propre capacité d'action limitée par celle du président, qu'ils ne peuvent remettre en cause même si certaines de leurs compétences (le vote du budget par exemple) leur garantissent une capacité d'empêchement qui elle, est bien réelle.

¹³⁹⁵ En effet, le président est le seul enseignant-chercheur élu qui puisse se consacrer à plein temps à l'exercice de son mandat, par la décharge de ses obligations de recherche comme d'enseignement ; et de fait, les universitaires qui assument ces lourdes charges se déconnectent le plus souvent de toute activité pédagogique comme scientifique, pendant le temps de leur mandat. Il en résulte naturellement pour le président une disponibilité plus grande que celle accordée aux membres des conseils universitaires, qui restent quant à eux soumis à leurs obligations normales d'enseignants-chercheurs, de personnels IATOS, etc.

¹³⁹⁶ Dans les relations de l'université avec l'État, deux facteurs contribuent en effet à placer le président au cœur du dispositif de gouvernement de l'enseignement supérieur français :

- d'une part, la politique contractuelle a contribué à renforcer la place du président dans la relation de l'université avec l'administration centrale, puisque c'est l'équipe présidentielle qui négocie avec le ministère le contrat d'établissement ;
- d'autre part, la "Conférence des chefs d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel" permet aux présidents d'université de représenter au niveau national les intérêts non plus de leur seul établissement, mais de l'institution universitaire dans son ensemble. Cette "Conférence des présidents d'université", qui s'était constituée spontanément avant d'être instituée officiellement en 1971 (décret n° 71-147 du 24 fév. 1971, J.O. 25 fév. 1971, p. 1897), est aujourd'hui un organisme consultatif national qui mène des travaux de réflexion sur des questions générales ou particulières relatives aux EPSCP, le plus souvent aux universités. Si son rôle institutionnel est discret, cette instance émet des avis toujours considérés, au point qu'elle a pu être présentée comme un organe de cogestion du système universitaire (voir par ex. Yves JÉGOUZO, "Le président de l'université", *op. cit.* p. 830).

¹³⁹⁷ En pratique, collectivités locales, entreprises ou associations ne traitent qu'avec le représentant légal de l'université, son président, ce qui lui confère une responsabilité toute particulière dans l'ouverture de son établissement aux principaux acteurs de la vie économique locale.

base électorale large, d'assemblées chargées d'exercer ensemble cette autonomie séculaire. En personnalisant la conduite de l'établissement, la logique du système encourage le président à l'autocratie, puisque le sort de celui-ci, non responsable devant le conseil d'administration, n'est pas déterminé par les votes des conseils. En outre, l'élection du président a mené dans la plupart des universités à une véritable "syndicalisation", susceptible de gommer les enjeux réels que l'institution est chargée de porter : lorsqu'ils deviennent eux-mêmes dépendants des revendications syndicales, la place centrale des présidents dans le système administratif universitaire peut fausser le libre jeu de l'intérêt collectif de l'établissement, susceptible d'être défini sur la seule base de solidarités catégorielles.

Pourtant, les pratiques observées dans les universités françaises depuis une quinzaine d'années semblent témoigner d'une attitude plus volontariste des instances collégiales, et d'un renforcement de leur capacité de décision¹³⁹⁸.

En effet, les procédures de contractualisation quadriennale ont permis l'élaboration de projets collectifs suscitant la participation active des instances universitaires¹³⁹⁹ ; cette sollicitation a d'ailleurs eu pour effet l'affirmation définitive, auprès de la tutelle, des établissements eux-mêmes, au détriment de l'influence de leurs composantes, qui dans une logique disciplinaire héritée de l'organisation facultaire, étaient souvent restées au centre des modes de pilotage de l'enseignement supérieur par l'administration centrale¹⁴⁰⁰.

Plus généralement, les conseils des universités semblent disposés à exercer plus concrètement leurs responsabilités. Christine Musselin cite en exemple les exigences de plus en plus rigoureuses des conseils d'administration pour opérer le classement annuel des demandes de création de postes par ordre de priorité, adressées au ministère¹⁴⁰¹ ; par ailleurs, leur implication dans les décisions relatives aux habilitations de cursus, ou encore dans les répartitions budgétaires, est également grandissante. Il en va de même pour les conseils scientifiques, s'agissant des questions plus spécifiquement liées à la politique de recherche.

¹³⁹⁸ voir Christine MUSSELIN, La longue marche des universités françaises, *op. cit.* pp. 135 et suiv.

¹³⁹⁹ *cf. supra* pp. 179 et suiv.

¹⁴⁰⁰ La généralisation et la systématisation de la politique contractuelle, en 1989, coïncident pour cette raison avec l'affaiblissement au ministère de la DESUP, "direction des enseignements supérieurs" marquée par la logique des disciplines, au profit de la DPDU, "direction de la programmation et du développement universitaire", créée à cette occasion et fonctionnant par rapport aux seuls établissements. La DPDU a elle-même disparu depuis : au sein du ministère de l'éducation nationale, la direction de l'enseignement supérieur comprend désormais une sous-direction de la politique contractuelle.

¹⁴⁰¹ Christine MUSSELIN, La longue marche des universités françaises, *op. cit.* pp. 144-145

Ces pratiques témoignent d'un changement des mentalités, qui sans doute avaient besoin du temps ; elles incitent à rappeler que l'élection —qui se déroule en outre au suffrage direct— confère, comme c'est son objet même, aux autorités désignées une réelle légitimité pour assumer l'autonomie des universités. En effet, en offrant aux instances élues les outils nécessaires à la conduite des politiques de l'établissement, notamment en matière de recherche, les pouvoirs publics ont bel et bien organisé les conditions de l'autonomie universitaire, qu'assument en particulier les enseignants-chercheurs : les instances élues doivent donc faire preuve d'une vigilance ferme sur le plein exercice de leurs compétences pour continuer à exprimer la liberté collective de leur établissement.

Dans chacun de ses rapports depuis 1989, le Comité national d'évaluation des EPSCP procède précisément à l'évaluation particulière du "gouvernement" des universités ; cette étude couvre l'organisation générale de l'établissement, les mécanismes de décision, et l'analyse de la qualité de la vie démocratique, tels qu'ils existent réellement dans les universités. Il serait vain de vouloir en tirer des principes généraux qui laisseraient croire que le système est uniforme malgré la diversité des établissements, car au contraire il en ressort que chaque université fonctionne de façon singulière, mue par le poids de ses propres traditions : on ne peut donc englober les universités dans un schéma unique. Mais à lui seul, ce constat donne à penser, comme le Comité national d'évaluation l'a écrit d'ailleurs, que pendant les vingt dernières années au cours desquelles s'est accompli le renouveau des structures universitaires, chaque établissement a finalement su exprimer, dans une cohérence d'ensemble satisfaisante, sa propre identité¹⁴⁰².

¹⁴⁰² voir Comité national d'évaluation des EPSCP, Évolution des universités, dynamique de l'évaluation, rapport au Président de la République, 1985-1995, La documentation française, Paris, 1995, p. 118 ; voir aussi Comité national d'évaluation des EPSCP, Universités : la recherche des équilibres, rapport au Président de la République, 1989-1993, La documentation française, Paris, 1993, p. 129

Section 2. LA MAÎTRISE DE GESTION DES EPST

Les grands organismes ont été conçus comme des instruments d'État, au service des politiques publiques de la science et de la technologie : ils sont par leur vocation même soumis à une tutelle qui, au nom de l'intérêt général, pilote leurs activités et limite par conséquent leur champ propre d'initiative. Par ailleurs, très récents en comparaison de l'histoire des universités, ils ne peuvent pas se prévaloir d'une tradition comparable à la leur, par laquelle leurs acteurs se seraient progressivement affranchis de la tutelle du pouvoir central pour mener librement leurs activités créatrices. Cependant, la créativité requise par le travail scientifique —qu'on en attende ou non des applications déterminées— a pour ferment la souplesse et la liberté : l'organisation et le fonctionnement des établissements doivent fournir à leurs chercheurs les marges de manœuvre nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Or si les EPIC de recherche, soumis au régime de droit commun des EPIC, sont soustraits aux règles propres à l'administration publique et jouissent ainsi d'une grande souplesse de fonctionnement, il n'en va pas *a priori* de même pour les EPST, qui évoluent selon les règles du droit public. Leurs missions ont donc justifié une adaptation du régime applicable aux établissements publics administratifs de l'État, lesquels se caractérisent déjà par l'autonomie administrative et financière attachée au statut de l'établissement public français¹⁴⁰³. On ne peut certes évoquer que la "maîtrise de gestion" des EPST, sans pouvoir la présenter sur le même plan que l'autonomie des universités, mais elle exprime tout de même, à un degré moindre qu'explique un contexte différent, l'articulation de la liberté de la recherche et de sa prise en charge au nom de l'État par de grandes institutions publiques. Celles-ci, en effet, voient peu à peu s'assouplir les règles qui régissent leur fonctionnement, et ainsi s'accroître leur autonomie dans la gestion de leurs démarches scientifiques.

Pour assurer une bonne gestion des services publics, une efficacité maximale à un moindre coût, et la transparence de leurs procédures financières, l'ensemble des "offices et établissements autonomes de l'État" furent très tôt soumis à un régime spécial, que prévoyait un décret de 1935¹⁴⁰⁴ : ce décret chargeait des contrôleurs financiers, placés sous l'autorité du

¹⁴⁰³ voir notamment Serge PASSERON, L'autonomie de gestion des établissements publics nationaux, *Bibliothèque de science financière*, tome VII, LGDJ, Paris, 1968

¹⁴⁰⁴ Décret du 25 oct. 1935, J.O. 31 oct. 1935, p. 11707 ; ce décret systématisa l'organisation du contrôle des organismes publics rattachés à l'État, qui était déjà l'une des principales préoccupations d'une commission instituée par une loi de 1933, en vue notamment d'apporter à l'organisation et à la gestion des divers offices autonomes dépendant de l'État "*toutes les modifications suggérées par l'expérience et imposées par les nécessités d'économies et le souci de clarté*" (art. 78 de la loi du 28 fév. 1933, J.O. 1^{er} mars 1933, p. 2000).

ministre des finances, d'exercer "*le contrôle financier des offices et établissements publics de l'État dotés de l'autonomie financière*". En tant qu'établissement public administratif national, le CNRS fut dès sa création soumis à ces contrôles : le décret-loi de 1939 énonça expressément qu'il était "*soumis aux règles générales d'administration et aux contrôles financiers édictés pour les offices et établissements dotés de l'autonomie financière*"¹⁴⁰⁵. Un décret de 1949 précisa que la gestion du CNRS était soumise aux vérifications de l'inspection générale des finances et du receveur central des finances de la Seine, ainsi qu'au contrôle de la Cour des comptes devant laquelle l'agent comptable du Centre était tenu de prêter serment¹⁴⁰⁶.

Ces règles furent généralisées par un décret de 1953, concernant la réglementation comptable applicable à l'ensemble des établissements publics nationaux à caractère administratif¹⁴⁰⁷, puis par un décret de 1962, portant règlement général sur la comptabilité publique¹⁴⁰⁸. Elles furent enfin confirmées, pour l'ensemble des EPST, par la loi d'orientation de 1982 qui les soumit, pour leur régime administratif, budgétaire, financier et comptable, au régime applicable aux établissements publics administratifs, mais sous réserve d'adaptations fixées par décret¹⁴⁰⁹ ; ce fut un décret de 1983 qui fixa les modalités de leur contrôle financier¹⁴¹⁰. Ce décret reprit le principe de la soumission de ces établissements au contrôle financier institué par le décret de 1935, et précisa que ce contrôle était exercé par un contrôleur financier qui dispose pour l'exécution de sa mission de "*tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place*" ; certains de ses contrôles s'exercent *a priori*¹⁴¹¹. Après la fixation de ces règles générales, une réglementation spécifique à chaque établissement fut édictée : les statuts particuliers des EPST ne firent que réaffirmer le principe de leur soumission au contrôle de l'État¹⁴¹².

Aujourd'hui, l'ensemble des EPST disposent donc d'un contrôleur financier, et sont par ailleurs soumis au contrôle de la Cour des comptes. Selon l'article 47 de la Constitution, cette très ancienne institution, créée par une loi du 16 septembre 1807, "*assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances*" : elle opère dans ce cadre

¹⁴⁰⁵ Art. 12 du décret-loi du 19 oct. 1939 précité

¹⁴⁰⁶ Art. 25 et 26 du décret n° 49-771 du 11 juin 1949, J.O. 14 juin 1949, p. 5866

¹⁴⁰⁷ Décret n° 53-1227 du 10 déc. 1953 précité ; voir en particulier l'art. 3, al. 3

¹⁴⁰⁸ Décret n° 62-1587 du 29 déc. 1962 précité

¹⁴⁰⁹ Art. 18 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 précitée (art. L. 321-3 du code de la recherche)

¹⁴¹⁰ Décret n° 83-952 du 25 oct. 1983 fixant les modalités du contrôle financier dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique, J.O. 1^{er} nov. 1983, p. 3226

¹⁴¹¹ voir l'art. 2 du décret n° 83-952 du 25 oct. 1983 précité

¹⁴¹² voir par ex., pour le CNRS, l'art. 7 du décret n° 84-155 du 1^{er} mars 1984, J.O. 3 mars 1984, p. 771

un contrôle de gestion sur les activités des comptables publics, avec de larges pouvoirs d'investigation, notamment sur les établissements publics de l'État¹⁴¹³.

Les contrôles pesant sur les organismes publics permettent un assainissement des gestions, et font partie du système de régulation auquel les établissements de recherche sont soumis. Les missions de recherche sont considérées, au même titre que toutes celles dévolues à des établissements publics, comme des activités engageant les deniers publics et devant à ce titre faire l'objet de contrôles rigoureux ; mais si ces cadres, souvent rigides, sont destinés à garantir aux établissements une gestion saine et transparente, ils sont parfois considérés comme excessifs, bridant la créativité et l'inspiration scientifiques¹⁴¹⁴. Ainsi certains détracteurs du système français de recherche, dans lequel le secteur public occupe une place centrale, ne s'opposent-ils pas seulement à une certaine conception de l'interventionnisme, et à l'instrumentalisation de la recherche par l'État : ils dénoncent aussi la paralysie de la vie scientifique, qu'ils décrivent comme enfermée dans un carcan d'orientations trop rigides, et de normes étouffant toute créativité¹⁴¹⁵. Il serait en effet paradoxal que la recherche, en dépit des efforts considérables déployés depuis plus d'un demi-siècle par la Nation en sa faveur, soit ralentie dans l'exercice de ses missions par les dérives d'une machine administrative trop lourde.

Ce n'est pas le cas en réalité : dans l'intérêt de la recherche et en réponse à ses exigences propres, d'importantes adaptations ont été concédées aux EPST, tant sur le plan de la gestion de leurs crédits (I) que sur celui de la gestion de leurs emplois (II).

I. LES ASSOUPPLISSEMENTS INTRODUICTS DANS LA GESTION DES CRÉDITS

Contrairement aux EPIC et à l'instar des EPA, les EPST disposent tous d'un comptable public ; or, les règles de la comptabilité publique sont marquées par une rigidité qui contre-

¹⁴¹³ Pour assurer cette mission, la Cour des comptes est actuellement régie par la loi du 22 juin 1967 (loi n° 67-483 du 22 juin 1967, J.O. 23 juin 1967, p. 6211) et le décret du 11 fév. 1985 (décret n° 85-199 du 11 fév. 1985, J.O. 15 fév. 1985, p. 1959 ; voir en particulier les titres IV, p. 1962, et VI, p. 1963). L'art. 1^{er} de la loi du 22 juin 1967 précise que la Cour des comptes "*peut exercer, dans les conditions fixées par décret, un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'État ou d'une autre personne morale de droit public*".

¹⁴¹⁴ voir par ex. Norman KAPLAN, "Les organisations et la liberté de la recherche", *Les études philosophiques*, PUF, 1966, pp. 223 et suiv.

¹⁴¹⁵ Ce thème est récurrent chez les partisans d'une libéralisation du système de recherche français ; pour une diatribe récente contre l'organisation de la recherche en service public, et contre les lourdeurs administratives qui en découlent, voir Olivier POSTEL-VINAY, "La défaite de la science française", *La recherche*, avril 2002, n° 352, p. 60, et "L'avenir de la science française", *La recherche*, mai 2002, n° 353, p. 66 ; voir aussi, du même auteur, Le grand gâchis : splendeur et misère de la Science française, précité

vient parfois aux besoins de la recherche. Mais le régime budgétaire et financier des EPST a fait l'objet d'aménagements particuliers, qui permettent de relativiser les principales critiques relatives aux lourdeurs administratives. Les plus notables touchent directement aux achats scientifiques (B), mais certaines adaptations concernent, en amont, les règles budgétaires (A).

A. L'adaptation des règles budgétaires aux besoins de la recherche

À l'amont de l'engagement des dépenses, le budget d'un établissement public fait l'objet d'une organisation et se trouve soumis à des règles qui à bien des égards, peuvent être regardées comme rigides. Une stricte application du principe de l'annualité budgétaire par exemple, qui veut que les prévisions et les autorisations de recettes et de dépenses ne soient valables que pour un an, rendrait difficile la planification de l'emploi des ressources, et laisserait aux établissements une faible marge d'anticipation des besoins ; ce problème a été atténué par l'instauration des contrats pluriannuels¹⁴¹⁶. Mais les EPST ont bénéficié d'autres adaptations aux règles traditionnelles de la comptabilité publique : d'une part, a été pris en compte dans la structure budgétaire elle-même le niveau des unités de recherche, où se mènent les travaux (1) ; d'autre part, ont été largement facilitées les possibilités d'apporter en cours d'exercice des modifications au budget, pour adapter les dépenses aux besoins qui sont, dans le domaine de la recherche, très évolutifs (2).

1) L'unité de recherche comme unité de présentation budgétaire

La loi du 15 juillet 1982 prévoit que les EPST sont composés d'unités de recherche "*administrant les dotations globales de fonctionnement et d'équipement qui leur sont allouées par les organes directeurs de l'établissement*" ; le rapport annexé à la loi indique d'ailleurs que les ressources des EPST "*peuvent être mises à la disposition des laboratoires et des formations de recherche constitués en unités de recherche, sous forme de dotations indifférenciées (équipement moyen, fonctionnement, missions) en exécution d'un budget présenté et adopté par destination*". L'objectif principal de ces mesures, tendant à une forme d'autonomie interne des unités de recherche, était d'isoler clairement dans la présentation du budget des EPST les crédits alloués aux unités de recherche. La création pour ces dernières d'une dotation de base, qui mélangeait fonctionnement et petit investissement, a apporté aux EPST et à ses composantes une plus grande souplesse de gestion ; cet élément novateur fut déterminant pour l'acceptation par la communauté scientifique des règles budgétaires des EPST.

¹⁴¹⁶ cf. *supra* p. 184

Si après une quinzaine d'années de fonctionnement, la Cour des comptes se montra critique envers le système budgétaire et comptable des EPST¹⁴¹⁷, elle souligna qu'il comportait d'incontestables avantages pour la gestion de leurs crédits par les unités de recherche. C'est pourquoi le décret du 22 février 2002 relatif au régime budgétaire, financier et comptable des EPST¹⁴¹⁸, a opté pour une présentation des dépenses qui sauvegarde l'identité des unités de recherche. Les dépenses des EPST sont désormais présentées par destination et par nature, les dépenses par destination étant regroupées sous trois agrégats :

- le premier agrégat se rapporte, précisément, à l'activité conduite par les unités de recherche, qui ainsi conservent une certaine forme d'autonomie au sein de l'établissement ;
- le deuxième agrégat détaille les actions communes de l'établissement : il s'agit des grands équipements scientifiques, des actions de valorisation des résultats de la recherche, des échanges internationaux, de l'information scientifique et technique, ou encore de la formation permanente.
- le troisième agrégat concerne les "fonctions support" : les moyens informatiques communs, l'entretien immobilier, les acquisitions, les services centraux, les opérations financières, l'action sociale, etc.

Cette nouvelle présentation, qui devait entrer en vigueur au plus tard en 2005¹⁴¹⁹, confirme la souplesse introduite dès 1982, qui permet aux unités de recherche, véritable lieu de la production scientifique, de disposer au budget de l'établissement d'un "agrégat" propre, c'est-à-dire de crédits qui leur sont spécifiquement attribués et qui sont directement gérés par les chercheurs. Cette présentation par destination confère aux unités de recherche une plus grande liberté de gestion que si leurs ressources, classées exclusivement par nature, étaient noyées dans la masse de celles de l'ensemble de l'établissement, d'autant que l'utilisation des crédits a elle-même été largement déconcentrée¹⁴²⁰.

¹⁴¹⁷ Selon la Cour des comptes, la présentation du budget en trois sections, dérogoire aux traditionnelles présentations en deux sections (l'une pour l'investissement, l'autre pour le fonctionnement), était devenue inadaptée aux évolutions structurelles de la recherche : trop complexe, elle présentait le double inconvénient de ne pas permettre de retracer clairement les principaux axes de la politique des établissements, et de créer une forte opacité des comptes puisque l'imputation des dépenses était elle-même devenue imprécise. La Cour des comptes dénonça donc dans son rapport public de 1999 cette structure budgétaire qui nuisait à la compréhension du budget des établissements ; voir Cour des comptes, Le rapport public 1999, *op. cit.* pp. 443-444.

¹⁴¹⁸ Décret n° 2002-252 du 22 fév. 2002, J.O. 24 fév. 2002, p. 3550

¹⁴¹⁹ Art. 15 du décret n° 2002-252 du 22 fév. 2002 précité

¹⁴²⁰ *cf. infra* p. 481

2) La souplesse comme principe d'exécution budgétaire

Le principe du contrôle *a priori* qui s'exerce sur le budget des établissements publics de l'État¹⁴²¹ vaut aussi pour les décisions modificatives de leur budget, intervenues en cours d'exercice. Pourtant, au fil des réformes qui accompagnèrent l'évolution du CNRS, celui-ci vit s'assouplir les modalités du contrôle *a priori* exercé sur son budget : en particulier, la procédure du visa préalable fut aménagée, seules les modifications budgétaires les plus significatives restant soumises à la fois au conseil d'administration, et au principe strict de l'approbation des autorités de tutelle. Les autres modifications du budget —celles nécessitées par la gestion courante, dont dépend le rythme de vie de l'établissement et qui déterminent son adaptabilité— furent donc peu à peu soustraites à ces formalités retardatrices ; or, ces réformes ont en réalité bénéficié à l'ensemble des EPST, la rigueur originelle de la procédure du visa préalable ne subsistant que pour des opérations d'une importance particulière.

Dès 1982, l'objectif d'un assouplissement des règles budgétaires applicables aux EPST était énoncé dans le rapport annexé à la loi du 15 juillet, et de fait les crédits "limitatifs", c'est-à-dire ceux qui nécessitent précisément pour toute augmentation une décision modificative du budget soumise au conseil d'administration et approuvée par les ministres de tutelle et le ministre du budget, ont vu leur part se réduire. Le décret précité du 22 février 2002 fixe la liste de ces crédits limitatifs¹⁴²². Ainsi, un nombre croissant de crédits —tous ceux qui ne figurent pas sur cette liste— sont dits "fongibles" : ils peuvent, sans formalité, se substituer les uns aux autres, et par conséquent voir leur montant augmenter ou s'amoindrir en fonction des besoins. Par l'adaptation aux EPST du principe de la spécialité des crédits, c'est donc une réelle souplesse qui fut là encore introduite dans leur gestion financière ; elle offre notamment aux directeurs d'unité une capacité de réaction efficace aux exigences imprévues de leurs recherches.

Par ailleurs, le décret précité du 22 février 2002 ouvre la possibilité de constituer des "réserves", non affectées au moment de l'approbation du budget¹⁴²³ : il devient possible d'une part de constituer hors agrégat une réserve pour hausse des rémunérations, qui peut être mobilisée si interviennent, en cours de gestion, des dispositions législatives ou réglementaires nouvelles ; d'autre part de prévoir, au sein de chaque agrégat ou hors agrégat, des dotations sup-

¹⁴²¹ *cf. supra* p. 149

¹⁴²² Aujourd'hui, restent limitatifs le montant total des dépenses inscrites au budget, le montant total des crédits du 1^{er} agrégat, le montant total de l'ensemble formé par le 2^{ème} et le 3^{ème} agrégats, et le montant total des dépenses de personnel sur emplois budgétaires : art. 9 du décret n° 2002-252 du 22 fév. 2002 précité

¹⁴²³ Art. 3 du décret n° 2002-252 du 22 fév. 2002 précité

plémentaires d'emplois et de crédits, lorsque leur destination ne peut être connue au moment de l'approbation du budget. Ces réserves, qui sont là aussi un élément de souplesse dans la procédure budgétaire, sont affectées avec le simple accord du contrôleur financier.

Le régime des EPST, sensiblement assoupli par rapport au régime de droit commun des établissements publics, a ainsi su prendre en compte les spécificités les plus urgentes de la recherche.

B. La simplification des marchés scientifiques

Sont souvent dénoncées les contraintes d'ordre financier et administratif qui apparaissent certes indispensables à la transparence et à la cohérence de la gestion des établissements de recherche, mais qui pèsent sur leur gestion, rigidifient leur fonctionnement et répriment parfois les élans spontanés de la créativité scientifique. En 1989, Jean Wyart, professeur de minéralogie à l'université Paris VI et membre de l'Académie des sciences, livrait sur le CNRS un témoignage peu encourageant : *"aujourd'hui le CNRS est "mort". Enfin, "mort", c'est-à-dire qu'il a perdu la liberté du début. Il est devenu administratif. Maintenant, quand on veut une mission, il faut prévenir deux ans à l'avance. C'est aberrant. Le CNRS, après de beaux débuts, a eu des fonctionnaires qui jouaient les importants et qui ont souvent gêné les scientifiques dans leur travail. Il avait été créé par des professeurs d'Université qui voulaient une certaine souplesse, un contrôle a posteriori dans la gestion. La recherche a besoin de liberté (...). Quand on fait de la recherche, on a souvent besoin d'aller vite, et aller vite c'est parfois contraire à toutes les règles administratives"*¹⁴²⁴.

Ces inquiétudes ont inspiré l'adaptation du régime financier des EPST : d'une part, les responsabilités financières, jusque-là aux seules mains des directeurs d'établissement, ont été déconcentrées (1) ; d'autre part, le code des marchés publics lui-même, auquel sont soumis tous les établissements publics non industriels et commerciaux, intègre les spécificités de la recherche en prévoyant pour les marchés liés à des opérations scientifiques l'application de règles plus souples (2).

1) La déconcentration des achats

Pour faciliter les achats courants, nécessaires au fonctionnement des laboratoires, le ministère de la recherche a organisé la déconcentration des procédures de passation des mar-

¹⁴²⁴ Jean WYART, propos publiés dans les *Cahiers pour l'histoire du CNRS*, 1989-2, p. 13

chés publics vers les directeurs d'unité de recherche¹⁴²⁵ : l'achat de produits, de petits matériels et de services scientifiques indispensables à l'activité de recherche —qui de droit commun se fait sans formalité particulière pour les commandes dont le montant cumulé ne dépasse pas 90 000 euros HT par an et par type de produits¹⁴²⁶— peut en effet désormais être effectué directement au niveau du laboratoire, par son directeur, chez le fournisseur de son choix. Le directeur d'unité d'un EPST devient donc, par dérogation au régime des établissements publics soumis au code des marchés publics, une "personne responsable des marchés", c'est-à-dire une personne habilitée à signer le marché au nom de la personne publique : alors qu'auparavant seul le directeur général de l'établissement pouvait conclure de tels marchés, qui étaient par conséquent nécessairement nationaux, le directeur d'unité de recherche peut désormais effectuer lui-même, au niveau local le cas échéant, les commandes destinées au fonctionnement de son laboratoire. Au-delà du seuil de 90 000 euros, le marché doit certes être signé par le directeur général de l'EPST, mais cela ne porte pas préjudice au fonctionnement des laboratoires puisqu'il s'agit par hypothèse d'achats de matériels et d'équipements lourds, qui sont normalement planifiés.

Cette mesure de déconcentration de la passation des marchés pour les achats courants ou relativement modestes s'est montrée déterminante pour au moins deux raisons, toutes deux liées à un allègement sensible des procédures :

- la première, la plus visible, concerne les délais et le souci d'efficacité. L'étape jusque-là indispensable de la conclusion du marché par le seul directeur de l'établissement avait en effet pour double conséquence de faire perdre un temps précieux aux directeurs d'unité, et d'accabler la direction de l'établissement, qui compte parfois un nombre très important d'unités de recherche.
- la seconde, fondamentale elle aussi, regarde le seuil au-delà duquel les marchés doivent être passés selon des formalités particulières, c'est-à-dire selon des procédures plus lourdes et plus longues. En effet, la concentration des responsabilités financières par la direction de l'établissement avait pour effet que l'ancien seuil de 300 000 francs, aujourd'hui porté à 90 000 euros —soit près du double—, était très rapidement atteint, ce qui obligeait à des procédures infiniment plus contraignantes (organisation de la publicité de l'objet et des conditions du marché, puis de la mise en concurrence des candidats, réunion de la com-

¹⁴²⁵ voir le décret n° 2002-251 du 22 fév. 2002, J.O. 24 fév. 2002, p. 3547 ; pour le CNRS, voir la décision n° 020021DCAJ du 27 fév. 2002 portant désignation des personnes responsables des marchés au CNRS.

¹⁴²⁶ 90 000 euros hors taxes est le seuil en dessous duquel le code des marchés publics n'impose aucune formalité ; pour la personne responsable du marché, le remboursement est possible sur simple facture.

mission d'appel d'offres, etc.). Pour le CNRS, la constitution, par dérogation, des délégués régionaux en "personnes responsables des marchés" avait atténué le problème, mais sans le résoudre complètement : le total des commandes passées par une délégation régionale du CNRS atteignait facilement ce seuil, alors même que les commandes passées par chacun des directeurs d'unité restaient très en deçà des 300 000 francs¹⁴²⁷.

Pour le CNRS comme pour l'ensemble des EPST, en particulier pour les directeurs des unités de recherche qui réclamaient depuis longtemps cette réforme comme absolument indispensable, la déconcentration des responsabilités financières vers les unités de recherche a été ressentie comme une grande avancée dans le sens de l'autonomie et de l'efficacité.

2) Les aménagements du code des marchés publics

Indépendamment de la question organique de savoir qui conclut les marchés publics, il convient de rechercher si les procédures elles-mêmes sont adaptées au fonctionnement de la recherche. Or le code des marchés publics, longtemps et vivement critiqué par les chercheurs¹⁴²⁸, a finalement intégré certaines spécificités de l'activité de recherche, offrant aux scientifiques davantage de souplesse pour la passation de contrats de fournitures ou de services, qui sont les plus fréquents.

Le code des marchés publics prévoit en effet, au profit des chercheurs conduits à passer des contrats pour la réalisation de leurs travaux, la possibilité non seulement de se soustraire aux rigueurs de la procédure de l'"appel d'offres" et de recourir à une procédure dite négociée (a), mais encore de fractionner leurs marchés pour les adapter en temps réel à leurs besoins (b).

a) Une procédure "négociée"

Au-delà de 90 000 euros HT, les marchés publics doivent répondre à certaines exigences, dont la publicité et la mise en concurrence sont les formalités minimales. Dans le cadre d'un "appel d'offres", la procédure est assez contraignante puisqu'elle aboutit pour la personne publique à un choix qui se résume à contracter, ou ne pas contracter : l'offre la plus avanta-

¹⁴²⁷ voir Gérard CHASTAGNARET et Marc GOUJON, Propositions pour simplifier, déconcentrer et mutualiser les fonctions de gestion de la recherche dans les établissements publics scientifiques et de technologie, Rapport au ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, déc. 1998, Aix-en-Provence – Paris, pp. 17-18

¹⁴²⁸ voir par ex. Pierre LE HIR, "La recherche en biologie malade des marchés publics", *Le Monde* du 31 mars 2001, p. 28

geuse économiquement, retenue par une commission d'appel d'offres, s'impose en effet à elle, dans la limite d'un refus de conclure le marché¹⁴²⁹. Or, pour les "*marchés de travaux et de fournitures conclus uniquement à des fins de recherche, d'essai, d'expérimentation, de mise au point, d'étude ou de développement sans finalité commerciale immédiate*", le code prévoit que la procédure peut être simplement "négociée"¹⁴³⁰. Dans ce cas précis, la publicité et la mise en concurrence des candidats restent requises, mais la procédure négociée s'avère plus souple que l'appel d'offres puisque d'une part, elle n'exige pas la réunion de la commission d'appel d'offres, d'autre part la personne publique n'est pas contrainte de choisir l'offre la plus avantageuse économiquement : elle peut choisir librement le titulaire du marché, après consultation des candidats et négociation avec eux des conditions du marché. Peuvent même être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence les marchés qui, "*pour des raisons techniques*", "*ne peuvent être confiés qu'à un prestataire déterminé*"¹⁴³¹.

Ces dispositions viennent opportunément faire échec au principe de l'appel d'offres par produit, dont l'application était étroitement surveillée par la Commission centrale des marchés : en effet, non seulement la diversité des produits utilisés obligeait à de nombreuses procédures et empêchait en pratique d'anticiper sur les besoins, mais encore le caractère fondamental de la fiabilité du vendeur ou du prestataire de services n'était pas pris en compte. Aussi les auteurs du rapport précité sur les EPST notaient-ils en 1998 que "*dans certains cas, l'application trop stricte de la réglementation des marchés publics a pu aller jusqu'à créer de véritables gâchis scientifiques et financiers*"¹⁴³². Cet obstacle à la "bonne administration" des achats est désormais levé.

b) La possibilité de recourir aux "marchés fractionnés"

En outre, la possibilité offerte aux "personnes responsables des marchés" de procéder à des "marchés fractionnés" facilite également la gestion de leurs achats : le code prévoit que "*lorsque, pour des raisons économiques, techniques ou financières, le rythme ou l'étendue des besoins à satisfaire ne peuvent être entièrement arrêtés dans le marché, la personne publique peut passer un marché fractionné sous la forme d'un marché à bons de commande ou d'un marché à tranches conditionnelles*"¹⁴³³. Cette procédure des marchés fractionnés trouve des

¹⁴²⁹ Art. 33 du code des marchés publics

¹⁴³⁰ Art. 35-I du code des marchés publics

¹⁴³¹ Art. 35-III du code des marchés publics

¹⁴³² Gérard CHASTAGNARET et Marc GOUJON, rapport précité, pp. 18-19

¹⁴³³ Art. 72 du code des marchés publics

applications particulièrement opportunes dans le domaine de la recherche, car elle permet comme son nom l'indique de décomposer et d'échelonner dans le temps l'exécution du marché, selon l'évolution des besoins : le marché est conclu, avec un seuil minimum et maximum d'achats, et la personne publique peut ensuite, pendant la durée convenue, commander les produits considérés au rythme de ses besoins. Le code précise que par dérogation, et sous réserve de motivation et de la précision des caractéristiques techniques susceptibles d'être modifiées en fonction du déroulement de la mission de recherche, la personne publique peut également lancer une procédure d'appel d'offres et conclure avec plusieurs titulaires, pour les mêmes prestations, des marchés sans minimum ni maximum, lorsque ceci est rendu nécessaire "*par la circonstance que certaines caractéristiques des produits ou matériels ne peuvent être précisées qu'en fonction du déroulement d'une mission de recherche scientifique ou technologique*"¹⁴³⁴. En outre, dans le cadre de ces marchés fractionnés, pour des commandes de produits ou de matériels destinées à satisfaire des besoins occasionnels ou de faible volume et dont la valeur est inférieure à un montant de 610 euros HT, et dès lors que pour des fournitures homogènes, la somme des bons de commande n'excède pas 90 000 euros HT sur une année, la personne responsable des marchés n'est pas tenue de remettre en concurrence les titulaires retenus¹⁴³⁵.

À la suite des efforts en ce sens du ministère de la recherche, le code des marchés publics intègre donc véritablement, sur la base des spécificités des missions de la recherche, des éléments de souplesse et de rapidité qui favorisent le travail des EPST et de leurs laboratoires. Ces simplifications administratives, longtemps appelées de leurs vœux par les scientifiques eux-mêmes, leur permettent aujourd'hui d'échapper dans une certaine mesure aux lourdeurs procédurales de la gestion administrative ordinaire¹⁴³⁶.

¹⁴³⁴ Art. 72-I-4 du code des marchés publics

¹⁴³⁵ Le code, se basant sur les spécificités de la recherche, précise qu'il en est ainsi, sous réserve que les motifs soient précisés au moment de l'émission du bon de commande, "*lorsque aucun autre produit ou matériel ne peut être substitué au produit ou matériel à acquérir dans le cadre de la mission de recherche scientifique ou technologique et qu'un seul des titulaires est en mesure de le fournir*", ainsi que "*pour des commandes complémentaires effectuées à titre accessoire auprès du fournisseur initial, destinées soit au renouvellement partiel de fournitures ou de matériels d'usage courant, lorsque le changement de fournisseur conduirait à acquérir des fournitures ou des matériels de technique différente, entraînant une incompatibilité ou des difficultés techniques d'utilisation et d'entretien disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi et aux avantages liés à une remise en compétition, soit à l'extension de commandes afférentes à ces fournitures ou à ces matériels*" ; art. 72-I-4 du code des marchés publics.

¹⁴³⁶ Il faut noter que la soustraction pure et simple au code des marchés publics des achats scientifiques réalisés par les EPST et par les EPSCP est aujourd'hui envisagée par le gouvernement : voir l'exposé des motifs, et l'art. 15, de l'avant-projet de loi de programme pour la recherche déposé par le gouvernement au Conseil économique et social le 5 octobre 2005.

II. LES ÉVOLUTIONS FAVORISANT LA GESTION DES EMPLOIS

À l'instar des universités, les grands organismes ont besoin pour développer leurs stratégies scientifiques de mettre en place et de maîtriser une véritable politique des ressources humaines : le rôle du facteur humain dans la production du savoir est bien sûr décisif, et la liberté dont les établissements disposent quant au recrutement, à l'affectation, à la promotion, à la rémunération, au licenciement de leur personnel, contribue à déterminer leur marge de manœuvre dans la mise en œuvre de leurs priorités.

Or les chercheurs des EPST, ainsi que les agents nécessaires à la réalisation des recherches tels que les personnels ITA, appartiennent à la fonction publique de l'État : cette qualité de fonctionnaires d'État des acteurs de la recherche est parfois opposée à l'autonomie des établissements, qui ne sont en effet pas maîtres des emplois mis à leur disposition. Au nom du service public national de la recherche, le nombre de postes mis à la disposition des établissements est en effet fixé par le ministère, et la gestion des carrières est également centralisée, ce qui relativise la liberté des établissements (A) ; cependant, ces derniers conservent certaines marges d'autonomie dans la gestion de leurs emplois (B).

A. La centralisation des emplois

L'appartenance à la fonction publique d'État des personnels des EPST est une base essentielle pour évaluer le degré d'autonomie dont ces établissements disposent sur leurs choix de développement scientifique, par le biais des ressources humaines. Bien sûr, on peut d'abord rappeler que la reconnaissance des grands organismes comme établissements publics nationaux au sein desquels se déploient des activités jugées primordiales pour l'intérêt général, et l'appartenance corrélatrice de leurs agents à la fonction publique d'État, procèdent d'une conception exigeante de leurs missions comme des libertés requises par les fonctions de leurs acteurs ; mais il faut également entendre, et considérer, les critiques aux accents libéraux qui dénoncent la sclérose du système public de recherche au point de vue de l'autonomie —du manque d'autonomie— des établissements.

Ces critiques portent sur deux points essentiels.

D'une part, pour ce qui est des emplois permanents —auxquels le recours est la règle au sein d'établissements publics de caractère administratif—, les EPST disposent exclusivement d'emplois de l'État : la création des postes, dont on conçoit qu'elle dépende des contingences budgétaires mais qui devrait être directement liée aux besoins scientifiques, relève non pas des établissements, mais du législateur. C'est en effet la loi de finances qui alloue aux EPST

une enveloppe budgétaire globale, dont la masse financière affectée aux emplois est déterminée en fonction du nombre de postes attribués et de l'indice moyen budgétaire par corps et par grade. La ligne budgétaire est certes relativement souple : elle est susceptible d'être modulée par les établissements selon leur utilisation des emplois, dans la perspective de la gestion des départs à la retraite ou en détachement, des campagnes de recrutement, des gels de postes, etc. ; il n'en reste pas moins que les crédits de rémunération non utilisés en fin d'année doivent être reversés au ministère de tutelle. Alors même que contrairement aux universités, les EPST assurent eux-mêmes la rémunération de leurs agents, on est donc encore loin du "budget global" dont les établissements auraient l'entière responsabilité : ils sont directement dépendants, s'agissant de l'attribution des postes, du pouvoir central. Leur situation contraste à cet égard avec celle des EPIC de recherche, qui sous l'impulsion de leurs organes délibérants et conformément à leur propre stratégie de développement, pourvoient leurs postes par des contrats, et sont par conséquent plus libres dans la création, dans la transformation et dans la suppression des emplois.

D'autre part, les statuts des personnels échappent complètement aux établissements. Les postes permanents sont pourvus par des concours nationaux, sur la base de diplômes nationaux, puis gérés dans le respect de statuts nationaux qui assurent à leurs titulaires un déroulement de carrière conforme à une grille nationale. Cette homogénéité imposée, qui s'explique par l'appartenance des personnels à la fonction publique d'État et qui se justifie par les garanties substantielles qu'elle confère aux agents, n'en limite pas moins l'autonomie de gestion des établissements¹⁴³⁷.

L'un des tenants de la critique libérale la plus sévère à l'encontre du système public de recherche, Olivier Postel-Vinay, publiait en 2002 un ouvrage précisément destiné à alerter les pouvoirs publics et la communauté scientifique au sujet de la situation critique dans laquelle se trouve, selon lui, la recherche française¹⁴³⁸ ; or, il impute la majeure partie de ses maux au système que nous connaissons, fait d'institutions publiques puissantes, elles-mêmes mues par des fonctionnaires d'État. Non sans avoir préalablement admis que les sujets abordés étaient en réalité "*d'une immense complexité*" et qu'il était contraint par l'espace qu'il s'était imparti de

¹⁴³⁷ Là encore, les EPIC de recherche bénéficient d'un régime plus favorable, puisque les conditions qu'ils proposent à leurs agents relèvent de la liberté contractuelle : s'il existe dans ces établissements industriels et commerciaux des statuts des personnels, qui dans l'intérêt des agents et au nom du service public prévoient des règles d'avancement et des grilles de rémunération relativement précises, il n'en reste pas moins que le mode contractuel offre à l'employeur une souplesse incontestable, qui permet notamment aux établissements qui le souhaitent d'attirer à eux des chercheurs renommés, par des conditions de travail et de rémunération avantageuses.

¹⁴³⁸ Olivier POSTEL-VINAY, Le grand gâchis : splendeur et misère de la Science française, précité

forcer le trait, Olivier Postel-Vinay dresse un constat alarmant de la situation des grands organismes de recherche, qu'il décrit comme "*englués dans le moule de la fonction publique et de la machine administrative élaborée par le pouvoir central*"¹⁴³⁹. En raison de la "*persistance d'un formidable complexe centralisateur*", l'auteur conclut que "*les établissements publics eux-mêmes, au premier rang desquels le CNRS, (...) ne recrutent pas librement leurs jeunes chercheurs sur le marché international*"¹⁴⁴⁰.

Cette thèse bien connue du poids excessif de l'État et de l'engoncement de ses établissements publics dans le carcan d'une recherche administrée appelle à la réflexion¹⁴⁴¹. Cependant, elle n'est généralement pas suffisamment reliée à l'histoire du système français de recherche, et aux choix fondamentaux dont il procède, qui placent la recherche au cœur des missions de l'État : la construction d'un service public national de la recherche, on l'a vu, est à l'origine de grands succès scientifiques et technologiques qui ont soutenu, et servi le progrès commun. L'enjeu aujourd'hui est certainement de moderniser un modèle qui loin d'être épuisé, doit s'adapter aux exigences du monde actuel en instillant davantage de réactivité, de souplesse, et de responsabilité. Ce mouvement, qui nourrit actuellement nombre de réflexions autour de la refondation du système de recherche français, est engagé : la contractualisation de leurs moyens, ou l'évolution récente des règles relatives à la gestion de leurs crédits, en fournissent l'illustration ; les marges d'autonomie croissantes dont les EPST disposent dans la gestion de leurs ressources humaines en sont aussi le témoignage.

B. Les marges d'autonomie

Le constat d'un manque total d'autonomie des établissements publics de recherche dans la politique de l'emploi scientifique doit être atténué, ces derniers maîtrisant en réalité, et de plus en plus, les facteurs essentiels du recrutement comme de la gestion de leur personnel. En effet, alors que pour accomplir leurs missions les EPST s'appuient à titre principal sur des fonctionnaires d'État régis par un statut national, et qu'ils ne maîtrisent pas le nombre de postes dont ils disposent chaque année, ils peuvent en réalité, en exploitant les marges de manœuvre laissées par l'attribution d'une enveloppe budgétaire globale et en établissant une véri-

¹⁴³⁹ *ibid.* p. 38

¹⁴⁴⁰ *ibid.* p. 39

¹⁴⁴¹ Développée par Olivier Postel-Vinay, elle est partagée par d'éminents scientifiques (dont certains fournissent à l'auteur leurs témoignages, voire leurs idées sur les solutions à apporter aux problèmes qu'ils soulèvent), ainsi que par d'anciens hauts responsables de l'enseignement supérieur (voir par ex. Jean-Hervé LORENZI et Jean-Jacques PAYAN, L'université maltraitée, Plon, Paris, 2003).

table politique du personnel, rester maîtres du choix comme de la gestion de leurs agents titulaires (1) ; ils peuvent par ailleurs se doter, selon les besoins de leur politique scientifique, de personnels contractuels qu'ils rémunèrent sur leurs ressources propres, et ainsi se dégager, sur cette question des ressources humaines, d'une dépendance trop stricte vis-à-vis de l'État (2).

1) La gestion du personnel fonctionnaire

Le décret n° 83-1260 du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des EPST¹⁴⁴² prévoyait que les agents appartenant aux corps de chercheurs —les chargés de recherche et les directeurs de recherche—, mais aussi les autres fonctionnaires de catégorie A participant à l'organisation du travail scientifique¹⁴⁴³, étaient nommés par arrêté du ministre chargé de la tutelle de l'établissement¹⁴⁴⁴. Ce n'est qu'assez récemment que fut opérée une décentralisation de cette responsabilité¹⁴⁴⁵ : depuis 2002, les chargés de recherche et les directeurs de recherche —comme les autres personnels de la recherche relevant de la catégorie A, ingénieurs, techniciens ou administratifs— sont nommés directement par le directeur général de l'établissement¹⁴⁴⁶. Les chargés de recherche sont nommés d'abord en qualité de stagiaires (ils sont titularisés, normalement au terme d'un stage d'un an, après avis de l'instance compétente d'évaluation), tandis que les directeurs de recherche sont directement titularisés, et affectés à une unité de recherche par le directeur général. Contrairement aux présidents d'université, les directeurs des grands organismes de recherche nomment donc eux-mêmes leurs chercheurs¹⁴⁴⁷ ; en réalité, ce transfert de compé-

¹⁴⁴² Décret n° 83-1260 du 30 déc. 1983, J.O. 7 janv. 1984, p. 202

¹⁴⁴³ Il s'agit des ingénieurs de recherche, et de certains personnels techniques de la recherche (les "ingénieurs d'études" et les "assistants ingénieurs"), ainsi que certains agents appartenant aux corps d'administration de la recherche (les "chargés d'administration de la recherche" et les "attachés d'administration de la recherche").

¹⁴⁴⁴ Les autres agents sont, depuis toujours, directement nommés par décision du directeur général de l'établissement dont ils relèvent : il s'agit des "techniciens de la recherche" et des "secrétaires d'administration de la recherche" (fonctionnaires de catégorie B), des "adjoints techniques de la recherche", des "agents techniques de la recherche", des "adjoints administratifs de la recherche" et des "agents d'administration de la recherche" (catégorie C), et enfin des "aides techniques de la recherche" et des "agents de bureau de la recherche" (catégorie D).

¹⁴⁴⁵ Ce transfert de compétence du ministre vers les directeurs d'établissement est souvent présenté comme une déconcentration, alors même que les EPST ne sont nullement des services déconcentrés. Dès lors que les EPST disposent de la personnalité juridique, et alors même que les directeurs d'EPST sont nommés par le gouvernement, il s'agit bien, techniquement, d'une décentralisation.

¹⁴⁴⁶ Décret n° 2002-136 du 1^{er} fév. 2002, J.O. 3 fév. 2002

¹⁴⁴⁷ Au CNRS, cette compétence appartient au directeur général depuis 25 ans. Le personnel du CNRS, depuis l'origine, lui est affecté par l'État (à sa création, le CNRS hérita du personnel des organismes dont il était la fusion) ; mais c'est depuis 1979 que le directeur général du Centre détient un pouvoir exclusif de nomination des agents titulaires : il "*nomme les agents du centre et met fin à leurs fonctions*" (art. 11 du décret n° 79-778 du 10 sept. 1979, J.O. 12 sept. 1979, p. 2207). Depuis cette date, le CNRS est ainsi autorisé à recruter libre-

(suite de la note : page suivante)

tence ne modifie pas en profondeur le cheminement des recrutements, lesquels restent maîtrisés par les pairs, car comme c'est le cas du ministre ou du Président de la République dans le cas des recrutements universitaires, et conformément à la tradition d'autonomie de la communauté scientifique, les directeurs sont liés par la proposition du jury d'admission. Néanmoins, la décentralisation de la nomination des chercheurs permet aux établissements de maîtriser formellement l'ensemble de la procédure de recrutement, qui échappe ainsi complètement au pouvoir politique : peu significative en elle-même du point de vue de l'autonomie des établissements, elle n'en est pas moins l'étape indispensable vers leur pleine responsabilisation quant à la gestion des ressources humaines.

D'ores et déjà —comme c'était déjà le cas avant 2002—, les EPST peuvent "profilier" les postes dont ils disposent, et ainsi choisir la spécialité de leur personnel en fonction des demandes de leurs laboratoires ; ces possibilités leur permettent d'utiliser leurs moyens en personnels conformément à leurs besoins. De même, les établissements peuvent à leur convenance s'ouvrir à la mobilité, externe ou interne ; dans son contrat d'établissement pour 2002-2005, le CNRS s'est par exemple engagé à réserver 10 % de ses postes à l'accueil de chercheurs universitaires, tandis que par ailleurs, l'établissement compte parmi ses chercheurs titulaires 11 % d'étrangers, ce taux augmentant chaque année depuis 2000 de plus d'un point. En outre, dans la mesure où contrairement aux universités les EPST assurent eux-mêmes la rémunération de leurs agents, le directeur a une certaine latitude dans la disposition de son enveloppe budgétaire, qu'il peut utiliser au service de la politique scientifique d'établissement ; il est ainsi fréquent de voir des emplois réservés pour des recrutements à durée déterminée, de chercheurs étrangers notamment, les directeurs d'établissement ne devant solliciter l'accord du ministère de tutelle que si ce gel d'emplois est massif (à l'INSERM par exemple, des contractuels sont régulièrement recrutés sur des emplois vacants d'ITA¹⁴⁴⁸). On peut en outre penser qu'à l'instar des universités, les EPST devraient bientôt bénéficier, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, d'une plus large possibilité de disposer de leur enveloppe budgétaire, y compris sur les emplois d'agents titulaires.

ment son personnel, même si cette liberté s'exerce "*dans la limite des emplois autorisés par la loi de finances*". Le décret de 1982 précisa que cette compétence lui était en réalité déléguée par le ministre chargé de la recherche, et qu'elle comprenait non seulement le pouvoir de nommer, mais aussi celui de gérer les personnels titulaires du Centre (art. 8 du décret n° 82-993 du 24 nov. 1982 précité). S'agissant selon les termes mêmes du décret d'une "délégation de pouvoirs", et non pas d'une délégation de signature, il était question d'un véritable transfert de compétence : le directeur général prenait les décisions en son nom, le ministre devenant incompétent tant que la délégation n'était pas retirée. Entre 1982 et le décret du 1^{er} fév. 2002 qui consolide cette prérogative et l'élargit à tous les EPST, aucun texte n'était venu retirer au directeur général du CNRS son pouvoir de nomination et de gestion du personnel titulaire.

¹⁴⁴⁸ voir le rapport final du groupe de travail de la CPU, "Budget global des universités", *op. cit.* p. 17

Une fois nommés, les agents sont affectés puis gérés par le directeur de leur établissement. Par conséquent, dans les limites de la visibilité de ses moyens en personnels, théoriquement offerte par le contrat d'établissement, et dans celles imposées par les statuts nationaux, le directeur d'un EPST peut mettre en place une politique propre des ressources humaines. C'est ainsi que dans le cadre général de la fonction publique et dans le respect d'une grille commune à l'ensemble des EPST, chacun des établissements possède ses propres corps de chercheurs comme d'ITA, établit ses propres modalités de recrutement, de formation continue¹⁴⁴⁹ et d'évaluation, définit ses propres conditions pour l'avancement ou pour l'attribution de primes, et propose ses propres incitations à la mobilité, qu'elle soit disciplinaire ou géographique (en France ou à l'étranger), interne ou externe (vers d'autres grands organismes, vers les universités, vers l'industrie), temporaire ou définitive.

2) La possibilité de recruter des agents contractuels

Depuis toujours, une certaine souplesse est de mise dans les établissements scientifiques, pour les recrutements nécessaires à des actions de recherche dont la spécificité s'accommoderait mal des contraintes relatives à l'emploi d'agents permanents dans l'administration publique ; dès sa création, le CNRS fut d'ailleurs autorisé à recruter des agents temporaires pour organiser et suivre l'exécution de certains travaux de recherche¹⁴⁵⁰. Aujourd'hui, à côté du recours normal à des agents fonctionnaires, les EPST peuvent selon leurs besoins recruter des personnels contractuels¹⁴⁵¹, qu'ils financent sur leurs ressources propres : ils peuvent ainsi financer des contrats à durée déterminée à partir de conventions de recherche comme c'est le cas le plus fréquent¹⁴⁵², mais aussi utiliser les recettes provenant de dons, ou de redevances sur brevets. Les EPST peuvent enfin recruter du personnel contractuel sur les ressources provenant du fonds national de la science.

Cette possibilité dont disposent les EPST s'avère parfois déterminante pour pallier le déficit des dotations en personnels d'État ; à l'INRIA par exemple, la part des agents recrutés

¹⁴⁴⁹ Le CNRS apparaît par exemple comme l'établissement qui investit le plus dans la formation de ses agents : il dispose de trois centres de formation, à Gif-sur-Yvette, à Marseille-Luminy et à Garchy ; par ailleurs, comme les autres EPST, le CNRS a recours à des formateurs internes et à des organismes extérieurs.

¹⁴⁵⁰ Art. 11 du décret-loi du 19 oct. 1939 précité. En 1966, pour mener à bien certaines actions spécifiques de recherche, la possibilité fut accordée au directeur général du CNRS de déroger aux règles normales de recrutement et de rémunération du personnel temporaire, et de fixer lui-même les règles relatives à ces recrutements (art. 1^{er} et 2 du décret n° 66-1070 du 30 déc. 1966, J.O. 4 janv. 1967, p. 119 ; les nouvelles règles, fixées par le directeur général du CNRS, devaient cependant être soumises à l'agrément des différents ministres susceptibles d'être concernés).

¹⁴⁵¹ voir l'art. L. 431-1 du code de la recherche

¹⁴⁵² À l'INSERM par exemple, environ 200 contrats de recherche comportent des dépenses de personnel.

sur contrat à durée déterminée atteint plus de 10 % de l'ensemble des agents. En 2003, on comptait dans les EPST près de 3 000 agents contractuels ; 1 000 de ces contrats temporaires étaient inscrits comme emplois budgétaires, près de 1 900 financés par une convention de recherche¹⁴⁵³.

Loin d'être handicapés par leur statut d'établissements publics d'État, les EPST jouissent d'une réelle autonomie de fonctionnement, sensiblement plus développée que celle des établissements publics nationaux qui interviennent dans d'autres secteurs ; au-delà des préoccupations liées à la liberté des acteurs de la recherche publique, la souplesse ainsi introduite pour adapter leur régime administratif aux exigences de la recherche scientifique s'impose comme un facteur d'efficacité.

¹⁴⁵³ voir Marie-Gabrielle CALAMARTE-DOGUET, Le droit de la recherche, coll. *Systèmes*, LGDJ, Paris, 2005, p. 123

Chapitre 2 - L'ÉVALUATION PAR LES CHERCHEURS DES ACTIVITÉS SCIENTIFIQUES

*"Quand les ressources allouées à la recherche-développement atteignent ou dépassent deux pour cent du produit national brut (...), l'aventure individuelle de la recherche entraîne de toute évidence à des décisions collectives : le chercheur ne doit plus seulement des comptes à ses pairs ou à la vérité ; il est justiciable du tribunal de la collectivité qui décide des allocations budgétaires et en contrôle l'usage."*¹⁴⁵⁴

Jean-Jacques SALOMON

Lors même que la France est réputée étrangère, voire allergique à la "culture de l'évaluation", l'évaluation occupe aujourd'hui une place centrale dans la poursuite des politiques publiques : comme en conviennent les auteurs d'un rapport parlementaire de 2004, *"il existe aujourd'hui un large consensus pour reconnaître à l'évaluation des politiques ou des actions publiques le statut d'ardente obligation, qui fut, un temps, celui du Plan"*¹⁴⁵⁵. L'évaluation des politiques publiques s'organise non seulement dans les départements ministériels¹⁴⁵⁶, mais aussi au niveau interministériel¹⁴⁵⁷, et au Parlement¹⁴⁵⁸ ; elle est en outre confiée à des autorités *ad hoc*, dans de nombreux domaines¹⁴⁵⁹. Le contexte nouveau dans lequel évolue la ges-

¹⁴⁵⁴ Jean-Jacques SALOMON, *Science et politique*, *op. cit.* p. 158

¹⁴⁵⁵ Joël BOURDIN, Pierre ANDRÉ et Jean-Pierre PLANCADE, *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État*, rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France, 30 juin 2004, doc. Sénat n° 392 (2003-2004), p. 9

¹⁴⁵⁶ La plupart des ministères sont en effet dotés de structures dédiées à l'évaluation de leur politique ; on peut citer pour exemple le "Haut conseil de l'évaluation de l'école" du ministère de l'éducation nationale, ou le "groupe d'évaluation" mis en place en 2000 au ministère des affaires étrangères. À cet égard, il est intéressant de relever que le Centre de prospective et d'évaluation du ministère de la recherche et de la technologie a joué un rôle de précurseur, dès le début des années 1980.

¹⁴⁵⁷ Un "Comité interministériel de l'évaluation" et un "Conseil scientifique de l'évaluation", dont les activités étaient financées par un "fonds national de développement de l'évaluation", avaient été créés en 1990 pour assurer l'évaluation interministérielle des politiques publiques (décret n° 90-82 du 22 janv. 1990, J.O. 24 janv. 1990, p. 952) ; ils furent remplacés en 1998 par un organisme unique, le "Conseil national de l'évaluation", qui travaille en liaison avec le Commissariat général du Plan —lequel assure d'ailleurs son secrétariat (décret n° 98-1048 du 18 nov. 1998, J.O. 20 nov. 1998, p. 17531).

¹⁴⁵⁸ La Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, et le Comité d'évaluation des politiques publiques du Sénat, côtoient en effet des structures plus spécialisées et communes aux deux assemblées, telles que l'Office parlementaire pour l'évaluation de la législation, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, ou l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques déjà évoqué (*cf. supra* p. 176).

¹⁴⁵⁹ Même si sa mission n'est pas à proprement parler l'évaluation, la Cour des comptes se trouve étroitement associée aux dispositifs nationaux d'évaluation des politiques publiques ; d'autres organismes ont été institués dans des champs particuliers, comme dans le domaine de la recherche le Comité national d'évaluation de la recherche (CNER) et le Comité national d'évaluation des EPSCP (CNE).

tion publique avec la mise en place de la LOLF ne pourra que renforcer les exigences de l'évaluation, et contribuer à l'amélioration de ses instruments.

Par définition, l'évaluation consiste à attribuer une valeur à ce qu'elle prend pour objet, c'est-à-dire à former un jugement. Bien sûr dans le domaine des politiques publiques, ce jugement ne se limite pas à un constat condamnant ou légitimant l'action publique : il a pour ambition fondamentale d'éclairer celle-ci par l'élaboration de connaissances nouvelles, et pour vocation de se traduire en recommandations, au service de la décision publique. L'évaluation est en effet une démarche qui tend à la rationalisation de l'action publique, quel que soit son champ : sa finalité est éminemment politique. L'évaluation est d'ailleurs menée au nom de l'État, qui comme tout financeur —mais plus encore dès lors qu'entre en jeu l'intérêt général et que sont engagés les deniers publics— a besoin de maîtriser l'utilisation de ses investissements.

Dans le domaine de la recherche, l'objet de l'évaluation est de faire naître, à partir d'une observation méthodique du système de recherche —de son organisation, de son fonctionnement, de ses résultats—, une réflexion sur les moyens d'accroître son efficacité tant sur le plan scientifique à proprement parler que sur son imbrication avec la vie économique et sociale : l'enjeu, en somme, est celui de l'évolution constante d'un système qui doit rester à la fois productif, et utile. En ce sens, l'évaluation se distingue de deux activités connexes, qui sont le contrôle et l'expertise :

- l'évaluation ne consiste pas à contrôler mécaniquement la conformité de l'activité qui en fait l'objet aux règles qui la régissent (règles administratives, règles comptables, équilibre financier, etc.) : loin de se limiter à dresser un bilan, elle a pour ambition d'apprécier la performance d'une action, et sa pertinence par rapport à des objectifs préétablis, objectifs qu'elle peut d'ailleurs conduire à remettre en cause. Son but est de définir les principes de l'action à venir, pour en améliorer et la performance, et la pertinence : les outils qu'elle utilise, qui peuvent être ceux du contrôle à proprement parler, ne sont que des moyens au service d'un processus qui vise à inscrire l'évaluation dans une optique essentiellement constructive ;
- l'évaluation ne se confond pas non plus avec l'expertise scientifique, sur laquelle s'appuient les pouvoirs publics pour trancher politiquement une question dont les enjeux sont largement déterminés par les connaissances scientifiques¹⁴⁶⁰. L'expertise soulève de ma-

¹⁴⁶⁰ sur ce thème, voir notamment Pierre LASCOUMES, "L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix", *RFAP*, 2002, n° 103, L'administrateur et l'expert, p. 369

nière générale, mais ponctuellement, la question des rapports entre la science et la décision politique sur des sujets techniques précis, alors que l'évaluation veut s'inscrire dans le schéma global de l'action publique —dans le domaine de la recherche, mais pas seulement— en établissant le lien nécessaire entre l'organisation, le fonctionnement et les résultats d'un système établi et la recherche des dispositifs pouvant contribuer à en améliorer le rendement.

Ainsi, l'évaluation des programmes, des structures, des méthodes et des résultats de la recherche constitue potentiellement un véritable mode de régulation de la recherche : elle est une condition incontournable de son efficacité, et en cela, constitue un enjeu déterminant qui peut donner à la fois son sens, et sa véritable portée, à la liberté de la recherche si elle est pratiquée de façon indépendante par des chercheurs prêts à en assumer la responsabilité. La situation actuelle de l'évaluation de la recherche n'est pas, à cet égard, en tous points satisfaisante (section 1) ; elle a fait l'objet de nombreuses propositions de réforme, dans le cadre de la préparation des assises nationales de la recherche (section 2).

Section 1 – Les dispositifs actuels d'évaluation

Section 2 – Les perspectives de refondation de l'évaluation

Section 1. LES DISPOSITIFS ACTUELS D'ÉVALUATION

Dès les années 1920-1930, la communauté scientifique avait manifesté ses préférences pour la formule de l'établissement public dans la perspective de la construction d'un "service public" de la recherche. En effet, l'établissement public permettait à la fois de rester dans un cadre public, qui offre de solides garanties d'indépendance, et de jouir grâce à la décentralisation technique d'une autonomie regardée comme indispensable. C'est sans doute cette relation supposée entre la liberté du chercheur et la technique juridique de la personnalité civile —donc de l'autonomie juridique et financière—, qui motiva Jean Perrin et ses collègues ; mais comme l'écrit Frédéric Blancpain, "*la priorité accordée à l'idée d'indépendance a masqué les vrais problèmes : était-il possible que l'État se désintéressât d'une activité qu'il finançait de plus en plus ?*"¹⁴⁶¹.

En effet la formule même de l'établissement public, si elle accorde l'autonomie juridique, n'autorise pas à se soustraire à une exigence basique : celle de la cohérence de la démarche avec les orientations déterminées par les pouvoirs publics.

En amont, alors même que leur champ d'intervention est borné par leur dénomination, qui indique leur domaine de compétence (excepté le CNRS, établissement généraliste), les concepteurs des statuts de certains établissements publics de recherche ont cru bon de rappeler explicitement qu'ils devaient travailler dans le respect des orientations définies au niveau national. L'activité du CNRS, par exemple, est déterminée "*dans le cadre de la politique scientifique définie par le Gouvernement, en relation avec les besoins culturels, économiques et sociaux de la nation*"¹⁴⁶² ; l'INED et l'INSERM poursuivent leurs travaux dans des champs définis par leur statut, "*à [leur] initiative ou à la demande des pouvoirs publics*", et se doivent de tenir "*le Gouvernement et les pouvoirs publics informés des connaissances acquises*"¹⁴⁶³.

En aval, les grands organismes scientifiques font précisément l'objet, à travers leur activité, non pas seulement d'une telle obligation d'information, mais d'une véritable évaluation conduite par des autorités *ad hoc*, dans le cadre d'un système global d'évaluation des politiques de recherche.

¹⁴⁶¹ Frédéric BLANCPAIN, "La création du CNRS : histoire d'une décision, 1901-1939", *op. cit.* p. 135

¹⁴⁶² Art. 2 du décret n° 82-993 du 24 nov. 1982, J.O. 25 nov. 1982, p. 3576

¹⁴⁶³ Art. 3 du décret n° 83-975 du 10 nov. 1983, J.O. 11 nov. 1983, p. 3302 (INSERM), art. 3 du décret n° 86-382 du 12 mars 1986, J.O. 14 mars 1986, p. 3962 (INED)

L'importance d'un système d'évaluation de la recherche a en réalité été perçue très tôt par les responsables politiques. Dès les origines du CNRS, le Comité national de la recherche scientifique dont il était doté, chargé d'évaluer les aptitudes des candidats aux postes de chercheurs, vit sa mission s'élargir pour intégrer l'analyse des choix scientifiques. Cette tâche fut par la suite dévolue à la Délégation générale à la recherche scientifique et technique, et concerna par conséquent l'ensemble des établissements publics de recherche : dès son rattachement aux services du Premier ministre en 1958, la DGRST eut pour mission d'effectuer des enquêtes sur la situation et le développement de la recherche scientifique et technique ; en 1978, ses chargés de mission furent investis d'une "*mission permanente d'évaluation et d'expertise des programmes*"¹⁴⁶⁴.

Mais c'est en 1982 que se dessina l'évaluation des politiques de la science telle qu'elle se pratique aujourd'hui : sous l'impulsion du colloque national de Paris sur la recherche et la technologie, l'évaluation périodique de la qualité des travaux comme de leur pertinence par rapport aux objectifs assignés aux chercheurs par les pouvoirs publics, fut consacrée par la loi d'orientation et de programmation comme le moyen de garantir l'articulation de la dynamique scientifique avec la volonté collective de la Nation. En effet, si l'évaluation des politiques publiques de la science et de leur mise en œuvre au sein de l'appareil public de recherche doit permettre de "rendre compte" de l'emploi des deniers publics —dans les grands organismes, mais aussi dans les établissements universitaires—, elle répond fondamentalement à un souci d'efficacité du secteur public.

C'est ainsi que les programmes et les institutions scientifiques font l'objet d'évaluations stratégiques menées par des organismes nationaux *ad hoc* (I), tandis que l'activité des unités de recherche et des chercheurs est évaluée selon des procédures propres à chaque établissement (II).

I. L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES ET DES ÉTABLISSEMENTS DE RECHERCHE

Les principaux rouages du système d'évaluation de la recherche publique furent progressivement mis sur pied au cours des années 1980. Dès 1982, le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie fut chargé de produire un rapport annuel sur l'état de la recher-

¹⁴⁶⁴ Art. 3 de l'arrêté du 29 sept. 1978 précité

che en France¹⁴⁶⁵ ; mais l'évaluation à proprement parler des programmes de recherche, et des institutions appelées à les réaliser, font l'objet d'une évaluation conduite, pour les grands organismes, par le Comité national d'évaluation de la recherche (A), et pour les universités par le Comité national d'évaluation des EPSCP (B).

A. Le Comité national d'évaluation de la recherche (CNER)

En dépit des intentions affichées dès 1982, il fallut attendre 1985 pour voir le législateur consacrer à l'évaluation un titre entier d'une loi sur la recherche¹⁴⁶⁶, et surtout 1989 pour voir naître le "Comité national d'évaluation de la recherche" (CNER)¹⁴⁶⁷. Ce n'est donc qu'au début des années 1990 que le système de recherche français entra véritablement dans l'ère de l'évaluation ; dans cette perspective, la création en 1990 de l' "Observatoire des sciences et des techniques" (OST), groupement d'intérêt public qui associe notamment le ministère de la recherche et plusieurs grands organismes publics, devait permettre de disposer d'outils statistiques utiles dans une approche quantitative et comparative de la situation d'ensemble de la recherche française.

Instance gouvernementale interministérielle, le CNER est chargé d'évaluer, périodiquement, les politiques scientifiques, les institutions publiques de recherche, et les stratégies mises en œuvre (1). Laisse libre du choix de ses moyens d'investigation par le pouvoir réglementaire, il a rapidement élaboré et formalisé une méthode d'évaluation singulière, visant à l'objectivité et à la transparence (2) ; l'impact de son travail sur la politique nationale de la recherche et sur ses traductions institutionnelles et budgétaires permet de nourrir les réflexions sur les nécessaires évolutions du système français de développement scientifique (3).

1) Le champ de compétence du CNER

Le choix des évaluations repose sur des procédures de deux types : le CNER peut être saisi d'une demande précise par le ministre chargé de la recherche ou par d'autres ministres intéressés, mais il peut également décider sur sa propre initiative de procéder à une évaluation, dans un domaine d'action prioritaire de l'État¹⁴⁶⁸. Quant au fond, le CNER est réglemen-

¹⁴⁶⁵ voir l'art. 10 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 précitée, et le décret n° 82-1012 du 30 nov. 1982, J.O. 1^{er} déc. 1982, p. 3634

¹⁴⁶⁶ Titre V de la loi n° 85-1376 du 23 déc. 1985 relative à la recherche et au développement technologique, J.O. 27 déc. 1985, p. 15143

¹⁴⁶⁷ Décret n° 89-294 du 9 mai 1989, J.O. 11 mai 1989, p. 5952

¹⁴⁶⁸ Art. 3 du décret n° 89-294 du 9 mai 1989 précité

tairement chargé "d'apprécier la mise en œuvre et les résultats de la politique nationale de recherche et de développement technologique définie par le Gouvernement"¹⁴⁶⁹. Trois champs d'intervention s'ouvrent à lui : il évalue les programmes scientifiques (a), les organismes publics qui les mettent en œuvre (b), et les institutions et procédures spécifiques créées dans le cadre de la politique de la recherche (c).

a) L'évaluation des programmes

Le CNER évalue tout d'abord les programmes nationaux de recherche : le décret qui fonde sa compétence indique que "*les travaux du comité national doivent permettre d'apprécier le bien-fondé des orientations et des choix scientifiques et technologiques retenus*", ajoutant que "*les évaluations prennent en compte les implications économiques, industrielles, sociales et culturelles des résultats scientifiques et techniques escomptés*"¹⁴⁷⁰.

Pour mener à bien cette mission d'évaluation des politiques publiques, le CNER utilise une grande diversité de critères, parmi lesquels on compte :

- les résultats obtenus, tant scientifiques (le nombre de publications par exemple) qu'économiques (le poids des brevets, la productivité induite par le programme, son impact sur la création d'entreprises et sur l'emploi, etc.) ;
- les modes de programmation et d'organisation mis en œuvre pour la réalisation du programme : le choix des thèmes prioritaires, les procédures d'incitation, les possibilités de valoriser les résultats acquis, éventuellement les instances d'auto-évaluation ;
- les moyens affectés au programme par l'État, par chaque organisme impliqué et par les partenaires extérieurs (les entreprises, les régions, l'Union européenne) ;
- le degré de mobilisation et de structuration du milieu scientifique pour la réalisation spécifique du programme : la création d'équipes nouvelles, l'interdisciplinarité, la production scientifique elle-même ;
- la coopération internationale à laquelle le programme a donné lieu ;
- la synergie trouvée avec les partenaires économiques et sociaux.

Le CNER procède également, autant que possible, à des comparaisons internationales susceptibles de relativiser ou au contraire d'amplifier ses conclusions.

¹⁴⁶⁹ Art. 1^{er} du décret n° 89-294 du 9 mai 1989 précité

¹⁴⁷⁰ Art. 2 du décret n° 89-294 du 9 mai 1989 précité

Ont ainsi été soumis à évaluation, depuis la création du CNER, le programme spatial français en septembre 1992, le programme mobilisateur "technologie, emploi, travail" en mars 1993, le programme "biotechnologies" en juin 1993¹⁴⁷¹, les programmes océanographiques en février 1998¹⁴⁷², ou encore le programme "recherche sur l'animal et santé de l'homme" en février 2003¹⁴⁷³. Une autre évaluation, actuellement en cours, concerne la recherche biomédicale.

b) L'évaluation des "opérateurs"

Par opposition au concept d' "acteurs" retenu pour qualifier les personnels scientifiques et techniques et les équipes et laboratoires de recherche, le CNER utilise le concept d' "opérateurs" pour désigner les organismes publics de recherche et les institutions qui en dépendent, cibles de ses évaluations. En effet, comme le prévoyait le législateur dès 1985¹⁴⁷⁴, les établissements publics de recherche sont clairement identifiés comme "objets" de la politique d'évaluation ; ils ont d'ailleurs pour obligation de communiquer au CNER, lorsqu'il le leur demande et dans le délai qu'il leur fixe, les données nécessaires à l'accomplissement de sa mission¹⁴⁷⁵.

Le CNER fixe pour l'évaluation des établissements, comme il le fait pour celle des programmes, les critères qui lui permettent de porter une appréciation sur leur efficacité. Leur organisation interne, leur stratégie scientifique, leur implantation sur le territoire, leurs relations avec l'entreprise sont par exemple examinées, ainsi que l'activité de leurs équipes, et leur rôle dans la formation ou dans la diffusion des connaissances.

L'IFREMER et le CSTB furent en février 1992 les deux premiers organismes publics évalués par le CNER, en même temps que l'INSU, Institut national des sciences de l'univers qui relève du CNRS¹⁴⁷⁶. Puis furent à leur tour évalués l'ORSTOM en juillet 1994, le CIRAD

¹⁴⁷¹ voir, pour l'évaluation de ces trois programmes, Un autre regard sur la recherche. Sept évaluations 1990-1993, rapport du CNER, La documentation française, Paris 1994, pp. 173, 225 et 275

¹⁴⁷² voir Évaluation de la recherche en océanographie, rapport du CNER, fév. 1998, La documentation française, Paris, 1998

¹⁴⁷³ voir Recherche sur l'animal et santé de l'homme, rapport du CNER, déc. 2002, La documentation française, Paris, 2003

¹⁴⁷⁴ Art. 15 de la loi n° 85-1376 du 23 déc. 1985 précitée : "*les organismes publics de recherche font l'objet de procédures d'évaluation périodiques. Celles-ci donnent lieu à un rapport remis au ministre de la recherche dont les principaux éléments sont rendus publics*".

¹⁴⁷⁵ Art. 8 du décret n° 89-294 du 9 mai 1989 précité, p. 5952

¹⁴⁷⁶ voir Un autre regard sur la recherche. Sept évaluations 1990-1993, rapport du CNER, La documentation française, Paris 1994, pp. 13, 47 et 75

en juillet 1996 et le département des sciences pour l'ingénieur du CNRS en mai 1997¹⁴⁷⁷. Enfin, deux grands pôles de recherche regroupant chacun plusieurs universités, plusieurs EPST et plusieurs EPIC de recherche, virent en 2003 leur activité soumise à une évaluation globale associant le CNER au CNE, Comité national d'évaluation des EPSCP¹⁴⁷⁸ : il s'agit du pôle de Grenoble, et de celui de Montpellier¹⁴⁷⁹. Enfin, le CNER s'est penché sur l'évaluation, à mi-parcours, du contrat quadriennal de l'INRIA : il souligne notamment, dans le domaine de la recherche fondamentale, l'attractivité internationale de cet EPST, grâce à la qualité de son personnel, de ses méthodes et de son propre système d'évaluation, et en appelle à des succès comparables dans le champ de la valorisation des travaux¹⁴⁸⁰.

c) L'évaluation des institutions spécifiques et des procédures de gestion et de financement

Le CNER évalue enfin, dans le cadre de sa mission, les institutions spécifiques créées dans le cadre de la politique de la recherche, ainsi que les procédures de gestion ou de financement de la recherche publique. C'est ainsi qu'il a été conduit à diriger en mai 1992 l'évaluation de l'application aux activités de recherche de la formule du "groupement d'intérêt public"¹⁴⁸¹ ; il s'est également penché en novembre 1996 sur l'évaluation des CRITT, centres régionaux d'innovation et de transfert technologique déployés sur l'ensemble du territoire national dans le cadre de la politique de l'innovation¹⁴⁸² ; il a enfin évalué les actions incitatives à la "recherche et développement" dans le domaine des matériaux¹⁴⁸³.

En dirigeant l'évaluation de telles institutions ou procédures qui sont censées améliorer la réactivité de la recherche française, le CNER est attentif à la réalité de leur utilisation par les établissements, qui dépend elle-même notamment de leurs conditions de mise en œuvre et de leur apport aux autres institutions ou procédures existantes, avant d'apprécier bien sûr leurs résultats ; les champs scientifiques qui en tirent le meilleur profit sont identifiés.

¹⁴⁷⁷ voir De nouveaux espaces pour l'évaluation de la recherche. Cinq évaluations 1994-1997, La documentation française, Paris 1997, pp. 11, 57 et 229

¹⁴⁷⁸ sur le CNE, *cf. infra* p. 505

¹⁴⁷⁹ voir Une communauté de recherche, le pôle de Grenoble, et Une communauté de recherche, le pôle de Montpellier, rapports du CNER, La documentation française, Paris, 2003

¹⁴⁸⁰ voir Évaluation à mi-parcours du contrat quadriennal de l'INRIA. La contribution du CNER, rapport du CNER, La documentation française, Paris 2003

¹⁴⁸¹ voir Un autre regard sur la recherche. Sept évaluations 1990-1993, *op. cit.* p. 115

¹⁴⁸² sur les CRITT, *cf. supra* p. 220

¹⁴⁸³ voir De nouveaux espaces pour l'évaluation de la recherche. Cinq évaluations 1994-1997, *op. cit.* pp. 109 et 165

2) La méthode d'évaluation du CNER

Le CNER présente la particularité, contrairement au Comité national d'évaluation des EPSCP, de ne pas être un collège d'experts à proprement parler : ses membres —dix personnalités nommées pour six ans¹⁴⁸⁴— sont chargés de mettre à profit la richesse de leurs compétences et la diversité de leurs expériences pour formuler, sur la base d'évaluations qu'ils ne mènent pas eux-mêmes, des avis et des recommandations de la plus grande objectivité.

Le décret de 1989 portant création du CNER lui laissa précisément le soin de définir lui-même "*des méthodes objectives d'évaluation appropriées aux organismes, aux programmes et aux procédures qui doivent faire l'objet d'une évaluation*"¹⁴⁸⁵. Dès son installation, le CNER s'attacha donc à élaborer sa propre déontologie : il dégagera des orientations méthodologiques qui, même si elles peuvent être adaptées selon les problèmes rencontrés, fondent le travail d'évaluation sur un processus en quatre étapes¹⁴⁸⁶.

Tout d'abord, une fois déterminé l'objet même de l'évaluation, le CNER en définit la méthode : pour chaque programme, organisme, institution spécifique ou procédure, le CNER établit, de façon pragmatique, les critères de l'évaluation¹⁴⁸⁷. C'est ce qu'il nomme la phase de "caractérisation" : elle permet au CNER de prendre en considération les spécificités de chaque "cible", et d'examiner l'historique, les objectifs, les moyens et les bénéficiaires d'un programme de recherche, les structures, les effectifs, les ressources et les activités d'un organisme public, ou enfin le statut, les modes d'intervention et les résultats statistiques d'une procédure propre à la recherche publique. Une fois fixés les cadres de l'évaluation, le CNER charge un groupe de travail, animé par un des membres du Comité, de le conseiller sur le choix des experts puis d'en suivre l'activité.

La deuxième phase est précisément celle de l'expertise proprement dite : des personnalités françaises ou étrangères, désignées par le CNER sur la base de leur compétence, de leur indépendance et de leur disponibilité, doivent respecter le cahier des charges adopté lors de l'étape de caractérisation, et censé assurer la qualité, l'objectivité et la transparence de l'éva-

¹⁴⁸⁴ Quatre d'entre elles sont issues de la communauté des chercheurs, quatre des domaines économique, social, scientifique ou technique, et deux représentent les grands corps de l'État (la Cour des comptes et le Conseil d'État) ; art. 9 du décret n° 89-294 du 9 mai 1989 précité

¹⁴⁸⁵ Art. 1^{er} du décret n° 89-294 du 9 mai 1989 précité

¹⁴⁸⁶ voir *L'évaluation de la recherche. Réflexions et pratiques. Activités du Comité, 1990-1993*, rapport du CNER, La documentation française, Paris 1994, pp. 37-38

¹⁴⁸⁷ Ce caractère pragmatique de l'évaluation est d'ailleurs imposé par le législateur : voir l'art. 14 loi de 1985, qui indique que les programmes de recherche et de développement font l'objet d'une évaluation reposant sur des critères objectifs, adaptés à chacun d'eux c'est-à-dire sans grille unique normalisée, et déterminés avant leur mise en œuvre.

luation. Leurs conclusions font l'objet de rapports particuliers, et d'un rapport de synthèse communiqué au Comité à fin de contradiction.

En effet, la troisième étape est l'examen contradictoire des conclusions des experts. Le CNER auditionne les responsables des programmes ou les directeurs des établissements évalués, qui peuvent ainsi exprimer leurs observations : cette contradiction contribue à l'objectivité des conclusions du CNER, tout en garantissant sa transparence. Elle fait jouer au CNER un véritable rôle d'arbitre, et lui permet une certaine distanciation vis-à-vis de l'expertise.

Enfin, c'est sur la base des expertises et des auditions que le CNER formule en toute indépendance, et toujours collégalement, ses avis et ses recommandations qui concernent l'orientation et l'exécution des programmes, l'efficacité des organismes qui en ont la charge, ou la pertinence des institutions et procédures d'accompagnement. Les rapports du CNER peuvent contenir des propositions de modification des programmes en cours, des structures existantes ou des textes en vigueur.

Ainsi, l'originalité de la démarche du CNER réside principalement dans l'équilibre qu'il prône entre la délégation de l'expertise, accompagnée de prescriptions définies en séance plénière, et le recul par rapport à l'activité de ceux qui la mènent. Ce principe directeur lui permet d'assurer l'indépendance et l'objectivité de l'évaluation, dont il convient d'apprécier la portée.

3) L'impact politique et stratégique du travail du CNER

Les rapports du CNER sont adressés au ministre de la recherche, aux autres ministres intéressés, et aux responsables des programmes ou aux directeurs des établissements évalués ; le CNER remet en outre au Président de la République un rapport annuel sur ses activités. Or selon son décret constitutif, le CNER soumet aux autorités politiques "*les suggestions qu'il estime de nature à améliorer l'orientation et l'exécution des programmes, l'efficacité des organismes qui en ont la charge ainsi que celle des procédures d'accompagnement*", et peut notamment "*recommander les modifications de structures et de textes qui lui paraissent mieux répondre aux finalités économiques, sociales et culturelles des activités de recherche scientifique et de développement technologique*"¹⁴⁸⁸.

¹⁴⁸⁸ Art. 4 du décret n° 89-294 du 9 mai 1989 précité ; le même article ajoute que ces suggestions et recommandations sont soumises pour avis au Conseil supérieur de la recherche et de la technologie, qui comme on l'a vu contribue à élaborer la politique scientifique du pays.

Les conclusions du CNER contiennent en effet, le plus souvent, des recommandations précises, adressées aux pouvoirs publics mais aussi aux organismes. Elles se fondent sur les constats qu'il a préalablement dressés, qui varient bien sûr selon l'objet de l'évaluation :

- pour les programmes, ils touchent par exemple à leur caractère interdisciplinaire, à la mobilisation des partenaires institutionnels, à la collaboration entre la recherche publique et l'industrie, ou à leur impact scientifique ou socio-économique ;
- pour les établissements, ils peuvent concerner en amont la définition même de leurs missions, la pertinence de leur statut (d'EPIC ou d'EPST) ou le rôle de la tutelle, mais aussi le cloisonnement entre les disciplines, les rapports avec l'université, la coopération avec les industriels, la coordination inter-organismes, le niveau d'insertion dans l'Europe de la recherche, ou encore la mobilité de leur personnel ;
- pour les institutions et les procédures spécifiques, les constats du CNER peuvent être relatifs aux missions ou aux secteurs scientifiques dans lesquels elles trouvent à s'appliquer, aux contraintes réglementaires ou fiscales impliquées par leur mise en œuvre, etc.

Or, le bilan établi périodiquement par le CNER sur les suites données à ses propres évaluations¹⁴⁸⁹ permet de mesurer l'impact de son travail non seulement sur les pratiques observées sur le terrain, mais aussi sur les politiques elles-mêmes. Il semble que le travail du CNER soit, assez souvent, à l'origine d'évolutions conformes à ses recommandations ; c'est ce dont témoigne par exemple le bilan des suites données aux évaluations qu'il a dirigées au CSTB comme à l'IFREMER, bilan dressé quatre ans après la clôture de ces évaluations¹⁴⁹⁰ :

- pour le CSTB, le CNER écrit lui-même que ses recommandations ont été généralement suivies : l'amélioration de l'utilisation de la recherche d'amont grâce à l'instauration de relations scientifiques plus assidues avec l'université, la création d'un conseil scientifique en octobre 1993, la mise en place progressive d'une comptabilité analytique à partir de 1994, le lancement d'une réflexion interne sur le positionnement stratégique de l'établissement notamment au niveau européen, sont autant d'actions concrètes engagées sur les préconisations du CNER ;
- de même pour l'IFREMER, ont été suivies d'effet d'importantes recommandations formulées par le CNER : le ministre de la recherche s'est attaché à donner davantage de lisibilité à la politique française de l'océanographie, comme le réclamait le CNER ; les missions de

¹⁴⁸⁹ Art. 7 du décret n° 89-294 du 9 mai 1989 précité

¹⁴⁹⁰ Pour ces deux bilans, voir De nouveaux espaces pour l'évaluation de la recherche. Cinq évaluations 1994-1997, *op. cit.* p. 347.

l'IFREMER ont elles-mêmes fait l'objet d'une clarification par l'établissement, qui a élaboré un plan stratégique fixant ses priorités parmi les missions qui lui sont assignées par son décret constitutif ; l'organisme a également engagé une réflexion sur les conditions de la contractualisation de ses objectifs, souhaitée par le CNER ; il a enfin pris des mesures significatives pour enrayer le vieillissement de son personnel qu'avait souligné le CNER, en signant des conventions de préretraite et en recrutant massivement des jeunes.

Le travail du CNER est ainsi susceptible —comme c'est sa vocation— d'inspirer les modifications programmatiques ou institutionnelles adéquates : sur la base de ses recommandations, les responsables politiques et les dirigeants des grands organismes sont conduits à reconsidérer les schémas existants pour en améliorer l'efficacité.

Cependant, alors même que le CNER est conçu comme un outil d'aide à la décision et à la programmation, et doit par conséquent jouer un rôle direct dans la consolidation et dans la faculté d'adaptation de l'appareil public de recherche, l'organisme gouvernemental n'a pas toujours pu inscrire son action dans une périodicité utile à la formulation des stratégies de recherche : depuis sa création, rien n'a été mis en place pour favoriser l'articulation de ses évaluations, dont la qualité est pourtant reconnue, aux politiques d'ensemble et aux stratégies des organismes¹⁴⁹¹. Ainsi, les recommandations du CNER, qui impliquent parfois des réformes de grande ampleur, ne sont pas toutes suivies d'effet.

B. Le Comité national d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur (CNE)

Si dans le domaine de l'enseignement supérieur, les procédures d'évaluation ont mis du temps à se mettre en place, l'idée était déjà en germe chez Napoléon lorsqu'il demanda en 1808 au baron Cuvier un "rapport sur les progrès des sciences et les moyens à mettre en œuvre pour les enseigner". Mais c'est surtout Victor Duruy, ministre de l'instruction publique sous le IInd Empire, qui systématisa l'évaluation dans le domaine scientifique en mobilisant les plus grands savants de l'époque et en leur commandant des rapports, publiés entre 1867 et 1870. Son objectif était de dresser un bilan sur lequel pourraient s'appuyer les propositions tendant à favoriser le développement des sciences ; il donna pour mission aux rapporteurs d'étudier les réformes institutionnelles à mettre en place pour l'amélioration du système d'en-

¹⁴⁹¹ voir sur cette question Philippe LARÉDO, "L'évaluation de la recherche en France : éléments de cadrage", présentation pour la session du Conseil scientifique du CNRS sur l'évaluation, 1^{er}-2 juillet 2002, p. 6 (source : site Internet du CoNRS, <http://www.cnrs.fr/comitenational/conseil/exposes/Laredo.pdf>)

seignement supérieur. Au XX^{ème} siècle, les évaluateurs français ont porté leurs réflexions davantage sur le contenu des enseignements, sur les disciplines à soutenir, et sur les résultats des politiques de recherche ; ils n'en sont pas moins les continuateurs de la politique initiée par Victor Duruy.

Aujourd'hui, la procédure d'évaluation est souvent présentée comme une contrepartie de l'autonomie accordée aux universités : la mise en œuvre d'une politique de contractualisation entre les universités et le ministère, en particulier, a nécessité une procédure d'appréciation de ses résultats, c'est-à-dire des engagements et des réalisations de chacun des deux partenaires, et même des trois partenaires depuis la signature des contrats "tripartites" qui associent à l'établissement concerné et à l'État, le CNRS (ou/et tout autre grand organisme public de recherche). En effet si depuis un peu plus de quinze ans, la politique de l'État en matière d'enseignement supérieur a considérablement évolué, c'est autour de deux objectifs prioritaires constants : favoriser l'autonomie des universités par une démarche contractuelle pérennisée, tout en les responsabilisant autour d'un projet soumis à des procédures spécifiques d'évaluation. Mais en réalité, l'évaluation n'est pas tant une "contrepartie" imposée aux universités que le corollaire indispensable de leur autonomie : l'évaluation des politiques scientifiques des universités ne constitue pas seulement, dans le cadre d'un service public de l'État, la justification de leur responsabilité, elle est aussi l'outil indispensable à leurs propres réflexions sur les moyens d'améliorer leur efficacité.

L'évaluation des universités est aujourd'hui assurée par un organisme national, institué au milieu des années 1980, qui est le Comité national d'évaluation des EPSCP, dit Comité national d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur, ou encore "CNE". Il convient de présenter son statut et sa mission (1), sa méthode d'évaluation (2), ainsi que l'impact de ses recommandations sur les pratiques des établissements comme sur les politiques de l'administration centrale (3).

1) Le statut et la mission du CNE

Aboutissement d'une idée avancée dans les années 1970¹⁴⁹², créé par la loi Savary de 1984¹⁴⁹³, le CNE vit effectivement le jour en 1985¹⁴⁹⁴. Dans les premiers temps, le CNE était un organisme d'État, dont la gestion financière était subordonnée à un ministère de tutelle, le

¹⁴⁹² voir Jean-Louis QUERMONNE, L'appareil administratif de l'État, Le Seuil, Paris, 1991, p. 282

¹⁴⁹³ Art. 65 de la loi n° 84-52 du 26 janv. 1984 précitée

¹⁴⁹⁴ Décret n° 85-258 du 21 fév. 1985, J.O. 23 fév. 1985, p. 2394

ministère de l'éducation nationale ; cependant, son indépendance a toujours été assurée. En effet, les membres du CNE sont désignés pour une période de quatre ans non renouvelable, une large majorité d'entre eux étant issus de la communauté scientifique¹⁴⁹⁵, et nommés par décret du président de la République à partir de listes présentées par des institutions représentatives de la communauté scientifique et universitaire (sections du Conseil national des universités, sections du CoNRS, bureau de la Conférence des présidents d'université, Institut de France, etc.)¹⁴⁹⁶ ; ils ne reçoivent aucune instruction sur la manière dont ils doivent s'acquitter de leur mission, et sont par ailleurs soumis à un régime d'incompatibilités énoncées par l'article 11 du décret du 21 février 1985 précité (notamment, un mandat au CNE n'est pas compatible avec les fonctions de président d'université) ; enfin, comme les établissements qu'il évalue, le CNE n'est pas pourvu d'un contrôleur financier, mais soumis au seul contrôle *a posteriori* de la Cour des comptes.

L'indépendance remarquable accordée dès l'origine au CNE fut consacrée et renforcée par sa transformation statutaire quelques années plus tard : les difficultés administratives et financières liées au rattachement du CNE au ministère de l'éducation nationale l'avaient conduit à solliciter des pouvoirs publics le statut d' "autorité administrative indépendante", qui lui fut accordé par la loi d'orientation du 10 juillet 1989¹⁴⁹⁷. S'il reste aujourd'hui logé dans les locaux du ministère de l'éducation nationale, il dispose d'une maîtrise de fonctionnement totale, à l'abri de toute subordination hiérarchique¹⁴⁹⁸.

La mission du CNE consiste à évaluer non seulement les établissements eux-mêmes (il a, depuis sa création, évalué la totalité des universités françaises), mais aussi des sites universitaires (comme ceux d'Aix-Marseille, de Grenoble ou de Lyon) ; il procède en outre à des analyses transversales (par exemple, la valorisation de la recherche).

¹⁴⁹⁵ Aujourd'hui, 19 de ses 25 membres sont issus de la communauté scientifique ; le CNE comprend en outre quatre personnalités "qualifiées par leur compétence en matière d'économie et de recherche", un membre du Conseil d'État et un membre de la Cour des comptes (art. 4 du décret n° 2002-1130 du 5 sept. 2002, J.O. 7 sept. 2002, p. 14864, modifiant l'art. 10 du décret n° 85-258 du 21 fév. 1985 précité).

¹⁴⁹⁶ Art. 11 du décret n° 85-258 du 21 fév. 1985 précité

¹⁴⁹⁷ Art. 27 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989, J.O. 14 juillet 1989, p. 8860

¹⁴⁹⁸ sur les spécificités du statut d'autorité administrative indépendante, voir notamment Paul SABOURIN, "Les autorités administratives indépendantes. Une catégorie nouvelle", *AJDA*, mai 1983, p. 275 ; Yves CANNAC et François GAZIER, "Étude sur les autorités administratives indépendantes", *Études et Documents du Conseil d'État*, n° 35, 1983-1984, p. 13 ; Claude-Albert COLLIARD et Gérard TIMSIT, Les autorités administratives indépendantes, coll. *Les voies du droit*, PUF, Paris, 1988 ; Marie-José GUÉDON, Les autorités administratives indépendantes, coll. *Systèmes*, LGDJ, Paris, 1991

2) La méthode d'évaluation du CNE

À l'instar du CNER, le CNE est maître de son fonctionnement, qu'il détermine librement dans le cadre des missions qui lui sont assignées par la loi de 1984 : l'article 4 du décret du 21 février 1985 précité prévoit que "*le Comité national d'évaluation organise lui-même ses travaux : il arrête son règlement intérieur, fixe le programme de ses activités et détermine la méthodologie de ses évaluations*".

Depuis son installation, le CNE a choisi de travailler en étroite collaboration avec les universités : étant souvent eux-mêmes universitaires, ses membres sont attachés à l'autonomie des établissements, et ils ont le souci, en faisant appel à leur participation, de faire admettre comme légitimes non seulement le principe même de l'évaluation, mais aussi les critères retenus. C'est d'ailleurs dans cet esprit que la liste des critères d'évaluation a été arrêtée, en concertation avec la Conférence des présidents d'université¹⁴⁹⁹ : le CNE s'est ainsi d'emblée distingué des instances d'inspection et de contrôle du ministère de l'éducation nationale, auxquelles les universités étaient habituées.

L'évaluation à proprement parler comporte quatre étapes, qui associent étroitement les établissements.

La première phase est strictement interne : l'établissement évalué prépare un dossier, transmis par le CNE pour lui permettre de recenser ses forces et ses faiblesses, et de comprendre ses perspectives. C'est à cette fin que le CNE a élaboré fin 2003 un "livre des références", destiné à faciliter l'auto-évaluation : conçu comme un outil d'aide à la mise en place de procédures internes et permanentes d'évaluation —qui concernent l'ensemble des composantes et services, et non pas seulement l'équipe présidentielle—, ce guide propose aux établissements un cadre de réflexion sur leur organisation, sur leur fonctionnement, sur leurs résultats. Les critères qu'il met en avant s'appliquent notamment au développement des universités, et à leur insertion dans l'espace européen de l'enseignement supérieur ; ils ne sont cependant ni normatifs, ni exhaustifs, laissant aux établissements la liberté qu'impose leur diversité, et qui est déterminante pour leur propre cheminement.

Dans une seconde phase seulement, les évaluateurs du CNE conduisent sur place leurs travaux, et disposent d'un pouvoir d'investigation sur pièces et sur place¹⁵⁰⁰. C'est sur la base

¹⁴⁹⁹ voir André STAROPOLI, "Management et gestion des établissements. Le rôle du Comité national d'évaluation des universités", *RFFP*, n° 27, 1989, pp. 227-228

¹⁵⁰⁰ Art. L. 242-1 du code de l'éducation

du rapport d'évaluation interne et de leurs premières conclusions que le CNE délibère, pour déterminer les grandes lignes du diagnostic et des recommandations.

Lors d'une troisième phase, les évaluateurs se rendent à nouveau sur place pour soumettre ces avis à la contradiction du président de l'université et de son équipe, mais aussi le cas échéant à celle des directeurs d'UFR et de laboratoires, et de délégations d'enseignants-chercheurs.

Enfin, à la suite de cette visite et d'une réunion des évaluateurs, le CNE élabore collectivement le rapport d'évaluation à proprement parler, qui sera envoyé au président de l'université concernée pour qu'il y présente ses propres observations, publiées avec le rapport.

3) L'impact du CNE sur les pratiques et les politiques universitaires

Contrairement aux autres autorités administratives indépendantes, le CNE ne dispose d'aucun pouvoir de décision. Pourtant, sans doute en raison de sa démarche qui associe les établissements à leur propre évaluation —leur équipe dirigeante, mais aussi ses "forces vives"—, le CNE exerce une forme de magistrature morale et a acquis dans la pratique une autorité telle que ses avis —même sévères— et ses recommandations —même contraignantes— trouvent le plus souvent un écho favorable auprès des établissements évalués.

En effet, les travaux du CNE ont souvent permis aux universités d'approfondir leur réflexion stratégique, si bien que lors de son colloque national de janvier 1993, la Conférence des présidents d'université a exprimé sa satisfaction de voir systématisées les procédures d'évaluation au sein des universités : "*les présidents d'université considèrent que le plein exercice de l'autonomie et du partenariat ne se conçoit pas sans une évaluation externe et indépendante des établissements*"¹⁵⁰¹. Dépourvu de pouvoir de coercition et de sanction, le CNE détient donc néanmoins, dans les faits, un véritable pouvoir de régulation¹⁵⁰².

Cependant, en dépit de la transmission de ses nombreux rapports aux ministres de tutelle¹⁵⁰³, l'influence du CNE sur les autorités politiques est moins nette que celle qu'il exerce

¹⁵⁰¹ Comité national d'évaluation des EPSCP, Universités : la recherche des équilibres, rapport au Président de la République, 1989-1993, La documentation française, Paris, 1993, p. 13

¹⁵⁰² sur l'évaluation menée en France depuis vingt ans par le CNE, et sur l'évaluation telle qu'elle se poursuit en Europe (en Angleterre, en Allemagne, en Italie et en Espagne, mais aussi au sein de l'"EUA", Association européenne de l'Université créée en avril 2001 à Salamanque), voir De Berlin à Bergen : nouveaux enjeux de l'évaluation, colloque de Dijon, 10-11 juin 2004, actes disponibles sur le site Internet du CNE, <http://www.cne-evaluation.fr>

¹⁵⁰³ À ce jour, le CNE a publié plus de 200 rapports. Les rapports par établissement sont adressés au ministre chargé de la tutelle de l'établissement évalué, ainsi qu'au président de celui-ci ; les rapports par thème sont adressés au ministre chargé de l'enseignement supérieur, et le cas échéant aux autres ministres intéressés.

sur le terrain : l'administration centrale, qui n'a plus de prise sur lui depuis sa transformation en autorité administrative indépendante, rechigne à tirer les conséquences de ses conclusions qui parfois remettent en cause les objectifs comme les moyens de la politique nationale. Ce sont là les limites d'une centralisation qui offre à un système d'évaluation son indépendance sans toujours lui accorder la considération qu'il mérite. Les cabinets ministériels sont en effet enclins à s'appuyer sur des procédures d'évaluation dont il peuvent s'assurer la maîtrise : c'est le cas de celles qui s'appliquent au travail même des équipes de recherche universitaires, que n'évalue pas directement le CNE.

II. L'ÉVALUATION DES UNITÉS DE RECHERCHE ET DES CHERCHEURS

Comme celle des établissements, l'évaluation des structures de recherche et celle des individus qui les animent n'est pas exempte de considérations stratégiques : leur activité est naturellement appréciée au regard des objectifs que leur fixe leur établissement. Mais c'est surtout la production scientifique elle-même qui constitue l'objet de l'évaluation des unités de recherche (A) et de leurs chercheurs (B).

A. L'évaluation des unités de recherche

Les unités de recherche sont les structures internes aux établissements, qui associent autour d'un axe de recherche déterminé, inscrit dans la politique générale de leur établissement, plusieurs catégories de personnels ; elles sont le véritable lieu de la production scientifique. Certaines unités relèvent d'un seul établissement —il s'agit des "unités propres"—, d'autres sont associées à une unité appartenant à un EPST, un EPIC de recherche ou une université, et constituent les unités "mixtes", ou "associées".

Le système d'évaluation des unités de recherche en vigueur dans les grands organismes (1) diffère sensiblement de celui adopté pour les universités (2).

1) L'évaluation au sein des grands organismes

Les équipes et les unités de recherche des grands organismes sont périodiquement évaluées, par des institutions et selon des procédures propres à chaque établissement. Le CNRS fut le premier établissement scientifique doté d'une véritable instance d'évaluation (a) ; mais aujourd'hui, la plupart des autres EPST disposent également de structures spécialement vouées à l'évaluation de leurs équipes de recherche (b).

a) L'évaluation au CNRS

Les missions du "Comité national de la recherche scientifique" ont profondément évolué depuis sa création au CNRS en 1945 ; il est aujourd'hui officiellement chargé de l'évaluation des unités de recherche rattachées au CNRS. À côté de ce dispositif interne, les pouvoirs publics ont récemment décidé de soumettre l'activité du Centre à un "comité d'évaluation externe".

➤ Le Comité national de la recherche scientifique

Avant la création du CNER, le Comité national d'évaluation des EPSCP regardait le Comité national de la recherche scientifique (CoNRS) comme "*le plus puissant outil d'évaluation de la recherche en France*"¹⁵⁰⁴ : en effet, officiellement chargée par les pouvoirs publics d'évaluer les programmes de recherche des unités propres et associées du CNRS¹⁵⁰⁵, cette instance a pour vocation de pénétrer au cœur du système français de production scientifique par la voie des nombreuses associations des unités du CNRS avec celles des autres EPST, des EPIC de recherche, des universités, et même avec des laboratoires d'entreprises¹⁵⁰⁶.

Le CoNRS est encore aujourd'hui une énorme structure, qui comprend :

- le conseil scientifique du CNRS, chargé de donner un avis sur les grandes orientations du Centre et de veiller à la cohérence de sa politique scientifique ;
- huit "conseils scientifiques de département" du CNRS, qui procèdent à l'analyse scientifique de leur domaine et de ses perspectives d'évolution ;
- six "commissions interdisciplinaires", qui regroupent en leur sein des domaines d'activité concernant plusieurs départements, et dont le rôle est précisément de promouvoir l'interdisciplinarité au sein du CNRS ;
- et surtout, quarante "sections disciplinaires", qui évaluent les équipes de recherche.

La liaison entre ces instances est assurée non seulement par l'appartenance des membres des sections disciplinaires aux conseils de département et aux commissions interdisciplinaires, et par celle des membres des conseils de département au conseil scientifique du CNRS,

¹⁵⁰⁴ Où va l'Université ?, rapport du Comité national d'évaluation, Gallimard, Paris, 1987, p. 132

¹⁵⁰⁵ Art. 23 du décret n° 82-993 du 24 nov. 1982, J.O. 25 nov. 1982, p. 3578 ; pour l'histoire du Comité national de la recherche scientifique, voir Jacques FOSSEY, "L'évaluation scientifique au CNRS", *La revue pour l'histoire du CNRS*, mai 2003, n° 8, p. 78

¹⁵⁰⁶ Une proposition récente formulée par le président et le directeur général du CNRS tend à modifier l'appellation du CoNRS, qui en effet n'a pas suivi l'évolution de ses missions : il s'agirait de le nommer "Comité national d'évaluation des laboratoires et équipes de recherche" ; voir Gérard MÉGIE et Bernard LARROUTOUROU, "Notre projet pour le CNRS", 1^{er} mars 2004, p. 9 (source : site Internet du CNRS, <http://www.cnrs.fr>).

mais aussi par la réunion des présidents de section et de commission interdisciplinaire au sein d'une "Conférence des présidents du Comité national" qui contribue à la coordination des différentes disciplines et de leur évaluation. Le CoNRS, investi d'une mission d'évaluation des équipes qu'assurent ses sections, est ainsi apte à exercer en outre une fonction stratégique déterminante pour le Centre. Il comprend environ un millier d'évaluateurs, français et étrangers.

Les sections disciplinaires voient les deux tiers de leurs membres élus par des collèges électoraux réunissant des chercheurs du CNRS, des chercheurs des autres EPST, des enseignants-chercheurs, des membres de l'Académie des sciences, ou encore des personnels ITA ; les personnalités éligibles sont précisément celles qui appartiennent à ces collèges électoraux. Le tiers restant est constitué de "personnalités qualifiées", nommées par le ministre chargé de la recherche, après avis du directeur général du CNRS¹⁵⁰⁷.

Les sections se réunissent en session ordinaire au moins deux fois par an¹⁵⁰⁸. Chaque unité est évaluée au moins une fois tous les quatre ans, sur la base d'un dossier fourni par son directeur, qui comporte un rapport d'activité, les projets de l'unité, son organigramme et son budget, son plan de formation permanente, etc. La section compétente du CoNRS se fonde également sur le compte rendu du "comité d'évaluation" dont dispose chaque unité de recherche : mis en place par la direction du CNRS en 1999, ces "comités d'évaluation" ont remplacé les anciens "comités scientifiques d'unité de recherche" qui comprenaient une vingtaine de membres. Ces nouveaux comités d'évaluation, dont les six membres sont nommés par le directeur général du CNRS —conjointement avec le directeur ou le président de l'établissement partenaire s'il s'agit d'une unité mixte—, se prononcent à la fois sur la qualité des travaux de l'unité, et sur la pertinence de ses programmes ; cette innovation tend à établir des contacts entre les évaluateurs et les chercheurs¹⁵⁰⁹, et à promouvoir ainsi une vision moins académique de la science en affinant l'évaluation pour aboutir à des appréciations plus personnalisées. Cependant, la taille des comités d'évaluation ne peut être modulée en fonction de celle des unités de recherche, qui varie pourtant d'une dizaine de personnes à plusieurs centaines, parfois réparties sur plusieurs sites : le fonctionnement de ces comités est donc inégal, et en pra-

¹⁵⁰⁷ voir le décret n° 91-178 du 18 fév. 1991 relatif aux sections du CNRS, J.O. 19 fév. 1991, p. 2504

¹⁵⁰⁸ sur les conditions dans lesquelles les sections du Comité national de la recherche scientifique exercent leurs missions, voir la décision n° 020002SGCN du 4 avril 2002 modifiant le règlement intérieur des sections du Comité national de la recherche scientifique du 17 juillet 2000, Bulletin officiel du CNRS, n° 6, juin 2002

¹⁵⁰⁹ Des discussions sont en effet organisées entre les membres de ces comités et le directeur de l'unité d'une part, les équipes de recherche d'autre part, préalablement à la rédaction du rapport d'évaluation ; voir le document diffusé par la direction du CNRS, "Guide et recommandations pour les comités d'évaluation des unités de recherche", <http://www.cnrs.fr/comitenational/sections/guidecoeval.pdf>

tique de nombreux départements reviennent au système antérieur qui ne permet d'apprécier qu'imparfaitement la réalité du travail des laboratoires¹⁵¹⁰.

L'évaluation d'une unité donne lieu à la rédaction d'un rapport par la section compétente du CoNRS, qui porte sur son activité et sur ses projets, éventuellement sur les équipes qui la composent, et sur sa direction ; sur cette base, la section peut faire des propositions au sujet du renouvellement, de la suppression ou de l'association de l'unité de recherche, ainsi que sur ses besoins en personnels ou en crédits. Les recommandations des sections sont transmises au département scientifique concerné, puis au directeur général du CNRS, et dans le cas d'unités mixtes au président ou au directeur de l'établissement de cotutelle ; la décision finale revient au directeur général seul dans le cas d'unités propres, au directeur général et aux autres autorités dont dépend l'unité dans le cas d'unités associées.

➤ *Le "comité d'évaluation externe"*

Les limites d'un système d'évaluation principalement marqué par son caractère interne ont conduit les pouvoirs publics à prévoir l'intervention, complémentaire à celle du CoNRS, d'un "comité d'évaluation externe"¹⁵¹¹, chargé d'évaluer les activités du CNRS au moins tous les quatre ans. Composé de personnalités scientifiques françaises et étrangères, toujours extérieures au Centre et nommées par le directeur du CNRS après avis du conseil scientifique, ce nouveau comité devait voir ses modalités d'intervention définies par le conseil d'administration du CNRS lui-même¹⁵¹².

En réalité, le rôle et le positionnement de ce comité d'évaluation externe n'ont pas été précisés ; on peut le regretter, car il permettrait sans doute au CNRS de mieux situer sa stratégie et l'impact de son activité sur le plan national comme sur le plan international, en introduisant des repères extérieurs —qui font grandement défaut— pour l'appréciation des résultats collectifs.

¹⁵¹⁰ voir Bernard LEGRAS, "Le Comité national de la recherche scientifique et l'évaluation", version écrite de la présentation faite le 2 juillet 2002 devant le Conseil scientifique du CNRS (source : site Internet du CoNRS, <http://www.cnrs.fr/comitenational/conseil/exposes/Legras.pdf>)

¹⁵¹¹ Art. 20 du décret n° 2000-1059 du 25 oct. 2000, J.O. 28 oct. 2000, p. 17222

¹⁵¹² L'institution de ce comité externe a pu être inspirée du système d'évaluation qui prévaut au sein des EPIC de recherche : l'évaluation dans les EPIC s'appuie sur des commissions composées en majorité de personnalités extérieures à l'établissement concerné, assez souvent de nationalité étrangère (le pourcentage d'experts étrangers au CEA dépasse par exemple 30 %) et presque toujours nommées. En effet, les membres de ces instances d'évaluation sont nommés soit par le ministre de tutelle (c'est le cas au CNES), soit par une instance interne, comme au CEA le "comité de pilotage de l'évaluation" dirigé par le Haut commissaire et l'administrateur général ; l'IFREMER est le seul EPIC qui voit son activité évaluée par des commissions comprenant une représentation d'élus de l'Institut, laquelle reste cependant très faible (trois membres élus, sur les 27 que comptent les commissions).

b) L'évaluation au sein des autres EPST

Dans la plupart des autres EPST, la responsabilité de l'évaluation des unités de recherche incombe à leurs instances propres, composées de chercheurs de l'établissement qui sont pour partie élus, pour partie nommés¹⁵¹³. Il s'agit de structures *ad hoc*, appelées "commissions scientifiques spécialisées" (comme à l'INSERM, à l'INRA, au CEMAGREF), "commissions d'évaluation" (à l'INED, à l'INRIA), ou encore "commissions scientifiques sectorielles" (à l'IRD).

Les procédures d'évaluation peuvent varier d'un établissement à l'autre, mais elles restent très proches dans leurs grandes lignes :

- les instances d'évaluation mettent sur pied des commissions ponctuelles d'évaluation, qui peuvent associer certains de leurs propres membres mais qui comprennent également des experts extérieurs, parfois de nationalité étrangère, dont le mandat est limité à la durée de l'exercice ;
- à l'issue de l'évaluation, les avis et les recommandations de ces instances temporaires sont transmis au directeur de l'unité évaluée, puis avec la réponse de ce dernier, aux structures d'évaluation institutionnelles¹⁵¹⁴ ;
- enfin, l'ensemble du dossier parvient au conseil scientifique de l'organisme, qui recueille ainsi tous les avis portés sur les unités de recherche de son établissement.

À l'INRETS et au LCPC, toutefois, il n'existe pas d'instance d'évaluation institutionnelle : les évaluations sont réalisées par des groupes de personnalités constitués sans intermédiaire par le conseil scientifique de l'établissement, et les résultats lui sont directement transmis. Comme dans les autres EPST, le mandat des évaluateurs ne peut être renouvelé.

Dans tous les cas, la décision sur l'unité évaluée —son renouvellement, sa restructuration, sa suppression, son financement— appartient à la direction générale de l'établissement.

¹⁵¹³ À l'INSERM, les membres élus constituent les trois cinquièmes des instances d'évaluation ; dans les instances d'évaluation de l'INED, de l'INRETS, de l'INRIA et de l'IRD, les membres élus par les personnels propres de l'établissement sont en nombre équivalent à celui des membres nommés, ces derniers étant désignés par le président de l'établissement ou par son directeur général qui sont le plus souvent des personnalités scientifiques.

¹⁵¹⁴ À l'INSERM, les "commissions scientifiques spécialisées" disposent pour chaque unité de deux expertises supplémentaires, anonymes, réalisées à partir des rapports écrits des unités.

2) L'évaluation des laboratoires universitaires

On compte en France près de 3 400 équipes de recherche universitaires ; plus de 1 500 d'entre elles sont des "unités mixtes de recherche" (UMR) , associées à des unités d'EPST ou d'EPIC. Ces nombreuses UMR voient leur évaluation conduite par les instances d'évaluation des organismes concernés ; le CoNRS, par exemple, joue un rôle fondamental dans l'évaluation des équipes universitaires, tant le CNRS est présent dans les murs des universités.

Les laboratoires propres, en revanche, sont soumis à des procédures d'évaluation qui relèvent à titre principal de l'autorité de tutelle¹⁵¹⁵ : la "Mission scientifique, technique et pédagogique" (MSTP)¹⁵¹⁶ est chargée de coordonner l'analyse de l'ensemble des contrats quadriennaux des établissements, notamment pour leur partie relative à la recherche. Dans le cadre de cette fonction, chacune des dix directions scientifiques de la MSTP¹⁵¹⁷ délègue des experts issus du monde universitaire¹⁵¹⁸, qui examinent les demandes d'accréditation. Sur la base de cette évaluation, la MSTP donne un avis qualitatif sur l'activité scientifique des laboratoires, et reconnaît trois catégories d'équipes :

- les "équipes d'accueil", reconnues en particulier pour leur action dans la formation des doctorants ;
- les "jeunes équipes", qui s'engagent sur un thème scientifique nouveau (ces équipes ont vocation à devenir des équipes d'accueil ou des unités mixtes, ou à s'intégrer à elles) ;
- les "équipes de recherche technologique", créées en 1999¹⁵¹⁹, qui s'appuient sur une recherche fondamentale forte mais qui ont nécessairement un partenaire industriel.

¹⁵¹⁵ Certaines universités, cependant, se sont dotées de structures d'évaluation propres, qu'elles financent souvent sur la partie du budget recherche dont elles ont l'entière disponibilité (le "BQR", bonus qualité recherche) ou sur leurs fonds propres. Le CNE a été sollicité par certains établissements pour les aider à créer en leur sein de tels outils d'auto-évaluation.

¹⁵¹⁶ La MSTP, créée par le décret n° 2003-317 du 7 avril 2003 (J.O. 8 avril 2003, p. 6206), succède à la Mission scientifique universitaire (MSU) qui était rattachée à la direction de l'enseignement supérieur et à la direction de la recherche ; devenue autonome, la MSTP se concentre sur des missions d'évaluation et d'expertise, qu'elle exerce pour le compte des directions en charge de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie.

¹⁵¹⁷ Ces dix directions scientifiques sont : 1. Mathématiques et leurs interactions ; 2. Physique ; 3. Sciences de la terre et de l'univers, espace ; 4. Chimie ; 5. Biologie, médecine, santé ; 6. Sciences humaines et humanités ; 7. Sciences de la société ; 8. Sciences pour l'ingénieur ; 9. Sciences et technologies de l'information et de la communication ; 10. Agronomie, productions animale et végétale et agro-alimentaire.

¹⁵¹⁸ On en compte environ 1 500, parmi lesquels 10 % d'étrangers. La Cour des comptes indique que la MSTP souhaite augmenter le nombre des experts étrangers, mais qu'elle se heurte aux difficultés de prise en charge de leurs frais de mission, et de leur rémunération ; voir le rapport précité de la Cour des comptes, La gestion de la recherche dans les universités, p. 38.

¹⁵¹⁹ cf. *supra* p. 209

Les propositions de la MSTP, transmises au président de l'université concernée, fournissent la base de négociation du volet "recherche" du contrat quadriennal. La décision relative au financement des laboratoires appartient *in fine* à la Direction de l'enseignement supérieur, mais le montant de la dotation calculée par enseignant-chercheur dépend étroitement —presque arithmétiquement— de la note qui résulte de l'évaluation : même si la démarche contractuelle permet à tous les laboratoires reconnus de disposer, sous la forme d'une dotation de base, des crédits nécessaires à leur fonctionnement, l'impact de l'évaluation par la MSTP reste significatif.

On peut aussi mentionner, en marge de cette procédure d'évaluation par la MSTP, les initiatives de certains établissements tendant à l'évaluation interne de leurs équipes de recherche¹⁵²⁰. Par exemple, des "comités de visite" composés de membres de la communauté scientifique française ou étrangère ont été installés par plusieurs universités pour examiner les travaux de leurs laboratoires, et formuler des recommandations sur le pilotage interne des activités de recherche.

B. L'évaluation des chercheurs publics

Même si l'une et l'autre se complètent nécessairement, l'évaluation des laboratoires ne se confond pas avec celle des individus ; en tout cas, l'évaluation individuelle des chercheurs répond à des logiques différentes de celle des activités collectives. Elle est en effet d'abord la contrepartie indispensable de la liberté accordée aux chercheurs par le statut de fonctionnaire, qui contraint *de facto* les personnes publiques à une vie commune de près de quarante ans avec leurs agents : seule l'évaluation peut offrir aux chercheurs le regard critique nécessaire à leur travail, et à leur employeur les moyens de diriger leur carrière. Or, l'activité de recherche trouve dans une confrontation régulière à des critères objectifs d'efficacité une des conditions essentielles de son développement.

Cependant, l'évaluation individuelle n'est véritablement organisée que dans les grands organismes (1) : à l'université, elle ne fait l'objet d'aucune procédure spécifique (2).

¹⁵²⁰ sur le développement —encore limité— de telles procédures d'évaluation interne, voir le rapport de la Cour des comptes, La gestion de la recherche dans les universités, *op. cit.* pp. 64 et suiv. et p. 133

1) L'évaluation des chercheurs des EPST

L'évaluation individuelle des chercheurs des grands organismes est indirectement assurée par celle des unités de recherche, qui retrace naturellement le travail de leurs acteurs. Mais les chercheurs fonctionnaires des EPST —qu'ils exercent dans leur établissement de rattachement ou à l'université au sein d'une unité mixte de recherche— sont en outre soumis à une évaluation individuelle périodique, prévue par leur statut, et assurée dans chaque EPST par les instances mêmes qui sont chargées de l'évaluation des unités de recherche.

Il convient d'en examiner le champ (a), les critères (b), ainsi que l'impact (c).

a) Le champ de l'évaluation

Les chercheurs des EPST, chargés de recherche et directeurs de recherche, sont expressément soustraits au système de notation institué pour les fonctionnaires de l'État par l'article 55 de la loi du 11 janvier 1984¹⁵²¹ ; mais l'article 10 du décret n° 83-1260 du 30 décembre 1983 modifié prévoit que "*les chercheurs sont tenus de présenter tous les deux ans un rapport établi conformément à des normes définies par le directeur de l'établissement. Ce rapport contient notamment toutes informations concernant les conditions dans lesquelles le chercheur a accompli les missions définies à l'article 24 de la loi du 15 juillet 1982 susvisée. Les chercheurs présenteront chaque année une fiche décrivant le suivi de leurs activités*". Ce rapport et cette fiche annuelle d'activités font l'objet d'une appréciation écrite, formulée tous les deux ans par les instances d'évaluation de l'établissement.

Le champ de cette évaluation individuelle couvre normalement l'ensemble des missions de la recherche publique, telles qu'elles sont définies par l'article 24 de la loi du 15 juillet 1982. Il s'agit :

- du "*développement des connaissances*" : c'est le travail de recherche à proprement parler qui est ici visé, c'est-à-dire la production scientifique elle-même et ce qui l'accompagne nécessairement (les publications, les participations à des colloques, etc.) ;
- de "*leur transfert et leur application dans les entreprises, et dans tous les domaines contribuant au progrès de la société*" : après la recherche elle-même, il est question de sa valorisation ;
- de "*la diffusion de l'information et de la culture scientifique et technique dans toute la population*" : les chercheurs doivent s'inscrire dans la société non pas seulement par la va-

¹⁵²¹ voir les art. 29 et 49 du décret n° 83-1260 du 30 déc. 1983 modifié

- lorisation de leurs travaux, mais également par le partage des connaissances scientifiques avec le plus grand nombre. Diverses activités de présentation publique et de vulgarisation des enjeux, des progrès et des apports de la science, peuvent répondre à cet objectif (expositions scientifiques, conférences, participation à des émissions de radio ou de télévision) ;
- de "*la participation à la formation initiale et à la formation continue*" : la transmission plus spécialisée des savoirs à des étudiants qui peuvent se destiner aux métiers de la recherche doit également prendre toute sa place dans l'activité des chercheurs, les enseignements et les encadrements de travaux faisant par conséquent partie des critères de l'évaluation ;
 - de "*l'administration de la recherche*" : bien que les tâches administratives soient parfois considérées par les chercheurs comme du temps volé à la recherche elle-même, elles participent à l'autonomie de la communauté scientifique et sont indispensables à la bonne gestion de la recherche publique. Les tâches administratives sont diverses, et parfois directement liées aux responsabilités scientifiques : il peut s'agir de la direction d'un laboratoire qui implique des contraintes diverses, de la coordination d'un programme de recherche qui nécessite une organisation couvrant plusieurs laboratoires, de la participation à des instances de recrutement qui suppose une sélection des dossiers de candidature, etc.

Cependant, nous verrons que l'évaluation est le plus souvent centrée sur la recherche proprement dite.

b) Les critères de l'évaluation

L'évaluation de l'activité des chercheurs se veut à la fois qualitative, et quantitative ; elle est fondée sur des critères divers, dont l'importance varie selon les instances d'évaluation, selon les objectifs fixés à l'établissement, selon la culture et les pratiques des laboratoires. Ces critères sont eux-mêmes appréciés à la lumière de multiples indicateurs.

Tout d'abord, sont examinées les activités de recherche proprement dites, sur la base d'un bilan d'activités, mais aussi sur la base de projets. Pour ce qui est du bilan, les indicateurs permettant d'évaluer le travail de recherche se rapportent au nombre des publications et à leur "facteur d'impact"¹⁵²², à la durée de préparation des travaux, mais aussi aux distinctions scien-

¹⁵²² Le facteur d'impact d'une publication est notamment déterminé par le nombre de citations de cette publication dans des articles ou des ouvrages scientifiques de référence ; il est censé refléter l'apport scientifique d'une publication.

tifiques¹⁵²³, ou encore au nombre et à la notoriété des colloques auxquels le chercheur a participé. Mais la "pertinence" des recherches compte aussi beaucoup : l'adéquation des travaux avec les orientations scientifiques de l'équipe de recherche, avec les objectifs de l'établissement lui-même, enfin avec les stratégies nationales, doit faire l'objet d'un examen scrupuleux par les instances d'évaluation.

Sont également prises en compte dans l'évaluation d'un chercheur ses responsabilités scientifiques, individuelles ou collectives : il peut s'agir de ses initiatives pour organiser des colloques (la qualité de ces colloques sera alors considérée, à travers par exemple la notoriété des intervenants), de sa disposition à encadrer des doctorants (le nombre des doctorants encadrés sera pris en compte, mais aussi la qualité de leurs sujets, et leur insertion professionnelle) et à faire partie de jurys de thèse ; mais les évaluateurs s'attachent également à la qualité du laboratoire auquel appartient le chercheur (production globale du laboratoire, nombre et qualité de ses programmes de recherche, etc.), à celle des instances auxquelles il participe (instances d'évaluation, instances d'expertise, comités de lecture), et bien sûr à la qualité des programmes de recherche auxquels il est personnellement associé.

Lorsqu'elle est retenue comme critère d'évaluation, la valorisation de la recherche s'apprécie au nombre de brevets déposés ou de licences obtenues, et aux résultats de leur exploitation, mais aussi à leur intérêt pour l'établissement auquel appartient le chercheur ; les expertises et consultances réalisées pour le compte d'entreprises ou d'organismes extérieurs, la gestion de contrats industriels et leur durée, ainsi que le nombre et l'importance économique des entreprises de valorisation créées sont également des indicateurs de premier rang.

Les critères et indicateurs de l'évaluation des chercheurs ne se limitent pas toujours à ceux qui viennent d'être présentés : chaque évaluation étant individuelle, elle doit prendre en compte le parcours particulier que retrace le dossier. La mobilité —thématique, géographique, institutionnelle, vers l'industrie— peut par exemple jouer un rôle dans l'évaluation d'un chercheur ; ses éventuelles activités d'enseignement peuvent également apporter un certain crédit à son dossier. Pourtant, dans un souci d'objectivité, les évaluateurs s'en remettent souvent à des critères peu malléables, et à des indicateurs qui ne reflètent pas toujours la réalité ni l'apport scientifique du travail réalisé : il semble que l'évaluation telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui fasse une place trop grande et trop systématique à des critères mécaniques —notamment ceux de la bibliométrie—, susceptibles de favoriser une production artificielle.

¹⁵²³ Il peut s'agir de prix divers, de participation à des académies ou à des sociétés savantes, d'un doctorat *honoris causa*, etc.

c) L'impact de l'évaluation

L'évaluation individuelle des chercheurs peut emporter des effets considérables, à la fois sur leur carrière, sur leur rémunération, et sur leur activité elle-même¹⁵²⁴.

Les résultats de l'évaluation individuelle d'un chercheur peuvent d'abord déterminer le rythme de sa promotion. En cas d'évaluation ayant donné lieu à une appréciation favorable, le chercheur peut espérer un avancement plus rapide ; en revanche, un avis négatif a pour effet un blocage de carrière (en pratique, un chercheur n'est jamais ni rétrogradé, ni *a fortiori* licencié en dehors de cas de fraudes scientifiques, ou d'activités délictueuses).

Les résultats de l'évaluation ont aussi des conséquences sur sa rémunération, d'une part parce que l'avancement entraîne par lui-même une hausse du traitement, d'autre part parce que le sort d'une demande de prime est largement déterminé par les résultats de l'évaluation.

Surtout, l'évaluation individuelle peut avoir un impact sur les conditions de travail du chercheur : des résultats de l'évaluation, peuvent dépendre la sélection d'un projet de recherche par l'unité concernée, la mise à disposition d'un bon environnement de travail (infrastructures, secrétariat, personnel technique, etc.), l'obtention d'un financement public ou de la gestion d'un contrat de recherche, etc. Ainsi, alors qu'un avis favorable constitue une reconnaissance par les pairs, un avis réservé ou défavorable ferme de nombreuses portes (par exemple, les enseignants-chercheurs évalués au titre de leur appartenance à une unité mixte de recherche peuvent théoriquement être "désassociés", c'est-à-dire exclus de cette unité).

2) L'évaluation des enseignants-chercheurs

L'évaluation de l'activité de recherche des enseignants-chercheurs ne fait l'objet d'aucune procédure spéciale, qui serait imposée par les textes régissant leur situation statutaire : à l'université, l'évaluation individuelle intervient ponctuellement, en dehors de toute réglementation générale, à l'occasion des différents épisodes du déroulement de carrière :

- Les demandes d'intégration des enseignants-chercheurs dans une équipe labellisée par un grand organisme de recherche sont examinées par l'instance d'évaluation propre à l'établissement concerné, sur la base des travaux et des projets du candidat.
- Les promotions prononcées au choix, qui seules donnent lieu à l'examen du dossier des candidats, concernent les deux corps d'enseignants-chercheurs.

¹⁵²⁴ C'est la raison pour laquelle les chercheurs sont informés de l'appréciation portée sur leur activité, et peuvent la contester auprès du directeur général de leur établissement ; art. 30 et 50 du décret n° 83-1260 du 30 déc. 1983 modifié.

Pour les maîtres de conférences, seul le passage de la "classe normale" à la "hors-classe" est prononcé au choix par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, d'une part sur proposition de la section compétente du Conseil national des universités, d'autre part sur proposition du conseil d'administration de l'université concernée, dans les deux cas dans la limite des promotions offertes (par discipline au plan national, toutes disciplines confondues au sein de l'établissement)¹⁵²⁵. Les candidatures à une telle promotion sont cependant limitées, puisque seuls les maîtres de conférences parvenus au 7^{ème} échelon —c'est-à-dire ayant normalement 17 années de services¹⁵²⁶— peuvent être promus à la hors-classe¹⁵²⁷ ; il faut noter à cet égard que la suppression en 2001 de la 2^{ème} classe des maîtres de conférences¹⁵²⁸ a eu pour effet de supprimer une procédure d'avancement au choix qui concernait de nombreux enseignants-chercheurs, et par conséquent de les soustraire à l'évaluation qui l'accompagnait.

Pour les professeurs, sont prononcés au choix selon une procédure commune l'avancement de la 2^{ème} à la 1^{ère} classe, celui de la 1^{ère} classe à la "classe exceptionnelle", et dans cette dernière classe, l'avancement du 1^{er} au 2^{ème} échelon : selon les mêmes principes que pour les maîtres de conférences, la promotion des professeurs est prononcée par le ministre, d'une part sur proposition de la section compétente du CNU, d'autre part sur proposition du conseil scientifique de l'établissement¹⁵²⁹.

Pour l'ensemble des enseignants-chercheurs, l'évaluation est donc assurée dans le cadre des promotions au choix, c'est-à-dire sur la seule demande des enseignants-chercheurs, soit directement par le CNU, soit par les conseils universitaires en formation restreinte aux enseignants-chercheurs¹⁵³⁰.

¹⁵²⁵ Art. 40 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié ; il est cependant précisé que lorsque le nombre des enseignants-chercheurs affectés à un établissement est inférieur à 50, l'avancement au choix des maîtres de conférences est prononcé sur la seule proposition de la section compétente du CNU, après avis du conseil d'administration de l'établissement.

¹⁵²⁶ 16 ans et 10 mois exactement, en dehors des cas de mobilité vers des établissements de province, ou d'exercice pendant au moins trois ans d'un mandat de président d'université ou de directeur d'établissement public d'enseignement supérieur, qui donnent droit à une bonification d'ancienneté (voir l'art. 39 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié).

¹⁵²⁷ Art. 40-1 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié

¹⁵²⁸ Art. 8 du décret n° 2001-429 du 16 mai 2001 précité

¹⁵²⁹ Art. 56 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié ; lorsque le nombre des professeurs affectés à un établissement est inférieur à 30, ces promotions sont prononcées sur la seule proposition de la section compétente du CNU, après avis du conseil scientifique de l'établissement. Par ailleurs, l'art. 57 précise que pour être promu à la classe exceptionnelle, les candidats doivent avoir au moins 18 mois d'ancienneté en 1^{ère} classe, et que pour passer du 1^{er} au 2^{ème} échelon de la classe exceptionnelle, ils doivent, de la même façon, faire valoir 18 mois d'ancienneté au 1^{er} échelon.

¹⁵³⁰ Cependant, une procédure spéciale de promotion au choix est organisée pour les enseignants-chercheurs qui exercent des fonctions autres que d'enseignement et de recherche, définies par arrêté du ministre chargé de

(suite de la note : page suivante)

- Les demandes de congé pour recherches ou conversions thématiques sont appréciées, sur la base des projets présentés par les candidats, par les sections du CNU ou par le conseil scientifique de l'établissement¹⁵³¹ ; le congé est accordé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. À l'issue de la période de congé, son bénéficiaire est tenu d'adresser au président ou au directeur de son établissement un rapport sur son activité ; si ce rapport peut théoriquement servir de base à l'évaluation de ses travaux, puisqu'il doit être transmis au conseil scientifique et, lorsque le congé a été accordé sur sa proposition, à la section compétente du CNU, il s'avère en réalité que les retours de congé pour recherches ne font souvent l'objet d'aucune évaluation.
- *"Les candidats au bénéfice de la prime d'encadrement doctoral et de recherche doivent fournir un dossier permettant d'évaluer la réalité de leur activité spécifique en matière de recherche et de formation à la recherche et par la recherche"*¹⁵³² : les demandes relatives à cette prime donnent ainsi l'occasion d'une évaluation, par les services ministériels, des activités de recherche et d'encadrement scientifique des candidats ; après avis de la MSTP, les primes sont attribuées pour quatre années, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur¹⁵³³.
- L'habilitation à diriger des recherches est un diplôme que peuvent briguer les maîtres de conférences (par leur grade, les professeurs des universités sont automatiquement habilités à diriger des recherches) ; selon les termes de l'arrêté qui en fixe les modalités de délivrance, *"l'habilitation à diriger des recherches sanctionne la reconnaissance du haut niveau scientifique du candidat, du caractère original de sa démarche dans un domaine de la science, de son aptitude à maîtriser une stratégie de recherche dans un domaine scientifique ou technologique suffisamment large et de sa capacité à encadrer de jeunes chercheurs"*¹⁵³⁴. Les procédures permettant d'obtenir ce diplôme organisent donc l'évaluation

l'enseignement supérieur : après avis du conseil d'administration pour les maîtres de conférences, du conseil scientifique pour les professeurs, les dossiers sont examinés par une commission d'enseignants-chercheurs (10 maîtres de conférences et 10 professeurs, issus pour 14 d'entre eux du CNU) qui établit, après avoir entendu deux rapporteurs désignés par son bureau, les propositions d'avancement qu'elle adresse au ministre chargé de l'enseignement supérieur (pour l'examen des dossiers des professeurs, la commission siège en formation restreinte aux professeurs).

¹⁵³¹ Art. 19 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié

¹⁵³² Art. 1^{er} de l'arrêté du 7 juin 1990, J.O. 20 juin 1990, p. 7153

¹⁵³³ voir le décret n° 90-51 du 12 janv. 1990 (J.O. 14 janv. 1990, p. 600) modifié par le décret n° 2002-737 du 2 mai 2002 (J.O. 4 mai 2002, p. 8418), et l'arrêté du 7 juin 1990 précité, modifié par les arrêtés du 4 août 1994 (J.O. 17 août 1994, p. 12027) et du 2 mai 2002 (J.O. du 4 mai 2002, p. 8421)

¹⁵³⁴ Art. 1^{er} de l'arrêté du 23 nov. 1988 (J.O. 29 nov. 1988, p. 14825) modifié par les arrêtés du 13 fév. 1992 (J.O. 21 fév. 1992, p. 2697), du 13 juillet 1995 (J.O. 25 juillet 1995, p. 11019), et du 25 avril 2002 (J.O. 27 avril 2002, p. 7635)

des travaux des candidats, en plusieurs étapes : l'inscription est accordée par le président ou le directeur de l'établissement, qui statue sur proposition du conseil scientifique siégeant en formation restreinte aux personnalités habilitées à diriger des recherches ; puis les candidats admis à concourir préparent un dossier de candidature comprenant un ensemble de travaux, qui sont examinés par trois rapporteurs dont deux sont extérieurs à l'établissement dans lequel la demande a été déposée. C'est sur la base des rapports écrits et motivés qu'est autorisée la présentation orale des travaux du candidat devant un jury académique, composé pour moitié au moins de personnalités extérieures à l'établissement.

Si les occasions d'évaluer les enseignants-chercheurs semblent assez nombreuses à l'énoncé de l'ensemble des procédures qui y donnent lieu, en réalité tous les enseignants-chercheurs ne demandent pas leur intégration dans une équipe de recherche labellisée par le CNRS ou un autre organisme public de recherche, ni ne sollicitent une promotion au choix, un congé pour recherches, une prime d'encadrement doctoral et de recherche, ou l'habilitation à diriger des recherches ; ainsi, une proportion non négligeable d'universitaires déroulent l'intégralité de leur carrière hors de tout dispositif d'évaluation de leur travail scientifique.

Or, cette observation s'étend même aux enseignants-chercheurs qui travaillent au sein d'une unité mixte de recherche : leur évaluation ne repose le plus souvent que sur une simple fiche retraçant leurs activités au sein du laboratoire. Dans certains départements, les fiches sont associées au dossier transmis pour l'évaluation, et réclamées si elles manquent, mais en tout état de cause elles ne permettent pas une évaluation à proprement parler : elles contiennent des informations limitées, comme les sujets sur lesquels travaillent les enseignants-chercheurs. Dans d'autres départements, la transmission des fiches aux instances d'évaluation est laissée à l'appréciation du directeur du laboratoire. Il est pourtant difficile de justifier que ces chercheurs universitaires —plus nombreux dans les laboratoires soutenus par le CNRS que ses chercheurs propres— soient laissés hors de tout regard externe alors que les chercheurs avec lesquels ils partagent le travail font l'objet d'une évaluation périodique ; l'évaluation collective des unités mixtes souffre elle-même d'une telle dissymétrie d'information.

Ces considérations font partie des éléments de réflexion autour desquels s'organise, depuis 2004, la préparation de la réforme du système français de recherche.

Section 2. LES PERSPECTIVES DE REFONDATION DE L'ÉVALUATION

La crise ouverte de la recherche publique française, qu'ont exprimée les manifestations et les pétitions du début de l'année 2004, a débouché sur l'organisation d'assises nationales dont l'enjeu est l'évolution du modèle français de développement scientifique. Parmi les questions essentielles en débat —modes de pilotage et de financement de la recherche, organisation institutionnelle, diversification des missions, statut social des chercheurs—, celle de l'évaluation prend une importance particulière. En effet, l'évaluation de la recherche soulève un ensemble de problèmes qui concernent tout le processus scientifique, et mettent par conséquent en cause le fonctionnement de l'ensemble du système de recherche.

Les critiques essentielles adressées aux dispositifs actuels d'évaluation de la recherche sont relatives d'une part aux modalités mêmes d'évaluation de la production scientifique (I), d'autre part à l'articulation insuffisante entre l'évaluation et l'action (II).

I. CORRIGER LES INSUFFISANCES DE L'ÉVALUATION "À LA FRANÇAISE"

Les systèmes d'évaluation en vigueur dans les pays étrangers¹⁵³⁵, notamment dans les pays anglo-saxons, font le plus souvent appel à des compétences extérieures pour évaluer les unités de recherche et les chercheurs, et ce dans un souci d'ouverture qui répond aux exigences de l'évolution générale de la recherche : l'impartialité vis-à-vis des thématiques comme des chercheurs eux-mêmes, et l'indépendance par rapport aux tutelles.

En France au contraire, si l'évaluation stratégique qu'assurent le CNER et le CNE est pratiquée par des personnalités extérieures aux établissements, l'évaluation de la production scientifique elle-même est marquée par son caractère interne (A). Or, dès lors que dans chaque établissement les pairs déterminent pour l'essentiel la carrière des chercheurs et des enseignants-chercheurs, ce caractère interne des instances d'évaluation débouche sur un modèle hiérarchique au détriment de la séparation des fonctions d'évaluation et des responsabilités décisionnelles (B).

¹⁵³⁵ sur les mécanismes d'évaluation de la recherche adoptés à l'étranger, voir notamment Alain BILLON, "Les évaluations de la recherche : tensions et unification", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 757, et spéc. pp. 760 et suiv.

A. Mener la réflexion sur les limites d'un système intégré

Le CoNRS, qui est par son champ d'intervention l'instance centrale de l'évaluation des activités de recherche en France, et dont le mode de fonctionnement inspire celui de la plupart des autres instances d'évaluation, offre l'exemple d'un système intégré qui est à l'origine de la plupart des critiques adressées au modèle français d'évaluation : en particulier, un tel système prive les évaluateurs des repères extérieurs nécessaires à l'appréciation de la recherche et de sa situation dans le contexte national et international (1), tout en induisant une forme de partialité susceptible d'altérer le sens et la portée de la démarche évaluative elle-même (2).

1) Élargir les critères et le champ de l'évaluation

Le caractère interne de la plupart des instances d'évaluation ne leur offre pas toujours le recul nécessaire à l'appréciation des activités scientifiques sur la base de critères déterminés par l'évolution globale de la recherche : elles se contentent trop souvent d'appliquer de façon indifférenciée à des recherches qui prennent pourtant des formes variées les indicateurs classiques de la productivité scientifique, qui ne reflètent pas toujours l'apport scientifique réel des travaux (a). En outre, elles centrent généralement leur évaluation sur l'activité proprement scientifique des chercheurs, négligeant d'autres aspects qui participent à l'accomplissement de la recherche, qui sont expressément inscrits dans les textes régissant la recherche publique et qui relèvent de la responsabilité du chercheur (b).

a) Relativiser les références aux indicateurs académiques

Les critères qui président à l'évaluation des activités de recherche accordent souvent une importance quasi-exclusive aux indicateurs bibliométriques classiques que sont, par exemple, le nombre de publications et leur facteur d'impact. Ces critères d'évaluation correspondent sans doute aux qualités attendues du plus grand nombre, mais leur formalisation présente le risque d'empêcher la reconnaissance d'idées véritablement nouvelles : le précepte selon lequel "*l'esprit souffle où il veut*" doit au moins conduire à les relativiser, car la créativité s'éloigne parfois des schémas qui inspirent l'évaluation, lesquels, en retour, sont susceptibles de standardiser les pratiques. Si les outils bibliométriques sont utiles pour apprécier un système, il convient d'en faire usage avec discernement et modération lorsqu'on évalue les individus, et de donner davantage d'importance à l'analyse et à l'apport des travaux ; peut-on par exemple donner tort à Andrew Wiles, de l'Université de Princeton, de n'avoir rien publié pendant plus de dix ans pour parvenir finalement à démontrer en 1995, trois siècles et demi après sa formulation, le théorème de Fermat ?

L'évaluation des chercheurs est sans doute trop subtile et complexe pour dépendre exclusivement de critères préétablis, quelle qu'en soit la nature. Aujourd'hui, aucun effort n'est mis en œuvre pour mesurer l'originalité ou l'inventivité de la recherche : une recherche hétérodoxe peut se voir écartée alors qu'elle est scientifiquement remarquable, parce qu'elle n'entre pas dans les critères classiques de l'évaluation. En effet, des découvertes importantes bousculent parfois bien des certitudes, et remettent en cause les repères mêmes de l'évaluation ; si ces phénomènes sont statistiquement très minoritaires, ils sont essentiels pour le renouveau de la recherche et il convient par conséquent de laisser une place à l'intuition des chercheurs dont les choix atypiques peuvent révéler leur pertinence *a posteriori*. Comme l'indique le CNER lui-même, "*l'originalité d'une activité de recherche réside dans son caractère novateur et la découverte d'un résultat important provient assez fréquemment d'une démarche qui ne suit pas les chemins balisés*"¹⁵³⁶. Les recherches à caractère pluridisciplinaire par exemple, qui sont souvent novatrices, souffrent non seulement du cloisonnement des structures et des compétences, mais aussi de l'application exclusive des critères d'évaluation académiques¹⁵³⁷.

Si la rigueur est indispensable dans l'activité d'évaluation, et justifie sans aucun doute l'application d'indicateurs constants, il convient de reconnaître les limites d'une évaluation qui ne laisse pas une place suffisante à la créativité. Cette démarche qui tend à prendre de la distance vis-à-vis de l'application mécanique d'indicateurs impersonnels est d'ailleurs au cœur de la déontologie du CNER comme du CNE, dans l'évaluation des systèmes de recherche : ces deux comités d'évaluation prônent le pragmatisme, l'un en fixant lors de la phase de "caractérisation" l'ensemble des critères propres à la cible de l'évaluation en fonction de ses spécificités, l'autre en adressant aux établissements un dossier facilitant l'auto-évaluation et contenant une liste de critères présentés comme indicatifs.

b) Promouvoir une conception diversifiée des missions de la recherche

Dans le même esprit, les évaluateurs soucieux d'examiner le seul travail de base d'un chercheur, c'est-à-dire sa production scientifique, négligent souvent une partie importante des missions de la recherche publique : selon le CNER, les missions de valorisation, de diffusion de la culture scientifique dans la population, et d'administration de la recherche "*ne figurent pas encore au premier plan des systèmes de critères normatifs sur lesquels s'appuient les dis-*

¹⁵³⁶ Évaluation de la recherche publique dans les établissements publics français, rapport du CNER, La documentation française, Paris, 2003, p. 63

¹⁵³⁷ Pour améliorer l'évaluation de telles recherches, cinq commissions interdisciplinaires ont cependant été créées en 2002 au Comité national de la recherche scientifique ; voir l'arrêté du 25 nov. 2002, J.O. 6 déc. 2002, p. 20113

*positifs d'évaluation collective et individuelle mis en œuvre dans les établissements publics de recherche et d'enseignement*¹⁵³⁸. Or les responsabilités des chercheurs publics autres que celles directement liées à l'avancement du savoir méritent d'être examinées par les instances d'évaluation, même si ces activités ne peuvent à elles seules prétendre être déterminantes.

La valorisation de la recherche s'inscrit par exemple avec force dans le rôle même des chercheurs publics : la traduction économique et sociale de leurs travaux est un aspect essentiel de leur mission, qui est à ce jour insuffisamment évalué. Les indicateurs permettant d'en apprécier la réalité sont connus : il s'agit notamment des brevets déposés, des expertises réalisées, des contrats conclus avec l'industrie, des entreprises créées. S'ils sont utilisés par certaines instances d'évaluation, il reste que le CNER dénonce "*la défiance vis-à-vis de la recherche technologique et ses conséquences sur la médiocrité des performances françaises en terme de valorisation de la recherche*"¹⁵³⁹.

La diffusion de la culture scientifique fait également partie des missions de la recherche publique : il est de la responsabilité du chercheur public de partager avec l'ensemble de la population les enjeux de son travail. Là aussi, des indicateurs simples pourraient permettre, avec d'autres moins formalisés, de mesurer l'engagement du chercheur pour promouvoir la science au sein de la société : l'organisation de conférences, d'expositions, la publication d'ouvrages de vulgarisation, ou encore des visites dans les établissements d'enseignement secondaire, devraient être mises à son crédit.

L'administration de la recherche est aussi une mission incontournable des chercheurs : comment ne pas considérer la direction d'un laboratoire ou d'une unité de recherche, la participation à des jurys de recrutement, les démarches administratives en faveur de l'association de plusieurs unités de recherche, etc., comme indispensables à la vie d'un établissement ? Ces "tâches administratives" ne sont pourtant pas intégrées dans le champ des évaluations.

L'enseignement est enfin le prolongement naturel des activités de recherche. Il est absent des critères d'évaluation des chercheurs des grands organismes ; or s'il est vrai que l'enseignement n'est pas expressément inscrit dans les missions des chercheurs des grands organismes, il n'en reste pas moins que l'effort de rationalisation d'un savoir en construction en vue de sa transmission devrait être regardé comme l'accomplissement d'un devoir vis-à-vis de ceux qui peuvent se destiner, eux aussi, à la recherche scientifique. Il est plus surprenant, et problématique, que l'enseignement ne soit pas même pris en compte pour l'évaluation des en-

¹⁵³⁸ *Évaluation de la recherche publique dans les établissements publics français, op. cit.* p. 31

¹⁵³⁹ *ibid.* p. 113

seignants-chercheurs, dont c'est pourtant l'une des fonctions essentielles : les procédures de recrutement et de promotion comportent certes l'examen des types d'enseignements dispensés par les candidats, mais de façon très accessoire par rapport à l'appréciation de leur production scientifique ; et les pairs n'entrent en aucune manière dans des considérations liées aux contenus des enseignements, aux méthodes pédagogiques, ou aux résultats des étudiants.

Si l'on met à part les enseignements des chercheurs universitaires, l'ensemble de ces missions restent bien sûr accessoires par rapport à la production scientifique elle-même : elles sont remplies en fonction des besoins ponctuels, des choix personnels, ou des opportunités liées au développement de la carrière, et l'on ne peut pas raisonnablement attendre d'un scientifique qu'il mène de front, parallèlement à la poursuite de ses travaux de recherche, l'ensemble de ces activités. Cependant, leur faible prise en compte par les évaluateurs —qui dans le meilleur des cas est subsidiaire— n'est respectueuse ni des textes qui les présentent comme faisant partie des missions de la recherche publique, ni de la personnalité des chercheurs qui peuvent avoir des activités diversifiées au titre même de leurs responsabilités.

L'évaluation doit donc progresser pour prendre en compte les activités réelles des individus, dont le spectre est aujourd'hui très large, et ainsi promouvoir une conception diversifiée de la recherche : il ne peut y avoir de modèle unique de la profession de chercheur, qui serait profondément attentatoire à la liberté qu'elle réclame. La reconnaissance, au titre de l'évaluation, d'activités qui constituent l'environnement de la production scientifique pourrait témoigner de la cohérence générale d'un parcours, et sans aucun doute de son impact sur le développement scientifique : pour l'évaluation des programmes et des établissements, le CNER et le CNE envisagent d'ailleurs l'ensemble des missions de la recherche publique, de la production scientifique à la valorisation industrielle en passant par le fonctionnement administratif et, plus spécifiquement pour le CNE, la qualité de la transmission par l'enseignement.

2) Assurer l'impartialité des évaluateurs

En raison de leur caractère interne, les instances d'évaluation des grands organismes de recherche s'exposent aux risques de partialité qui peuvent dénaturer la démarche d'évaluation elle-même. À cet égard, l'exemple type est le CoNRS qui connaît les limites de tout système d'évaluation intégré et n'échappe pas aux écueils du conformisme : absence de remise en cause des structures dont il fait lui-même partie, et de critique du fonctionnement de l'institution auquel contribuent directement ses propres membres. Les modalités d'élection des membres des instances d'évaluation internes y conforte d'ailleurs inévitablement le poids des syndicats : le scrutin se déroule sur listes, alors qu'une élection nominative pourrait refléter la

valeur scientifique individuelle des chercheurs, indépendamment de leur appartenance syndicale¹⁵⁴⁰. Ainsi, les organisations professionnelles pèsent sur l'évaluation, alors qu'elles sont par hypothèse au cœur de conflits d'intérêts sans rapport direct avec le contenu des travaux scientifiques.

Pour être utile, l'évaluation doit donc être en mesure de résister aux pressions des évalués et de leurs représentants syndicaux. Une ouverture plus large des instances d'évaluation à des personnalités extérieures aux établissements dont relèvent les chercheurs évalués —voire à des évaluateurs étrangers, très peu sollicités— permettrait sans aucun doute, conjuguée à la nécessaire pluralité des avis, d'obtenir des appréciations ou recommandations plus pertinentes et utiles¹⁵⁴¹. Le recours à des instances d'évaluation externes à l'institution dont les unités de recherche ou les chercheurs sont évalués, qui est une solution fréquemment retenue à l'étranger, semble donc devoir être étendu en France¹⁵⁴² ; en outre, une telle solution ne permettrait pas seulement d'assurer l'impartialité des évaluateurs, elle introduirait aussi des critères d'évaluation fondés sur l'évolution nationale et internationale de la recherche. Naturellement, le recours à des évaluateurs extérieurs à l'établissement, qui viendraient eux-mêmes de différents établissements et dont le mandat ne pourrait être reconduit, devrait s'accompagner de garanties relatives à leur qualification et à leur indépendance : la réflexion doit porter sur le mode de désignation des évaluateurs, sur la régularité de leur rotation au sein des instances d'évaluation, mais aussi sur l'opportunité de leur proposer une formation qui est aujourd'hui inexistante en dépit de la spécificité de cette activité ; elle doit porter enfin sur l'élaboration d'un code de bonnes pratiques qui formaliserait en quelque sorte la déontologie du jugement par les pairs, et dont la vocation serait de s'appliquer à toutes les évaluations menées en France.

¹⁵⁴⁰ Cette exigence liée à la valeur scientifique des évaluateurs est reconnue de tous : quoiqu'elle ne soit pas mise en œuvre de façon systématique, elle est considérée comme un critère incontournable pour leur désignation. Elle ne règle certes pas tous les problèmes : d'une part, la notion de "compétence scientifique" n'est pas univoque, pouvant prendre un sens différent selon les disciplines et même faire l'objet d'appréciations contrastées au sein d'une même discipline ; d'autre part, les scientifiques les plus "compétents" dans leur domaine ne sont pas nécessairement ceux qui sont les plus aptes à juger équitablement le travail des autres chercheurs de leur discipline. Mais s'il est difficile à mettre en œuvre, le choix de scientifiques reconnus pour leur apport à la science reste une garantie d'efficacité pour l'évaluation, et doit l'emporter sur le choix de chercheurs à partir de listes soutenues par des syndicats.

¹⁵⁴¹ Les EPIC de recherche font déjà souvent appel à des experts extérieurs pour évaluer les activités scientifiques et techniques de leurs laboratoires et de leurs personnels ; au CEA par exemple, 97 % des experts sont extérieurs à l'établissement, et près du tiers d'entre eux sont étrangers.

¹⁵⁴² Une telle solution existe déjà en France, non seulement au sein des EPIC, mais aussi au niveau de l'évaluation des établissements puisque le CNER et le CNE basent leurs jugements sur le travail d'évaluateurs externes aux institutions concernées ; elle mérite d'être généralisée.

Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses avantages, le recours à des instances d'évaluation externes permettrait de garantir la séparation des pouvoirs entre la fonction d'évaluateur et celle de décideur : le système français d'évaluation est aujourd'hui beaucoup trop hiérarchique.

B. Contrôler les dérives d'un modèle hiérarchique

L'évaluation est conçue de telle façon en France que les instances qui en sont chargées sont également celles qui assurent le recrutement et la promotion des chercheurs et des enseignants-chercheurs : les pairs cumulent de fait, au sein de leur institution, les fonctions d'évaluateurs et de décideurs. En n'associant pas les chercheurs évalués à leur propre évaluation (1), ils délibèrent à leur sujet sur un mode hiérarchique qui contrevient à l'esprit de la démarche évaluative et soulève d'importantes questions liées à la liberté de la recherche (2).

1) Associer les évalués à leur propre évaluation

Le CNER et le CNE entretiennent avec les établissements qu'ils évaluent des rapports étroits, qui les conduisent non seulement à organiser préalablement à la rédaction des rapports une discussion contradictoire entre les évaluateurs et les responsables des établissements, mais aussi à offrir à ces derniers un "droit de réponse" en publiant leurs observations en annexe de leurs rapports. L'évaluation des chercheurs par les instances internes des établissements ne s'inspire pas d'une telle déontologie : la transparence de l'évaluation n'est guère assurée (a), et les chercheurs évalués ne peuvent pas défendre leur dossier de façon contradictoire (b).

a) Améliorer la transparence de l'évaluation

Les critères utilisés par les évaluateurs sont trop souvent méconnus des chercheurs, et les résultats de leur évaluation peuvent dans certains cas donner lieu à une motivation sommaire.

Il est donc essentiel que soient systématiquement communiqués *a priori* l'ensemble des principes gouvernant l'évaluation, et en particulier les critères appliqués par les évaluateurs ; cela permettrait de rendre l'évaluation plus objective, sans exclure que soient pris en compte, au profit des chercheurs évalués, certains éléments de leur dossier témoignant d'un parcours original.

Il est tout aussi important que les évaluateurs soient invités à justifier leurs jugements avec le souci d'être utiles, c'est-à-dire avec une grande précision : cela garantirait en premier

lieu un examen individuel et approfondi des dossiers, et permettrait par ailleurs aux chercheurs évalués d'intégrer les critiques de leurs évaluateurs comme des invitations constructives à modifier leur approche de travail. Encore faut-il que les évaluateurs soient mis en mesure de rédiger des rapports détaillés, ce qui n'est guère le cas lorsqu'ils ont la responsabilité d'examiner un grand nombre de dossiers dans un temps limité, sans décharge d'aucune de leurs obligations professionnelles ; dans le cadre d'un rapport d'information sénatorial¹⁵⁴³, Yves Fréville rapporte par exemple qu'au Conseil national des universités, les rapports ne sont pas systématiquement rédigés¹⁵⁴⁴, et que lorsqu'ils le sont, les motivations sont parfois sommaires. Une telle opacité, qui se retrouve bien au-delà des procédures de recrutement à l'université et qui est sans doute liée à une spécialisation insuffisante de la fonction d'évaluateur, ne permet pas de réaliser pleinement les objectifs fondamentaux de l'évaluation.

b) Garantir la contradiction

L'évaluation des unités de recherche et des chercheurs, qu'elle soit réalisée par le CoNRS, par les instances d'évaluation des EPST autres que le CNRS, par la MSTP pour les équipes universitaires, ou par les instances compétentes en matière d'avancement des universitaires, n'offre aux évalués aucune possibilité de soutenir leur dossier : le fonctionnement du système élude la question du débat contradictoire, qui devrait pourtant être au cœur des conceptions de l'évaluation.

2) Dégager l'évaluation des réseaux décisionnels

L'ensemble du fonctionnement de la communauté scientifique repose sur le pouvoir des pairs ; la composition des instances d'évaluation confirme leur rôle déterminant dans la gestion des carrières. Le pouvoir des pairs est un moyen de véhiculer les principes traditionnels d'autonomie chers à la communauté scientifique, qui ont depuis toujours forgé sa propre liberté : il puise là sa profonde légitimité. Il ne saurait donc être question de s'en départir, d'autant que l'évaluation d'activités scientifiques ne peut à l'évidence être confiée qu'à des

¹⁵⁴³ Yves FRÉVILLE, Des universitaires mieux évalués, des universités plus responsables, rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation des politiques publiques et de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la politique de recrutement et la gestion des universitaires et des chercheurs, 6 nov. 2001, doc. Sénat n° 54 (2001-2002), p. 63

¹⁵⁴⁴ Le Conseil d'État a d'ailleurs annulé pour ce motif, en mars 2004, une délibération du Conseil national des universités rejetant une candidature à l'inscription sur la liste de qualification aux fonctions de professeur des universités : la décision du CNU avait été prise avant la rédaction d' "*au moins un des rapports*", sur lesquels elle doit pourtant être fondée en vertu de l'art. 45 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984 modifié. Le Conseil d'État a ainsi rappelé au CNU l'obligation d'établir des rapports écrits, et de fonder ses délibérations sur leur base ; voir CE 10 mars 2004, *M^{me} Lazar*, *AJDA*, 7 juin 2004, n° 21, p. 1146, note André LEGRAND.

personnalités qualifiées, c'est-à-dire en l'occurrence elles-mêmes engagées dans la recherche. Cependant, si le pouvoir des pairs contribue incontestablement à la liberté de la recherche, il n'est pas exempt de critiques et peut en certaines circonstances se retourner contre elle.

Le CNER constate en effet, au sujet de l'évaluation menée dans l'ensemble des établissements publics de recherche, qu' "*en ce qui concerne le choix des experts, il est clair que des réseaux de relations sont progressivement tissés par les membres des comités*"¹⁵⁴⁵. Or ces effets de réseaux dénoncés par le CNER sont susceptibles de priver d'effet l'obligatoire pluralité des avis, destinée à garantir une certaine pondération des jugements : le poids des relations, des soutiens, des "courants", peut parfois s'avérer plus important que le contenu même des travaux. Cette dérive est nette dans les disciplines très spécialisées où la communauté scientifique est numériquement faible : le risque y est lourd de voir s'installer aux commandes, pour de nombreuses années, des figures de leur discipline pouvant s'assurer un renouvellement de la communauté scientifique au sein de leur propre école de pensée, au plus grand péril de la liberté de la recherche et en toute opacité. Un tel constat soulève de réels problèmes d'objectivité, car dans ces conditions l'assurance d'un jugement fondé sur la compétence peut permettre de masquer une mise à l'écart d'opinions différentes de celles des évaluateurs. Par ailleurs, la réputation des chercheurs évalués, qui par hypothèse révèlent une situation passée, a parfois tendance à l'emporter sur la réalité de leurs activités en cours. La neutralité est ainsi difficile à assurer au sein des instances d'évaluation, comme d'ailleurs d'une manière générale des instances de cooptation.

Les dérives rapportées par Alexander Grothendieck paraissent à cet égard éloquentes. Ce mathématicien, qui poursuivit ses études en France, est considéré comme l'un des plus grands génies de son siècle ; il est notamment le fondateur de l'école dite de géométrie algébrique. Alors qu'il enseignait à l'Institut des hautes études scientifiques, il reçut la médaille Fields en 1966. Bien intégré dans les cercles de la communauté scientifique, il fut le témoin privilégié de leur fonctionnement ; mais refusant de cautionner un système de "patronat" où seule l'appartenance à un réseau permettait selon lui de "faire carrière", il décida de quitter les milieux scientifiques officiels en 1970. Il ne délaissa pas pour autant le travail de recherche : tout en formant des étudiants à l'université de Montpellier, il continua à produire à l'écart des instances de pouvoir et des réseaux d'influence ; pour l'importance et la qualité exceptionnelle de ses travaux¹⁵⁴⁶, l'Académie royale de Suède lui décerna en 1988 le prix Crafoord, qui ré-

¹⁵⁴⁵ *Évaluation de la recherche publique dans les établissements publics français, op. cit.* p. 47

¹⁵⁴⁶ Le mathématicien Pierre Cartier écrira par exemple que "*la seule énumération des contributions fondamentales de Grothendieck aux mathématiques est accablante (...). Il est difficile d'imaginer une telle prolixité*"
(suite de la note : page suivante)

compense des chercheurs travaillant dans le domaine des mathématiques, des sciences de la terre, de l'astronomie et de la biologie. Il refusa ce prix, et les 270 000 dollars qui lui étaient associés, en expliquant en ces termes son parcours et sa vision de la communauté scientifique depuis 1970 : *"dans les deux décennies écoulées l'éthique du métier scientifique (tout au moins parmi les mathématiciens) s'est dégradée à un degré tel que le pillage pur et simple entre confrères (et surtout aux dépens de ceux qui ne sont pas en position de pouvoir se défendre) est devenu quasiment une règle générale, et qu'il est en tout cas toléré par tous, y compris dans les cas les plus flagrants et les plus iniques. Dans ces conditions, accepter d'entrer dans le jeu des prix et des récompenses serait aussi donner ma caution à un esprit et à une évolution, dans le monde scientifique, que je reconnais comme profondément malsains, et d'ailleurs condamnés à disparaître à brève échéance tant ils sont suicidaires spirituellement, et même intellectuellement et matériellement"*¹⁵⁴⁷. Avérées ou non, de telles dérives, susceptibles de découler d'un pouvoir abusif des pairs, peuvent être alimentées par une application sans discernement du principe d'autonomie de la communauté scientifique : celui-ci pose donc de véritables questions au sujet de la liberté de la recherche elle-même, et il n'est sans doute pas inutile de s'interroger sur les limites du pouvoir des pairs dans un système qui fonctionne à ce point en vase clos¹⁵⁴⁸.

En effet, le système d'évaluation par les pairs tel qu'il fonctionne en France peut aboutir aux risques connus du renouvellement endogène de la communauté scientifique : celle-ci a parfois tendance à se reproduire à sa propre image, alors que la mission fondamentale des universités comme des grands organismes de recherche impose qu'ils s'enrichissent de la diversité des expériences et de la confrontation des idées. Comme le sous-entend Alexander Grothendieck, cette forme de "consanguinité" peut, en plus de tuer dans l'œuf la liberté de la recherche, conduire à une forme de stérilité aux antipodes de ce qui est attendu de la communauté des chercheurs.

C'est pourquoi il semble indispensable de séparer les fonctions d'évaluation et les responsabilités décisionnelles, que tend à mêler le caractère interne de la plupart des instances d'évaluation : celles-ci se prononcent souvent, à l'occasion même de l'évaluation, sur le recru-

venant d'un seul et unique esprit" ; voir Pierre CARTIER, in The Grothendieck Festschrift : A Collection of Articles Written in Honor of the 60th Birthday of Alexander Grothendieck, Boston, 1990

¹⁵⁴⁷ Extrait de la lettre adressée par Alexander Grothendieck à l'Académie Royale des Sciences de Suède, *Le Monde* du 4 mai 1988, p. 14

¹⁵⁴⁸ pour une réflexion éthique récente sur l'évaluation par les pairs, voir Éthique et évaluation, rapport du COMETS, Comité d'éthique pour les sciences du CNRS, juin 2004, <http://www2.cnrs.fr/sites/band/fichier/rapportjuin2004.pdf>

tement ou la promotion des chercheurs. La confusion des rôles entretenue entre l'évaluation et la décision, concernant en particulier le déroulement des carrières, affecte l'indépendance des pairs dans leurs fonctions d'évaluateurs, et leur impartialité dans les fonctions, qu'ils assument de fait, de décideurs. Les principes en vigueur dans l'organisation juridictionnelle, qui séparent strictement l'instruction du jugement, pourraient être transposés au service public de la recherche et imposer une distinction des compétences plus nette entre l'évaluation et la décision : une façon de garantir la liberté de jugement des évaluateurs est de ne pas les associer à la décision ; les autorités hiérarchiques elles-mêmes, qui dans l'exercice de leurs responsabilités intègrent nécessairement des critères dépassant ceux propres à l'évaluation, doivent être en mesure d'exploiter les conclusions des évaluateurs plutôt que d'être contraintes de s'en remettre à elles. La mission des évaluateurs devrait alors être définie avec rigueur et précision par les commanditaires de l'évaluation ; ses résultats, soumis à la contradiction, fourniraient bien sûr la base de leur décision, mais ne pourraient en aucun cas être considérés comme se substituant à elle.

Une telle clarification permettrait précisément d'envisager plus systématiquement l'évaluation comme l'outil indispensable à l'action publique.

II. RÉPONDRE À L'EXIGENCE D'UNE ÉVALUATION-ACTION

Pour remplir sa mission, l'évaluation doit être organisée de façon à améliorer l'action : c'est sa vocation même que d'interférer avec le processus de décision, de s'y inscrire en fournissant aux responsables les éléments nécessaires à la prise de décision.

Or, l'évaluation est aujourd'hui excessivement dispersée. Elle ne pourra remplir pleinement son rôle d'aide à la décision qu'au prix d'une réorganisation (A) ; au prix, également, d'un véritable changement d'esprit, de perspective qui la fera regarder comme une fonction stratégique, résolument tournée vers l'avenir (B).

A. Construire un système cohérent d'évaluation

L'évaluation de la recherche telle qu'elle se pratique actuellement en France est trop fragmentée, impliquant des redondances et parfois des constats contradictoires qui ne favorisent pas son articulation avec l'action publique (1) ; par ailleurs, en dépit de ces dispersions, elle ne concerne pas l'ensemble des acteurs de la recherche ce qui est préjudiciable à l'appréhension globale des problèmes (2).

1) Alléger l'évaluation

Le système d'évaluation de la recherche est aujourd'hui, à l'image du système français de recherche lui-même, extrêmement complexe. En effet, aux évaluations spécifiques à la recherche menées par le CNER et par le CNE d'une part, par le CoNRS et par les autres instances d'évaluation propres à chaque grand organisme d'autre part, par la Mission scientifique, technique et pédagogique du ministère de l'éducation nationale et du ministère de la recherche enfin, il faut ajouter non seulement le travail des autres institutions rattachées à l'administration centrale¹⁵⁴⁹, mais aussi les rapports du Conseil supérieur de la recherche et de la technologie¹⁵⁵⁰, ceux du "Conseil national de l'évaluation" placé auprès du Commissariat général du Plan pour conduire les évaluations des politiques publiques de l'État et de ses établissements publics¹⁵⁵¹, ceux de la "mission d'évaluation et de contrôle" de l'Assemblée nationale¹⁵⁵², ceux du "Comité d'évaluation des politiques publiques" du Sénat¹⁵⁵³, ceux du Comité économique et social¹⁵⁵⁴, et ceux de la Cour des comptes qui s'intéresse régulièrement à la gestion des grands organismes de recherche et des universités, voire à celle du ministère de la recherche lui-même¹⁵⁵⁵.

Une telle dispersion des activités d'évaluation de la recherche n'est guère de nature à leur assurer un impact digne de l'effort consenti : pour être efficace, l'évaluation doit être

¹⁵⁴⁹ Comme la Direction de l'évaluation et de la prospective, ou l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

¹⁵⁵⁰ Le Conseil supérieur de la recherche et de la technologie (CSRT), investi depuis 1982 d'une mission générale d'analyse de la conjoncture scientifique, fut chargé par le législateur en 1985 de remettre un avis annuel sur l'évaluation de la politique de recherche et de développement technologique (art. 18 de la loi n° 85-1376 du 23 déc. 1985 précitée) ; par ailleurs, le CSRT s'est vu confier par le législateur en 1999 une mission consistant à participer à l'établissement d'un rapport triennal sur l'application de la loi de 1999 sur l'innovation et la recherche (art. 10 de la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 précitée).

¹⁵⁵¹ voir par ex. Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation (1984-2002), rapport du groupe de travail présidé par Armand FRÉMONT, Commissariat général du Plan, La documentation française, Paris, fév. 2004

¹⁵⁵² voir par ex. Alain CLAEYS, La modernisation de la gestion des universités, rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, 3 mai 2000, doc. A.N. n° 2357 (11^{ème} législ.)

¹⁵⁵³ voir par ex. Yves FRÉVILLE, Des universitaires mieux évalués, des universités plus responsables, rapport précité

¹⁵⁵⁴ voir par ex. Pluridisciplinarité et synergies : une nécessité pour la recherche, avis présenté par Alain POMPIDOU, Les éd. des Journaux officiels, Paris, 2002 ; Économie de la connaissance : la recherche publique française et les entreprises, avis présenté par François AILLERET, Les éd. des Journaux officiels, Paris, 2003

¹⁵⁵⁵ On peut en effet citer certains rapports particuliers de la Cour des comptes relatifs à la recherche, comme La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique, Les éd. du Journal officiel, Paris, juin 1997, ou La gestion de la recherche dans les universités, oct. 2005 ; mais les rapports publics annuels s'intéressent également souvent à la recherche (voir par ex. les chapitres 10, 11 et 12 du rapport public 1999, Les éd. des Journaux officiels, Paris, 2000 ; voir aussi, dans le rapport public 2003 précité, le chapitre V intitulé "Recherche" et consacré aux modes de pilotage du ministère).

concentrée dans un système unique et cohérent. La recherche peut d'ailleurs se trouver paralysée par l'excès d'évaluation, car la préparation des dossiers prend aux évaluateurs comme aux évalués le temps qu'ils pourraient consacrer à leurs travaux : dans la mesure où c'est la capacité de recherche qui fonde la liberté du chercheur, il faut éviter que celui-ci se trouve envahi par des missions annexes. Il serait d'ailleurs paradoxal que l'évaluation, destinée à améliorer l'efficacité de la recherche, en affecte la productivité.

Il est donc temps d'insuffler à l'évaluation de la recherche la coordination indispensable à sa lisibilité, qui passe par une sévère cure d'amincissement.

Le CNER et le CNE pourraient, par exemple, fusionner en un seul organisme chargé de l'évaluation de l'ensemble du système français de recherche ; l'articulation de leur action a déjà été engagée, mais elle reste insuffisante au regard de l'étroite imbrication des grands organismes et des universités qui participent en effet à un système global de production scientifique, symbolisé par les unités mixtes de recherche. En 1999, un rapport produit à la demande du Premier ministre par deux parlementaires avait avancé l'idée d'un "Comité d'évaluation de la recherche française", reprenant les missions du CNER et du CNE¹⁵⁵⁶ ; en 2000, le ministre chargé de la recherche avait repris cette idée en proposant la fusion du CNER et du CNE en un "Comité national d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche"¹⁵⁵⁷.

La Cour des comptes relève, pour sa part, qu' "*alors que le CNU et le CoNRS travaillent chacun sur l'évaluation des personnels, aucun rapprochement de leurs méthodes n'a été opéré*"¹⁵⁵⁸ ; elle déplore par ailleurs, s'agissant cette fois de l'évaluation des laboratoires, l'insuffisante collaboration entre les instances d'évaluation des EPST et la MSTP, en particulier dans le domaine des sciences humaines et sociales¹⁵⁵⁹. La Cour en appelle ainsi, à son tour, à l'unification du dispositif d'évaluation.

Dans le même esprit, la Conférence des présidents d'université avance l'idée d'une "Agence nationale d'évaluation de la recherche"¹⁵⁶⁰, qui à l'image du CNE serait indépen-

¹⁵⁵⁶ voir Pierre COHEN et Jean-Yves LE DÉAUT, Priorité à la recherche. Quelle recherche pour demain ? 60 propositions pour améliorer la synergie entre recherche et enseignement supérieur, l'autonomie des jeunes, l'évaluation, la mobilité et les échanges, rapport au Premier ministre, 22 juillet 1999 (disponible sur le site Internet <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/994001450/0000.pdf>), p. 143

¹⁵⁵⁷ Conférence de presse du 4 mai 2000

¹⁵⁵⁸ Cour des comptes, La gestion de la recherche dans les universités, *op. cit.* p. 38

¹⁵⁵⁹ *ibid.* p. 39

¹⁵⁶⁰ voir L'avenir de la recherche publique, actes du colloque de Bordeaux des 19-20 fév. 2004, et p. 66 le texte d'orientation adopté en séance plénière de la CPU le 6 mai 2004, "Organisation et fonctionnement de la recherche publique en France : situation et avenir" ; sur l'évaluation, voir spéc. p. 74

dante, et qui s'ouvrirait aux chercheurs européens pour bénéficier de leur expérience propre de la recherche et de son évaluation. Elle se subdiviserait en deux instances coordonnées : l'une évaluerait les structures de recherche (les équipes, les laboratoires, et les établissements sur les seuls aspects scientifiques et dans le cadre de la procédure contractuelle), l'autre les personnes, dont les enseignants-chercheurs. Les inconvénients présentés par le caractère central d'une telle institution, chargée de l'évaluation de près de 100 000 chercheurs aux multiples parcours et aux diverses missions, devraient dans ce cas être compensés par une organisation souple permettant une évaluation adaptée à chaque établissement, dont l'impartialité serait garantie par un recrutement extérieur aux établissements concernés sur la base de compétences scientifiques reconnues.

L'ensemble de ces propositions inspirent aujourd'hui l'effort de simplification du système d'évaluation de la recherche française. L'avant-projet de loi de programme pour la recherche, déposé par le gouvernement au Conseil économique et social le 5 octobre 2005, prévoit en effet la création d'une grande "Agence d'évaluation de la recherche" : il s'agirait d'une "autorité publique indépendante", chargée de l'évaluation des politiques scientifiques poursuivies par les établissements publics, et de celle des activités de recherche menées par les unités. Cette nouvelle agence serait ainsi appelée à remplacer à la fois le CNER et le CNE. Par ailleurs, elle chapeauterait l'évaluation de l'ensemble des personnels, sans en prendre toutefois la responsabilité : elle formulerait des recommandations sur la mise en place dans les établissements des procédures d'évaluation des chercheurs et des enseignants-chercheurs, et assurerait un suivi de leur mise en œuvre, mais l'évaluation à proprement parler serait toujours conduite par les établissements eux-mêmes, pour rester adaptée aux missions de chacun.

Il semble en tout cas qu'une harmonisation des principes de l'évaluation s'impose aujourd'hui, et qu'elle soit en bonne voie. Par ailleurs, l'introduction de la notion d'évaluation à l'université est nécessaire ; elle est du reste prévue par l'avant-projet de loi précité.

2) **Généraliser l'évaluation**

Les enseignants-chercheurs échappent au principe constitutionnel selon lequel "*la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*"¹⁵⁶¹ ; or le principe d'indépendance dont ils bénéficient, loin d'en limiter la portée, leur confère bien au contraire des garanties suffisantes pour qu'ils ne soient pas soustraits à une telle obligation.

¹⁵⁶¹ Art. 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

L'idée de soumettre les enseignants-chercheurs à des procédures d'évaluation formalisées n'est pas nouvelle ; un rapport rédigé en 2001 par une commission animée par Éric Espéret¹⁵⁶² avait déjà évoqué la possibilité de contrats pluriannuels individuels, conclus entre chaque enseignant-chercheur et le président de son université. Un tel contrat pourrait fournir la base de l'évaluation des enseignants-chercheurs par les instances *ad hoc* affectées à leur université, et dynamiser leur action au sein de leur établissement, tout en respectant à la fois leur liberté puisque les contrats seraient eux-mêmes négociés à partir des projets formulés par les enseignants-chercheurs, et l'autonomie des universités elles-mêmes qui pourraient s'appuyer sur les évaluations pour gérer leurs personnels.

B. Articuler l'évaluation à la décision

Fondamentalement, l'évaluation est destinée à la rationalisation de l'action publique dans le domaine de la recherche : il est donc essentiel d'améliorer les dispositifs qui la lient à la décision, tant dans une perspective stratégique (1) qu'au sein même des établissements dans la gestion des ressources humaines (2).

1) Renforcer l'aspect stratégique de l'évaluation

En dépit d'une fragmentation excessive, les dispositifs d'évaluation en œuvre se sont certes affinés au fil des années, la culture de l'évaluation commençant à pénétrer l'ensemble du monde de la recherche : les diverses évaluations ont souvent permis aux autorités de tutelle de disposer d'éléments utiles à la conduite de leur politique, aux établissements de mieux asseoir leur stratégie, et aux unités de recherche elles-mêmes de mieux piloter leur activité. Mais l'impact de l'évaluation sur les stratégies de recherche est encore insuffisant¹⁵⁶³ : il est nécessaire que l'évaluation s'inscrive mieux dans la temporalité des décisions, c'est-à-dire qu'elle soit intégrée comme système de référence dans les modalités mêmes de l'action publique.

¹⁵⁶² Nouvelle définition des tâches des enseignants et des enseignants-chercheurs dans l'enseignement supérieur français, rapport d'une commission animée par Éric ESPÉRET, site Internet du ministère de l'éducation nationale, <ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/rapport/esperet/rapport.pdf>

¹⁵⁶³ À titre d'exemple, la Cour des comptes relève que "*la connaissance qu'a la MSTP des laboratoires dont elle évalue les performances n'est pas mise à profit lors des opérations d'implantation des postes et du recrutement des enseignants-chercheurs*" : la MSTP n'a pas été consultée au moment de la répartition des 1 000 emplois d'enseignants-chercheurs créés en 2004 (Cour des comptes, La gestion de la recherche dans les universités, *op. cit.* p. 38).

Se pose à un autre niveau la question politique des conséquences à tirer de l'évaluation : celle-ci est-elle destinée à réduire les inégalités et créer un système de recherche plus homogène, ou à encourager de façon sélective les équipes et les établissements qui sont dans une dynamique favorable ? La conception anglo-saxonne est claire sur ce point : l'évaluation doit permettre de renforcer les succès ; il semble que l'approche communautaire, qui conduit à labelliser des "centres d'excellence", aille dans le même sens, et que les politiques nationales doivent elles-mêmes s'adapter à de telles approches. Il est vrai que dans le domaine scientifique, il n'en va sans doute pas de même que dans le domaine social, et qu'il convient d'encourager l'excellence quitte à délaissier les équipes plus médiocres. Cependant, de tels raisonnements ont conduit au Royaume-Uni à la disparition de bon nombre d'institutions de recherche, qui donne certainement à réfléchir sur l'opportunité d'une certaine redistribution. En effet, si la recherche implique la liberté et suppose les moyens nécessaires à l'exercice de cette liberté, et qu'à l'inverse l'absence de recherche ou la médiocrité ne peuvent justifier l'allocation de moyens publics, il n'en reste pas moins que l'évaluation devrait conduire, au lieu de simplement sanctionner les équipes en difficulté en orientant les financements exclusivement vers celles qui sont plus efficaces, à réfléchir aux moyens de généraliser les dispositifs qui stimulent la créativité et qui peuvent relancer l'activité des équipes insuffisamment productives.

2) Coupler l'évaluation individuelle à la politique des ressources humaines

L'évaluation, parfois perçue comme un simple contrôle permettant de rendre compte des activités menées dans le secteur public, gagnerait beaucoup à être considérée comme un instrument central de gestion du personnel, en association directe avec la prise de décision par l'autorité hiérarchique. Il semble que ce lien soit souvent distendu, les établissements n'inscrivant généralement pas les procédures d'évaluation dans leur politique des ressources humaines ; le poids des syndicats sur l'évaluation ne permet d'ailleurs pas, le plus souvent, de mettre en avant la force de proposition que doit véhiculer l'activité d'évaluation.

En l'état actuel des pratiques, les chercheurs dont l'évaluation révèle qu'ils sont en difficulté dans leur activité sont fréquemment laissés sans accompagnement : le plus souvent, la fonction de suivi individuel et de conseil que devrait remplir l'évaluation n'est pas remplie. Ainsi, alors même que leur activité pourrait être réorganisée, et relancée, elle continue à peser sur le fonctionnement général du système. Par ailleurs, le CoNRS prononce régulièrement l'insuffisance professionnelle de quelques chercheurs qui ont notoirement abandonné la production scientifique ; même si ce phénomène est marginal (0,5 % des effectifs selon un rap-

port présenté devant le Conseil scientifique du CNRS en 2002¹⁵⁶⁴), il est anormal que de tels constats restent sans effet. À l'inverse, le chercheur dont le travail est reconnu par les évaluateurs devrait pouvoir rapidement se situer par rapport aux besoins de son établissement : c'est la raison pour laquelle il est nécessaire de coupler l'activité d'évaluation avec une véritable politique de gestion des ressources humaines, afin que puissent en être systématiquement tirées toutes les conséquences. Introduire par exemple dans les établissements de recherche le principe d'entretiens réguliers entre les chercheurs et leur hiérarchie sur leur bilan d'activités et sur leurs projets, à la lumière des résultats de leur évaluation, permettrait sans grand bouleversement de donner à celle-ci le suivi qu'elle mérite. L'évaluation pourrait alors se traduire par l'accélération de la promotion, par des primes accordées sur projet, par des incitations à la mobilité interne ou externe, par l'encouragement à des fonctions de direction scientifique ou administrative, etc.

Une telle modernisation de l'évaluation des chercheurs permettrait sans doute à la recherche française de renouveler ses pratiques, toujours sur le fondement essentiel du jugement des pairs, mais en les inscrivant davantage dans un contexte national voire international et en donnant plus de poids aux instances légitimes de décision ; on peut penser qu'elle fournirait aux chercheurs des repères plus exigeants, susceptibles de stimuler leurs activités, ainsi que des garanties plus solides au sein même de la communauté scientifique.

¹⁵⁶⁴ Bernard LEGRAS, "Le Comité national de la recherche scientifique et l'évaluation", précité

CONCLUSION DE LA 2^{ÈME} PARTIE

Dans le cadre tracé par l'État au nom de l'intérêt général, les chercheurs publics peuvent non seulement exprimer leur créativité à titre individuel, à la fois grâce à la protection statutaire dont ils bénéficient et aux liens qu'ils peuvent entretenir avec la sphère économique, mais aussi maîtriser collectivement leurs démarches scientifiques grâce à l'autonomie qu'ils assument tant par l'orientation que par l'évaluation de leurs activités. Soigneusement organisée par les pouvoirs publics, la liberté des chercheurs s'est imposée comme une condition *sine qua non* de la production du savoir, qui s'élabore à l'abri des injonctions du pouvoir politique et des exigences du monde économique.

C'est là tout l'enjeu de l'évolution du système public de recherche en France : le "modèle français" est nécessairement amené à évoluer en raison notamment de sa complexité structurelle qui affecte sa lisibilité et son efficacité, mais il devra, pour rester performant, continuer à garantir à ses acteurs la liberté que requièrent leurs missions. S'il est question de développer les procédures déjà connues de la contractualisation des politiques de recherche, qui donnent une part importante d'initiative à la communauté scientifique par le biais des structures dirigeantes des établissements, on évoque aussi la mise en place d'un statut nouveau pour l'ensemble des acteurs de la recherche sous l'appellation (non contrôlée) de "chercheur-enseignant".

Dans le cadre d'un système unifié de recherche publique, la création d'un statut unique pour l'ensemble de ses chercheurs signifierait en tout cas que les chercheurs, quelle que soit leur institution de rattachement, se doivent fondamentalement d'œuvrer à la formation du savoir, mais également à sa transmission par l'enseignement. En pratique, elle pourrait se traduire par de possibles modulations des charges de service, selon l'avancement dans la carrière, la nature et l'effectivité des tâches d'enseignement ou des travaux de recherche, ou même selon l'institution de rattachement. Une telle évolution clarifierait utilement une situation déjà fréquente : celle des unités mixtes de recherche, au sein desquelles nombre de chercheurs à plein temps se vouent à la science sans négliger de lui assurer par l'enseignement le renouvellement dont elle se nourrit. Cette piste de réforme mise notamment sur l'absence de frontière statutaire pour encourager à la mobilité —qui exprime incontestablement une certaine forme

de souplesse, et donc de liberté— et dynamiser ainsi la vie des laboratoires comme celle des facultés.

Cette perspective prolonge le mouvement historique amorcé dès la création du CNRS, qui tend à assimiler dans leur travail commun les chercheurs des grands organismes publics et les chercheurs universitaires. Elle pourrait, sans doute, permettre aux premiers de bénéficier des garanties d'indépendance propres aux enseignants-chercheurs d'aujourd'hui, garanties qui régiraient par conséquent dans sa globalité la production scientifique publique ; et conduirait à soumettre les seconds, dans l'intérêt de la recherche, à un système d'évaluation généralisé, au sein duquel les pairs tiendraient le rôle principal.

La fusion des statuts des enseignants-chercheurs et des chercheurs publics pourrait en outre justifier une revalorisation des carrières, à la fois par la plus forte implication des enseignants-chercheurs dans la recherche, consacrée par une évaluation institutionnalisée, et par la participation des chercheurs publics à la formation : ainsi conçu, un statut unique contribuerait vraisemblablement à renforcer l'attractivité et donc le développement de la recherche publique.

En réalité, le gouvernement actuel n'envisage pas la refonte des statuts : l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi de programme pour la recherche, déposé au Conseil économique et social le 5 octobre 2005, indique certes que le gouvernement entend favoriser la mobilité des scientifiques, mais "*dans le cadre des statuts actuels du chercheur et de l'enseignant-chercheur*". Le débat politique, cependant, s'ouvre à peine : on peut encore espérer qu'il apporte, dans les mois à venir, des solutions plus ambitieuses.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Sous l'impulsion de personnalités très diverses, les pouvoirs publics ont tissé depuis les années 1930 —dans une même conception de l'intérêt général qui a traversé les régimes successifs— des liens étroits entre la science et la République ; l'histoire de leur union est celle d'un mouvement dialectique entre les appels de la communauté scientifique, revendiquant de l'État les moyens de faire avancer le savoir, et l'engagement des pouvoirs publics qui élevèrent la recherche, censée leur fournir les outils de leurs politiques, au rang de priorité nationale. S'est ainsi bâti, progressivement, un système essentiellement fondé sur la solidarité, faisant de la recherche un véritable service public, en charge de politiques publiques et animé par une fonction publique d'État.

Les modalités de prise en charge de la recherche par la puissance publique ont quant à elles profondément évolué au cours des cinquante dernières années, transformant la conception même de l'interventionnisme public dans les processus scientifiques : l'analyse de l'organisation de la recherche et de ses modes de pilotage fait apparaître un mouvement général qui tend à modifier la conception unilatérale de l'action publique au profit d'une approche marquée par l'association croissante des acteurs de la recherche aux missions de l'État. En effet, l'observation des pratiques politiques et administratives démontre que progressivement, les pouvoirs publics sont passés de la planification centrale de la recherche à la contractualisation des politiques scientifiques, de la mise en place d'institutions de recherche dont les statuts s'apparentaient à ceux de l'ensemble des établissements publics nationaux à l'adoption de statuts spécifiques pour les établissements de recherche, du fléchage strict des financements publics à l'octroi de financements sur projets, de l'édition d'une réglementation uniforme à l'assouplissement des statuts notamment en faveur de l'initiative économique. Ainsi, dans le champ même de l'action de l'État et au service de ses politiques, la dynamique propre de la liberté dans le choix des axes de recherche se conjugue désormais aux traditions d'autonomie de la communauté scientifique qui, pour l'exercice même des activités de recherche, continuent à prévaloir dans les établissements publics ; et la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), conformément à son objet même —finalisation des budgets

par programmes, dévolution des crédits par projets, déconcentration de la décision—, ne pourra qu'amplifier la responsabilisation des acteurs de la recherche.

Ainsi la liberté de la recherche et des chercheurs se construit-elle, en France, par l'intervention publique. L'articulation de l'orientation et de la structuration de la recherche par les pouvoirs publics avec le principe de liberté des scientifiques, méritait d'être enrichie pour apparaître sous son jour le plus juste : fondée sur d'apparents antagonismes, elle met en relation les principaux éléments, complémentaires et interdépendants, de la liberté de la recherche.

Cependant, la crise traversée par la recherche publique en 2004 a mis en lumière la fragilité d'un système tout entier suspendu à la solidarité par l'impôt : toute baisse des crédits publics menace d'enrayer son fonctionnement. Il semble d'ailleurs que le consensus de base, dont la pertinence est fondée sur le recours au service public, s'effrite au gré des avancées du libéralisme et de la mondialisation. Dans un tel contexte, on peut se demander si au nom de la souplesse, la refondation annoncée réserve une privatisation progressive de la recherche en France, qui privilégierait les lois du marché et le jeu des concurrences. Le modèle français perdrait alors la part la plus significative de sa spécificité, pour se rapprocher du système anglo-saxon au sein duquel l'initiative privée fait figure de moteur et où la réalité même d'une politique scientifique impulsée par les pouvoirs publics est contestée¹⁵⁶⁵.

La mobilisation des acteurs de la recherche témoigne en tout cas de l'attente d'une nouvelle étape dans la politique et l'organisation publiques de la recherche : elle évoque, selon les termes de Vincent Duclert et d'Alain Chatriot, "*le mouvement ayant présidé à la création du CNRS, aux réalisations croisées de Pierre Mendès France et du général de Gaulle, et aux innovations des années 1980*"¹⁵⁶⁶. Il n'est pas question, bien sûr, de s'en tenir au passé ; mais la logique de la "table rase" n'est pas celle qui domine¹⁵⁶⁷, et il peut être utile de rappeler que l'engagement collectif et significatif en faveur de la recherche, longtemps défendu par le pouvoir politique, a été dans l'histoire de la France l'un des facteurs d'épanouissement de la science. Le pari aujourd'hui lancé aux responsables politiques est de moderniser le système

¹⁵⁶⁵ Olivier Postel-Vinay rappelle par exemple que "*même aujourd'hui, le point de savoir si les États-Unis ont une politique de recherche fait débat : comment font-ils, sans même un ministère de la recherche ? Poussé à l'extrême, le point de vue libéral consisterait sans doute à dire : laissons faire les universités privées et les entreprises, et que les meilleurs gagnent !*" ; Olivier POSTEL-VINAY, "Les enjeux d'une politique de recherche", in *Quel avenir pour la recherche ?*, *op. cit.* p. 101

¹⁵⁶⁶ Vincent DUCLERT et Alain CHATRIOT, "Le sens d'un projet", in *Quel avenir pour la recherche ?*, *op. cit.* p. 12

¹⁵⁶⁷ Il n'est en effet pas question de recréer, *ex nihilo*, un nouveau système de recherche, comme dans les années 1950 ; voir notamment Jacques FRIEDEL, "Une politique de la recherche en crise ? Le cas de la France", *La revue internationale et stratégique*, automne 2004, n° 55, dossier La recherche comme enjeu de la compétition internationale.

français de recherche, qui doit s'adapter aux exigences nouvelles de la production scientifique, sans renier les choix qui conditionnent sa pérennité et assurent la liberté des activités de recherche fondamentale.

C'est notamment à l'aune de ces exigences que peut être lu l'avant-projet de loi de programme pour la recherche, déposé par le gouvernement au Conseil économique et social le 5 octobre 2005.

Le gouvernement prévoit tout d'abord de rénover le mode de gouvernance de la recherche, en confiant la responsabilité des décisions stratégiques à une instance interministérielle présidée par le Premier ministre, appelée "Comité interministériel de la recherche scientifique et technologique" (CIRST) et elle-même conseillée par le "Haut conseil de la science et de la technologie", organe consultatif composé de personnalités choisies en fonction de leurs compétences en matière de recherche —qui viendrait en support de l'actuel Conseil supérieur de la recherche et de la technologie, sans qu'on distingue bien la répartition de leurs compétences. Dans une telle organisation, le ministère de la recherche deviendrait en quelque sorte le secrétariat du CIRST : il serait chargé de préparer ses réunions, et de coordonner en liaison avec les autres départements ministériels non seulement la mise en œuvre des décisions gouvernementales, mais aussi l'action des opérateurs de recherche. Cette organisation n'est pas sans rappeler celle promue en 1958 par le Général de Gaulle, où un "Comité interministériel de la recherche scientifique et technique" assurait la direction politique de la stratégie nationale de la recherche, conseillé par un "Comité consultatif de la recherche scientifique et technique", avec pour support administratif la Délégation générale à la recherche scientifique et technique¹⁵⁶⁸. Mais au-delà de cette organisation des structures politiques, qui à l'échelle de l'histoire des cinquante dernières années semble résulter d'un compromis des expériences françaises en matière de politique de la recherche, le gouvernement prône pour le pilotage des activités de recherche le renforcement d'une "culture de projets" : il entend inciter les opérateurs de recherche à décliner la stratégie nationale dans le cadre d'une contractualisation pluri-annuelle plus poussée de leurs grands objectifs avec l'État, et par ailleurs intensifier l'action des agences de moyens récemment créées, lesquelles délivrent leurs financements exclusivement sur projets (il s'agit de l'Agence nationale de la recherche pour les projets de recherche fondamentale ou appliquée, et de l'Agence de l'innovation industrielle pour les projets de développement technologique conduits sous l'égide des grandes entreprises). Or, si la hausse annoncée du budget de la recherche concerne notamment le recrutement des personnels, c'est-

¹⁵⁶⁸ *cf. supra* p. 72

à-dire l'essentiel¹⁵⁶⁹, elle ne touche s'agissant du financement des activités de recherche que les fonds distribués sur projets, masquant une diminution pourtant réelle des dotations récurrentes attribuées aux laboratoires. Un tel pilotage de la recherche comporte notamment le risque d'un assèchement des moyens nécessaires aux champs disciplinaires non inscrits parmi les priorités du moment, alors même que les recherches qui y sont poursuivies peuvent *a posteriori* se révéler extrêmement fécondes et permettre en réalité, directement ou indirectement, des avancées scientifiques et technologiques majeures pour la société : on sait depuis longtemps que la recherche a besoin du long terme, et c'est précisément la force de la recherche publique que d'avoir inscrit cette donnée dans son mode de fonctionnement.

Sur le plan institutionnel, outre qu'il propose un système d'évaluation profondément renouvelé¹⁵⁷⁰, l'avant-projet de loi entend favoriser les coopérations entre les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche travaillant sur un même territoire. C'est dans cette optique que s'inscrit la création de "pôles de recherche et d'enseignement supérieur" (PRES), qui pourront revêtir divers statuts : de droit public lorsque ces pôles seront érigés en "établissements publics de coopération scientifique" ou en groupements d'intérêt public, de droit privé lorsqu'ils seront érigés en "fondations de coopération scientifique"¹⁵⁷¹. Grâce à leur ancrage territorial, on peut supposer que les universités joueront un rôle majeur dans la constitution de tels pôles. Or, au-delà de l'autonomie des universités —dont la logique est déjà largement engagée, et devrait être encore renforcée si l'on en croit les intentions manifestées par le gouvernement¹⁵⁷²—, c'est leur place au sein du dispositif de recherche qui, lors de la préparation des "états généraux de la recherche" qui se sont tenus à Grenoble en novembre 2004, avait suscité les propositions les plus novatrices : l'une des pistes explorées pour rénover le système français de recherche tendait à confier aux universités le rôle moteur dans le domaine de la création scientifique.

¹⁵⁶⁹ L'augmentation rapide du nombre des chercheurs apparaît en effet comme vitale pour la recherche française ; pour une critique radicale du manque de moyens dont elle dispose aujourd'hui, et pour des pistes de réforme du système lui-même, voir Jean-Jacques SALOMON, "Misère de la recherche en France. Pour une politique de la science et de la technologie : voies et moyens à la mesure des nouveaux enjeux", *Futuribles*, juin 2004, n° 298, p. 5

¹⁵⁷⁰ cf. *supra* p. 537

¹⁵⁷¹ Ces deux statuts, d' "établissement public de coopération scientifique" et de "fondation de coopération scientifique", seraient créés par la loi.

¹⁵⁷² Comme on l'a vu, le gouvernement prévoit en effet de "*moderniser la gestion des ressources de la recherche universitaire*" par l'attribution d'une dotation globale, intégrant l'ensemble des moyens, y compris humains ; le contexte de la mise en place de la LOLF et de la globalisation des budgets ne pourra en tout état de cause qu'aller dans le sens de l'autonomie des établissements. L'évolution générale tend ainsi à doter les universités françaises des outils qui leur permettront peut-être de mieux maîtriser leurs propres politiques scientifiques, à l'instar des universités anglo-saxonnes qui figurent depuis longtemps parmi les plus créatrices.

L'enjeu de l'avant-projet de loi est d'établir un système décentralisé au sein duquel l'initiative et le dynamisme de la recherche —certes sous-tendus par les priorités définies dans les budgets nationaux et dans les programmes européens— appartiendraient aux chercheurs eux-mêmes, forts des garanties d'indépendance qui animent depuis toujours la recherche universitaire. Dans cette perspective, les universités pourraient contribuer dans le cadre des PRES —avec les grands organismes implantés sur leur territoire— à héberger les centres d'excellence encouragés par l'Union européenne. De telles propositions misent sur la généralisation de partenariats volontaires, déjà matérialisés par les unités mixtes de recherche et qui se sont amplifiés avec l'apparition des diverses structures fédératives de recherche, pour améliorer la cohérence d'ensemble du dispositif national de recherche dans le respect des principes de liberté propres à l'Université.

La création envisagée de "campus de recherche" relève de la même logique, mais pour favoriser plus spécifiquement l'association de la recherche publique et de la recherche privée ; la constitution de tels campus est en effet destinée à la poursuite de projets scientifiques d'envergure —mais précisément délimités— par des établissements publics et des centres privés de recherche et développement comme par des entreprises innovantes. Mais alors que l'avant-projet de loi précise que ces nouvelles entités résulteront de la volonté des acteurs scientifiques eux-mêmes —associés dans des "fondations de coopération scientifique", relevant du droit privé—, la création de certains campus de recherche a déjà été annoncée par le gouvernement, indépendamment de toute initiative des institutions concernées¹⁵⁷³. C'est pourquoi la communauté scientifique s'inquiète aujourd'hui de ce qu'elle perçoit comme un dirigisme excessif, contraire à l'esprit d'initiative mis en avant par le texte lui-même¹⁵⁷⁴.

À travers le concept de "campus de recherche", la réflexion pourrait par ailleurs s'ouvrir, et porter non pas seulement sur une meilleure articulation entre la recherche du secteur public et celle du secteur privé, mais aussi sur les conditions d'exercice de la recherche scientifique, indépendamment des modalités de sa prise en charge : le mouvement favorable à la

¹⁵⁷³ Le premier campus de recherche a été baptisé "École d'économie de Paris" ; l'École normale supérieure, l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, l'Université de Paris I, et l'École nationale des ponts et chaussées sont présentés comme ses membres fondateurs, tandis que le CNRS, l'INRA et l'INED sont présentés comme des membres "associés". En réalité, la création de ce campus de recherche n'est nullement spontanée : elle découle directement d'un projet du gouvernement, et a d'ailleurs été annoncée à la presse par le Premier ministre lui-même, qui dans la foulée a désigné le directeur de cette nouvelle structure. Six autres campus sont d'ailleurs prévus par le gouvernement pour 2006 : la liste des sites et de leurs thèmes est déjà connue, bien avant le vote de la loi censée permettre aux acteurs scientifiques d'établir eux-mêmes de tels regroupements.

¹⁵⁷⁴ voir par ex. Pierre LE HIR, "Recherche : le temps des désillusions", *Le Monde* du 19 oct. 2005, pp. 1 et 14, et les propos cités de membres de la communauté scientifique.

liberté de la recherche, impulsé depuis plusieurs décennies par les pouvoirs publics par le biais du service public, pourrait alors jouer sur la recherche privée un effet d'entraînement, et gagner l'ensemble des activités de recherche y compris celles qui sont menées au sein des entreprises au nom d'une logique essentiellement économique. En effet, la vocation des travaux scientifiques ne peut conduire à relativiser la dimension première et essentielle de la recherche, qui est de faire progresser le savoir universel.

À cet égard, la reconnaissance par le Conseil constitutionnel de la liberté de la recherche comme "droit fondamental"¹⁵⁷⁵ justifie que soit étendue la protection due à l'avancement du savoir : au-delà du statut propre à la recherche publique et à ses acteurs, l'ensemble des démarches qui concourent aux progrès de la science requièrent l'indépendance vis-à-vis des sujétions extérieures, que le droit est appelé à garantir de façon plus systématique qu'il ne le fait aujourd'hui. Le droit européen favorise, lui aussi, l'harmonisation des conditions de travail des chercheurs : la Charte européenne des chercheurs et le code de bonne conduite pour leur recrutement, proposés par la Commission européenne en mars 2005¹⁵⁷⁶, concernent tous les scientifiques, et leurs employeurs quel que soit leur statut. Même s'il ne s'agit que d'une recommandation, il est intéressant de relever que la "liberté de recherche" figure en tête des principes généraux applicables aux chercheurs, et que la stabilité de leurs conditions de travail y est présentée comme requise par leur activité de recherche.

Si elle accordait à l'ensemble des acteurs de la recherche —privés comme publics— la capacité d'initiative et les garanties nécessaires à la création scientifique, la réforme qui s'annonce en France s'inscrirait en tout cas dans l'évolution historique d'une réflexion globale sur le statut de la production scientifique au sein d'une société libérale. Il serait en effet cohérent que la recherche scientifique, fût-elle menée au sein d'institutions mues par des logiques économiques ou commerciales, soit soustraite aux aléas des conventions collectives sur les conditions d'emploi des "cadres" : conformément aux exigences constitutionnelles et aux recommandations de la Commission européenne, les pouvoirs publics pourraient alors fournir à tous les scientifiques, sans dénier la logique de profit et de développement à court terme propre aux entreprises privées, les garanties spécifiques qu'appelle une mission de recherche qui dépasse les contingences industrielles pour s'inscrire dans la problématique du progrès commun.

¹⁵⁷⁵ *cf. supra* p. 26

¹⁵⁷⁶ Recommandation de la Commission du 11 mars 2005 concernant la charte européenne du chercheur et un code de conduite pour le recrutement des chercheurs, 2005/251/CE, Journal officiel de l'Union européenne du 22 mars 2005, L 75/67 ; cette recommandation a été approuvée par la Conférence des présidents d'université en séance plénière du 20 octobre 2005 ; voir le site Internet de la CPU, <http://www.cpu.fr>

Nous n'en sommes certes pas là ; c'est pourquoi il peut être utile de rappeler que si la recherche publique présente une spécificité incontestable, l'unité de la recherche en tant que processus de libre développement des connaissances objectives apparaît désormais incontournable. Elle pourrait susciter de nouveaux travaux juridiques, qui viendraient opportunément enrichir les réflexions classiques sur le rôle et sur le statut de la science au sein de sociétés qui ne se passent plus de faire appel à elle.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- AUBY Jean-Marie et AUBY Jean-Bernard, Institutions administratives, 7^{ème} éd., *Précis*, Dalloz, Paris, 1996
- BÉNOIT Francis-Paul, Le droit administratif français, Dalloz, Paris, 1968
- BERTRAND André, Le droit d'auteur et les droits voisins, 2^{ème} éd., Dalloz, Paris, 1999
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, CONAC Gérard et DESOUCHES Christine, Les Constitutions africaines publiées en langue française, 2 tomes, coll. *Retour aux textes*, La documentation française, Paris, 1997
- BRAIBANT Guy et STIRN Bernard, Le droit administratif français, 6^{ème} éd., Presses de la fondation nationale des sciences politiques – Dalloz, Paris, 2002
- CABRILLAC Rémy, FRISON-ROCHE Marie-Anne et REVET Thierry (sous la dir. de), Libertés et droits fondamentaux, 11^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2005
- CHAPUS René, Droit administratif général, 15^{ème} éd., tome 1, Montchrestien, Paris, 2001
- CHAVANNE Albert et BURST Jean-Jacques, Droit de la propriété industrielle, 5^{ème} éd., Dalloz, Paris, 1998
- COLLIARD Claude-Albert et TIMSIT Gérard, Les autorités administratives indépendantes, coll. *Les voies du droit*, PUF, Paris, 1988
- DESCARTES René, Discours de la méthode, Flammarion, Paris, 2000
- DRUESNE Gérard, Droit de l'Union européenne et politiques communautaires, 7^{ème} éd., coll. *Droit fondamental. Droit international et communautaire*, PUF, Paris, 2002
- DUGRIP Olivier et SAÏDJ Luc, Les établissements publics nationaux, coll. *Systèmes*, LGDJ, Paris, 1992
- DUGUIT Léon, Leçons de droit public général, éd. La mémoire du droit (réimpression de l'édition de 1926, E. de Boccord, Paris), Paris, 2000
- DUPUIS Georges, GUÉDON Marie-José et CHRÉTIEN Patrice, Droit administratif, 9^{ème} éd., Armand Colin, Paris, 2004
- DUPUY Pierre-Marie, Les grands textes de droit international public, 4^{ème} éd., coll. *Grands textes*, Dalloz, Paris, 2004
- FAVOREU Louis et PHILIP Loïc, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 12^{ème} éd., coll. *Grands arrêts*, Dalloz, Paris, 2003
- FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André et SCOFFONI Guy, Droit constitutionnel, 7^{ème} éd., *Précis, Droit public – science politique*, Dalloz, Paris, 2004
- FAVOREU Louis, GAÏA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand, PFERSMANN Otto, PINI Joseph, ROUX André, SCOFFONI Guy et TREMEAU Jérôme, Droit des libertés fondamentales, 2^{ème} éd., *Précis, Droit public – science politique*, Dalloz, Paris, 2002
- FRIER Pierre-Laurent, Précis de droit administratif, 3^{ème} éd., coll. *Domat droit public*, Montchrestien, Paris, 2004
- GAUDEMET Yves, STIRN Bernard, DAL FARRA Thierry, ROLIN Frédéric, Les grands avis du Conseil d'État, 2^{ème} éd., coll. *Grands avis*, Dalloz, Paris, 2002
- GOHIN Olivier, Institutions administratives, 4^{ème} éd., coll. *Manuels*, LGDJ, Paris, 2002
- GREWE Constance et OBERDORFF Henri, Les Constitutions des États de l'Union européenne, coll. *Retour aux textes*, La documentation française, Paris, 1999
- GUÉDON Marie-José, Les autorités administratives indépendantes, coll. *Systèmes*, LGDJ, Paris, 1991
- HAYEK Friedrich A., La constitution de la liberté, Litec, Paris, 1994

- LACHAUME Jean-François, BOITEAU Claudie et PAULIAT Hélène, Grands services publics, 2^{ème} éd., Armand Colin, Paris, 2000
- LESAGE Michel, Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte, coll. *Retour aux textes*, La documentation française, Paris, 1995
- LINOTTE Didier et ROMI Raphaël, Services publics et droit public économique, 5^{ème} éd., coll. *Manuels*, Litec, Paris, 2003
- LONG Marceau, WEIL Prosper, BRAIBANT Guy, DELVOLVÉ Pierre, GENEVOIS Bruno, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 14^{ème} éd., coll. *Grands arrêts*, Dalloz, Paris, 2003
- LUCAS André, Propriété littéraire et artistique, 2^{ème} éd., coll. *Connaissance du droit*, Dalloz, Paris, 2002
- LUCHAIRE François, La protection constitutionnelle des droits et des libertés, Economica, Paris, 1987
- MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel, Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, coll. *Manuels*, LGDJ, Paris, 2002
- MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel, Droit constitutionnel, coll. *Droit fondamental*, PUF, Paris, 2004
- PINTO Roger, La liberté d'information et d'opinion en droit international, coll. *Études juridiques comparatives*, Economica, Paris, 1984
- POMIAN Krzysztof, L'Europe et ses nations, coll. *Le débat*, Gallimard, Paris, 1990
- QUERMONNE Jean-Louis, L'appareil administratif de l'État, Le Seuil, Paris, 1991
- RIALS Stéphane, Textes constitutionnels français, coll. *Que sais-je ?*, n° 2022, PUF, Paris, 2001 (1^{ère} éd., 1982)
- RICŒUR Paul, Lectures 1. Autour du politique, Le Seuil, Paris, 1991
- ROLLAND Patrice et TAVERNIER Paul, Textes sur la protection internationale des Droits de l'Homme, 2^{ème} éd., coll. *Que sais-je ?*, n° 2461, PUF, Paris, 1994
- ROUSSEAU Dominique, Droit du contentieux constitutionnel, 6^{ème} éd., coll. *Domat droit public*, Montchrestien, Paris, 2001
- ROUBIER Paul, Le droit de la propriété industrielle, 2 tomes, Sirey, Paris, 1952
- SCHMIDT-SZALEWSKI Joanna et PIERRE Jean-Luc, Droit de la propriété industrielle, 3^{ème} éd., coll. *Manuels*, Litec, Paris, 2003
- STERN Brigitte (sous la dir. de), Livre blanc des Assises nationales de la recherche juridique, LGDJ, Paris, 1994
- SUDRE Frédéric, Droit européen et international des droits de l'homme, 7^{ème} éd., coll. *Droit fondamental*, PUF, Paris, 2005
- TAGUIEFF Pierre-André, Le racisme, coll. *Dominos*, Flammarion, Paris, 1997
- TAINÉ Hippolyte, Les origines de la France contemporaine, 2 tomes, Robert Laffont, Paris, 1986
- VEDEL Georges et DELVOLVÉ Pierre, Droit administratif, 10^{ème} éd. et 11^{ème} éd., coll. *Thémis*, PUF, Paris, 1988 et 1990
- VIVANT Michel, Le droit des brevets, coll. *Connaissance du droit*, Dalloz, Paris, 1997

OUVRAGES SPÉCIALISÉS

- AGAZZI Evandro, Le bien, le mal et la science : les dimensions éthiques de l'entreprise techno-scientifique, coll. *Thémis philosophie*, PUF, Paris, 1996 (traduction de l'italien par Isolda AGAZZI)
- ALLÈGRE Claude, L'âge des savoirs. Pour une renaissance de l'Université, Gallimard, Paris, 1993
- AMESTOY Georges, Les universités françaises, Éducation et gestion, Paris, 1968
- AMSELEK Paul, Science et déterminisme, éthique et liberté : essai sur une fausse antinomie, coll. *Questions*, PUF, Paris, 1988
- AQUILECCHIA Giovanni, Giordano Bruno, Les Belles Lettres, Paris, 2000 (traduction de l'italien par Walter AYGAUD)
- BACON Francis, La Nouvelle Atlantide, Payot, Paris, 1983 (traduction de l'anglais par Michèle LE DŒUFF et Margaret LLASERA)
- BARBER Bernard et HIRSCH Walter, The Sociology of Science, The Free Press of Glencoe, New York, 1962
- BAYET Albert, La morale de la science, Les presses universitaires de France, Paris, 1931
- BEAULIEU Armand, Mersenne – Le grand minime, Fondation Nicolas-Claude Fabri de Peiresc, Bruxelles, 1995
- BEN DAVID Joseph, The Scientist's Role in Society – A Comparative Study, University of Chicago Press, Chicago, 1984 (1^{ère} éd., 1971)
- BEN DAVID Joseph, Éléments d'une sociologie historique des sciences, PUF, Paris, 1997 (textes réunis et introduits par Gad FREUDENTHAL ; traduction française de Scientific Growth : Essays on the Social Organization and Ethos of Science, University of California Press, Berkeley, 1991)
- BERNAL John Desmond, The Social Function of Science, 2^{ème} éd., The M.I.T. Press, Londres, 1973 (1^{ère} éd., Routledge & Kegan Paul Ltd., Londres, 1939)
- BERNARD Claude, Introduction à l'étude de la médecine expérimentale, Flammarion, Paris, 1984 (1^{ère} éd., 1865)
- BERNARD Jean, De la biologie à l'éthique. Nouveaux pouvoirs de la science, nouveaux devoirs de l'homme, Buchet-Chastel, Paris, 1990
- BERTHELOT Marcellin, Science et morale, Calmann-Lévy, Paris, 1897
- BIDAULT Ghislaine, Les mémoires de la recherche, CNRS éd., Paris, 1993
- BINET Jean-René, Le nouveau droit de la bioéthique, coll. *Carré droit*, LexisNexis-Litec, Paris, 2005
- BIQUARD Pierre, Frédéric Joliot-Curie et l'énergie atomique, coll. *Savants du monde entier*, Seghers, Paris, 1961
- BLAIZOT-HAZARD Catherine, Droit de la recherche scientifique, coll. *Thémis*, PUF, Paris, 2003
- BORN Max, La responsabilité du savant dans le monde moderne, *Bibliothèque scientifique*, Payot, Paris, 1967 (traduction de l'allemand par L. JOSPIN)
- BORRILLO Daniel (sous la dir. de), Science et démocratie, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1993
- BOURGEAULT Guy, L'éthique et le droit face aux nouvelles technologies biomédicales, coll. *Sciences-Éthiques-Sociétés*, De Boeck-Wesmael, Bruxelles, 1990
- BYK Christian et MÉMETEAU Gérard, Le droit des comités d'éthique, coll. *Médecine et droit*, éd. Eska - éd. Alexandre Lacassagne, Paris - Lyon, 1996
- CALAMARTE-DOGUET Marie-Gabrielle, Le droit de la recherche, coll. *Systèmes*, LGDJ, Paris, 2005
- CALLON Michel, LARÉDO Philippe et MUSTAR Philippe, La gestion stratégique de la recherche et de la technologie. L'évaluation des programmes, coll. *Innovation*, Économica, Paris, 1995
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick, Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, coll. *La couleur des idées*, Le Seuil, Paris, 2001
- CHARLE Christophe, La République des universitaires. 1870-1940, Le Seuil, Paris, 1994

- CHARLE Christophe et VERGER Jacques, Histoire des universités, coll. *Que sais-je ?*, n° 391, PUF, Paris, 1994
- CHRÉTIEN Claude, La science à l'œuvre : mythes et limites, coll. *Philosopher au présent*, Hatier, Paris, 1991
- COLIN Jean-Pierre, Rituels pour un massacre : le système universitaire en accusation, Georg éd., Paris - Genève, 2001
- CONDORCET, Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain, Librairie philosophique J. Vrin, Paris, 1970
- CONDORCET, Fragment sur l'Atlantide ou efforts combinés de l'espèce humaine pour le progrès des sciences, Flammarion, Paris, 1988
- COURNOT Antoine Augustin, Des institutions d'instruction publique en France, Œuvres complètes, tome VII, *Bibliothèque des textes philosophiques*, Librairie philosophique J. Vrin, Paris, 1977 (1^{ère} éd., 1864)
- DEHEUVELS Paul, La recherche scientifique, coll. *Que sais-je ?*, n° 781, PUF, Paris, 1990
- DELPECH Joseph, Statut du personnel enseignant et scientifique de l'enseignement supérieur, 2^{ème} éd., Librairie du recueil Sirey, Paris, 1931 et 1935 (actualisation 1949)
- DODET Michel, LAZAR Philippe et PAPON Pierre, La République a-t-elle besoin de savants ?, coll. *Science, histoire et société*, PUF, Paris, 1998
- DREYFUS-BRISACH Edmond, L'Université de Bonn et l'enseignement supérieur en Allemagne, Hachette, Paris, 1879
- DUCLERT Vincent et CHATRIOT Alain (sous la dir. de), Quel avenir pour la recherche ?, Flammarion, Paris, 2003
- DUCLOS Denis, La peur et le savoir. La société face à la science, la technique et leurs dangers, coll. *Sciences et société*, éd. La découverte, Paris, 1989
- DUVERGER Maurice, Les orangers du lac Balaton, coll. *L'histoire immédiate*, Le Seuil, Paris, 1980
- EDELMAN Bernard et HERMITTE Marie-Angèle, L'homme, la nature et le droit, Christian Bourgois, Paris, 1988
- EINSTEIN Albert, Science, éthique, philosophie, coll. *Sources du savoir*, Le Seuil – éd. du CNRS, Paris, 1991
- FAGOT-LARGEAULT Anne, L'homme bioéthique : pour une déontologie de la recherche sur le vivant, coll. *Recherches interdisciplinaires*, Maloine, Paris, 1985
- FAYET Joseph, La Révolution française et la science, 1789-1795, Librairie Marcel Rivière & C^{ie}, Paris, 1960
- FOX Robert, Science, Industry, and the Social Order in Post-Revolutionary France, *Collected Studies Series*, Variorum, 1995
- FOX Robert et WEISZ George, The organization of science and technology in France 1808-1914, Cambridge University Press - Maison des Sciences de l'Homme, Cambridge - Paris, 1980
- FRIEDBERG Erhard et MUSSELIN Christine, En quête d'universités, coll. *Logiques sociales*, L'Harmattan, Paris, 1989
- FRIEDBERG Erhard et MUSSELIN Christine (sous la dir. de), Le gouvernement des universités – Perspectives comparatistes, actes du colloque organisé par l'Association Française de Science Politique à Paris les 11 et 12 avril 1991, L'Harmattan, Paris, 1992
- GILLE Bertrand (sous la dir. de), Histoire des techniques, *Encyclopédie de la Pléiade*, Gallimard, Paris, 1978
- GILLISPIE Charles Coulston, Science and Polity in France at the end of the Old Regime, Princeton University Press, Princeton, 1980
- GILPIN Robert, La science et l'État en France, Gallimard, Paris, 1970 (traduction de l'anglais par Michel CARRIÈRE ; 1^{ère} éd., *France in the Age of the Scientific State*, Princeton University Press, Princeton, 1968)
- GODARD Olivier (sous la dir. de), Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines, Fondation Maison des sciences de l'homme – INRA, Paris, 1997
- GUENÉE Simonne, Les universités françaises des origines à la Révolution. Notices historiques, Picard, Paris, 1982
- GUSMÃO Regina, L'engagement français dans l'Europe de la recherche, Économica, Paris, 1997

- HAHN Roger, The Anatomy of a Scientific Institution : the Paris Academy of Sciences, 1666-1803, University of California Press, Berkeley - Los Angeles - London, 1971
- HEILMANN Éric (sous la dir. de), Science ou justice ? Les savants, l'ordre et la loi, ouvrage collectif, éd. Autrement, Paris, 1994
- HERMITTE Marie-Angèle (sous la dir. de), La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, coll. *Droit et Technologies*, Romillat, Paris, 2001
- HIRSCHFIELD John Milton, The Académie Royale des Sciences, 1666-1683, coll. *The Development of Science*, Arno Press, New York, 1981 (1^{ère} éd., 1938)
- HUBERT Gérard et BYK Christian (sous la dir. de), La bioéthique au pluriel. L'Homme et le risque biomédical, coll. *Éthique et Sciences*, John Libbey Eurotext, Paris, 1996
- JANICAUD Dominique (textes présentés et recueillis par), Les pouvoirs de la science. Un siècle de prise de conscience, Librairie philosophique J. Vrin, Paris, 1987
- JOLIOT Pierre, La recherche passionnément, coll. *Sciences*, Odile Jacob, Paris, 2001
- KOURILSKY Philippe et VINEY Geneviève, Le principe de précaution, rapport au Premier ministre, Odile Jacob - La documentation française, Paris, 2000
- LABRUSSE-RIOU Catherine, MATHIEU Bertrand et MAZEN Noël-Jean (sous la dir. de), La recherche sur l'embryon : qualifications et enjeux, *Revue générale de droit médical*, numéro spécial, Les études hospitalières, 2000
- LE GOFF Jacques, Les intellectuels au Moyen Âge, Le Seuil, Paris, 1985 (1^{ère} éd., 1957)
- LEVERGEOIS Bertrand, Giordano Bruno, Fayard, Paris, 1995
- LÉVY-LEBLOND Jean-Marc, La pierre de touche. La science à l'épreuve..., coll. *Folio/Essais*, Gallimard, Paris, 1996
- LIARD Louis, L'enseignement supérieur en France, 1789-1889, A. Colin, Paris, 1888
- LORENZI Jean-Hervé et PAYAN Jean-Jacques, L'université maltraitée, Plon, Paris, 2003
- LOVÉRINI Marie-José, Le Commissariat à l'Énergie Atomique, Gallimard, Paris, 1995
- LUCAS Philippe, L'université captive : l'avenir de l'enseignement supérieur, coll. *L'avenir de la politique*, Publi-sud, Paris, 1987
- MATHIEU Bertrand, Génome humain et droits fondamentaux, coll. *Droit public positif*, Economica – Presses universitaires d'Aix-Marseille, Paris – Aix-en-Provence, 2000
- MAURER Béatrice, Le principe de respect de la dignité humaine et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, La documentation française, Paris, 1999
- MAURY Jean-Pierre, À l'origine de la recherche scientifique : Mersenne, Vuibert, Paris, 2003
- MERTON Robert King, The sociology of science : theoretical and empirical investigations, The University of Chicago Press, Chicago-London, 1973
- MINOT Jacques, Les universités après la loi sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984, coll. *L'administration nouvelle*, série *Éducation*, Berger-Levrault, Paris, 1984
- MINOT Jacques, Histoire des universités françaises, coll. *Que sais-je ?*, n° 2600, PUF, Paris, 1991
- MONOD Jacques, Le hasard et la nécessité, Le Seuil, Paris, 1970
- MONTAGUT Jacques, Concevoir l'embryon à travers les pratiques, les lois et les frontières, Masson, Paris, 2000
- MUSSELIN Christine, La longue marche des universités françaises, coll. *Sciences Sociales et Société*, PUF, Paris, 2001
- NEEDHAM Joseph, La science chinoise et l'Occident, Le Seuil, Paris, 1973 (1^{ère} éd., 1969 ; traduction de l'anglais par Eugène JACOB)
- PAPON Pierre, Le pouvoir et la science en France, coll. *Faire notre histoire*, éd. du Centurion, Paris, 1978
- PAPON Pierre, L'Europe de la science et de la technologie, coll. *Transeurope*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2001
- PASTEUR Louis, Quelques réflexions sur la science en France, Gauthier-Villars, Paris, 1871

- PAYE-JEANNENEY Laurence et PAYAN Jean-Jacques, Le chantier universitaire, Beauchesne, Paris, 1988
- PERRIN Jean, La recherche scientifique, Hermann & C^{ie}, Paris, 1933
- PESTRE Dominique, Science, argent et politique, coll. *Sciences en questions*, INRA éd., Paris, 2003
- PICARD Jean-François, La République des savants, Flammarion, Paris, 1990
- PIGANIOL Pierre, Maîtriser le progrès, Robert Laffont - Gonthier, Paris, 1968
- PIGANIOL Pierre et VILLECOURT Louis, Pour une politique scientifique, Flammarion, Paris, 1963
- POLANYI Michael, La logique de la liberté, coll. *Libre échange*, PUF, Paris, 1989 (traduction de l'anglais par Philippe NEMO ; 1^{ère} éd., The Logic of Liberty, The University of Chicago Press, 1951)
- POPPER Karl Raimund, La logique de la découverte scientifique, *Bibliothèque scientifique*, Payot, Paris, 1988 (traduction de l'anglais par Nicole THYSSEN-RUTTEN et Philippe DEVAUX ; 1^{ère} éd. française, 1973)
- POPPER Karl Raimund, La connaissance objective, *Bibliothèque philosophique*, Aubier, Paris, 1991 (traduction de l'anglais par Jean-Jacques ROSAT ; 1^{ère} éd. en Français, coll. *Textes*, éd. Complexe, Bruxelles, 1972, traduction par Catherine BASTYNS, diffusé en France en 1978, PUF, Paris)
- POSTEL-VINAY Olivier, Le grand gâchis : splendeur et misère de la Science française, Eyrolles, Paris, 2002
- RENAN Ernest, L'avenir de la science, Flammarion, Paris, 1995 (1^{ère} éd., 1890)
- RENAUT Alain, Les révolutions de l'Université. Essai sur la modernisation de la culture, Calmann-Lévy, Paris, 1995
- RODRIGUES Maria Joao (sous la dir. de), Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010), Institut d'études européennes, coll. *Études européennes*, éd. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004
- ROUBAN Luc, L'État et la science. La politique publique de la science et de la technologie, éd. du CNRS, Paris, 1988
- ROUSSEAU Jean-Jacques, Discours sur les sciences et les arts, Flammarion, Paris, 1992
- RUBERTI Antonio et ANDRÉ Michel, Un espace européen de la science. Réflexions sur la politique européenne de recherche, coll. *Science, histoire et société*, PUF, Paris, 1995
- SAGNES Jean (textes présentés par), La renaissance des universités françaises. Textes législatifs et débats parlementaires (1885-1896), Conférence des présidents d'université, Paris, 1996
- SALOMON Jean-Jacques, Science et politique, Économica, Paris, 1989
- SALOMON Jean-Jacques, Survivre à la science : une certaine idée du futur, Albin Michel, Paris, 1999
- SCHEINMAN Lawrence, Atomic energy policy in France under the Fourth Republic, Princeton University Press, Princeton, 1965
- SERRES Michel (sous la dir. de), Éléments d'histoire des sciences, coll. *Cultures*, Bordas, Paris, 1989
- SÈVE Lucien, Pour une critique de la raison bioéthique, Odile Jacob, Paris, 1994
- SUPIOT Alain (sous la dir. de), Pour une politique des sciences de l'Homme et de la société, Conseil national du développement des sciences humaines et sociales, *Quadrige*, PUF, Paris, 2001
- TATON René, Histoire générale des sciences, 3 tomes, *Quadrige/PUF*, Paris, 1994 et 1995 (premières éd. : PUF ; tome I, 1957 ; tome II, 1958 ; tome III-1, 1961 ; tome III-2, 1964)
- THÉRY Jean-François et BARRÉ Rémi, La loi sur la recherche de 1982. Origines, bilan et perspectives du "modèle français", coll. *Sciences en questions*, INRA éd., Paris, 2001
- TUILIER André, Histoire de l'université de Paris et de la Sorbonne, 2 tomes, Nouvelle librairie de France - Éd. Guy-Victor Labat, Paris, 1994
- VERGER Jacques, Les universités françaises au Moyen Âge, E.J. Brill, 1995
- VERGER Jacques, Les universités au Moyen Âge, *Quadrige/PUF*, Paris, 1999 (1^{ère} éd., 1973)
- WEBER Max, Le savant et le politique, Librairie Plon, Paris, 1959
- WEISZ George, The emergence of Modern Universities in France : 1863-1914, Princeton University Press, Princeton, 1983
- YOCCOZ Jean (sous la dir. de), 25 ans de recherche à l'IN2P3, éd. Frontières, Gif-sur-Yvette, 1996

Ouvrages collectifs (ordre chronologique)

Histoire du développement culturel et scientifique de l'humanité, Unesco – Robert Laffont, Paris, 1969

Construire l'avenir, Livre blanc sur la recherche présenté au Président de la République, La documentation française, Paris, sept. 1980

Le centre national d'études des télécommunications. 1944-1974 – Genèse et croissance d'un centre public de recherche, CRCT, Paris, 1990

THÈSES

- BÉVIÈRE Bénédicte, La protection des personnes dans la recherche biomédicale, coll. *Thèses*, Les études hospitalières, Bordeaux, 2001
- BINET Jean-René, Droit et progrès scientifique, coll. *Partage du savoir*, PUF, Paris, 2002
- BLAIZOT-HAZARD Catherine, Les droits de propriété intellectuelle des personnes publiques en droit français, Publications de l'Université de Rouen (n° 170) – LGDJ (*Bibliothèque de droit public*, tome 159), Mont-Saint-Aignan – Paris, 1991
- BRAUD Caroline, Les établissements publics universitaires, thèse de doctorat, dactylographiée, Université de Bordeaux I, 1994
- BRAUD Philippe, La notion de liberté publique en droit français, *Bibliothèque de droit public*, tome 76, LGDJ, Paris, 1968
- BRISSET-SILLION Cécile, Universités publiques aux États-Unis – Une autonomie sous tutelle, L'Harmattan, Paris, 1997
- BOURGOU Taoufik, L'État et la science sous la V^{ème} République. Analyse de l'évolution du modèle français de politique publique de la science et de la technologie, thèse pour le doctorat en science politique, dactylographiée, Université Lyon 3, 1997
- CARIUS Manuel, Cumuls et agents publics, *Bibliothèque de droit public*, tome 222, LGDJ, Paris, 2002
- DECOCQ André, Essai d'une théorie générale des droits sur la personne, *Bibliothèque de droit privé*, tome XXI, LGDJ, Paris, 1960
- DELOFFRE-VYE Frédérique, La responsabilité pénale du chercheur scientifique, thèse de doctorat, dactylographiée, Université de Poitiers, 2000
- DRAGO Roland, Les crises de la notion d'établissement public, Pédone, Paris, 1950
- DRUESNE Gérard, Le Centre national de la recherche scientifique, Masson & C^{ie}, Paris, 1975
- GROMB Sophie, Le droit de l'expérimentation sur l'homme, Litec, Paris, 1992
- JACQ François, Pratiques scientifiques, formes d'organisation et conceptions de la science dans la France d'après-guerre – La politique de la science comme énoncé collectif, thèse de doctorat, École nationale supérieure des Mines de Paris, 1996
- JEAN-PIERRE Didier, L'éthique du fonctionnaire civil. Son contrôle dans les jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises, *Bibliothèque de droit public*, tome 202, LGDJ, Paris, 1999
- JOURDAIN Laurence, La France et la politique de recherche communautaire, thèse de doctorat en science politique, dactylographiée, Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), 1994
- KONDYLIS Vassilios, Le principe de neutralité dans la fonction publique, *Bibliothèque de droit public*, tome 168, LGDJ, Paris, 1994
- LAFONT Max, L'extermination douce, coll. *Clair & Net*, éd. Le bord de l'eau, 2000 ; thèse de médecine soutenue à Lyon en 1981, Université Claude Bernard, Lyon I, sous le titre Déterminisme sacrificiel et victimisation des malades mentaux
- MONNIER Sophie, Les comités d'éthique et le droit : éléments d'analyse sur le système normatif de la bioéthique, thèse de doctorat en droit public, dactylographiée, Université de Bourgogne, 2003
- PASSERON Serge, L'autonomie de gestion des établissements publics nationaux, *Bibliothèque de science financière*, tome VII, LGDJ, Paris, 1968
- POISSON Jean-Frédéric, Bioéthique, éthique et humanisme : les lois françaises de 1994, thèse de philosophie, coll. *Thèses*, Les études hospitalières, Bordeaux, 2003
- PRÉLOT Pierre-Henri, Les établissements privés d'enseignement supérieur, *Bibliothèque de droit public*, tome 154, LGDJ, Paris, 1989
- SCHAEGIS Chrystelle, Progrès scientifique et responsabilité administrative, thèse de droit public, coll. *CNRS droit*, CNRS éd., Paris, 1998
- TOULEMONDE Bernard, Les libertés et franchises universitaires en France, thèse de doctorat, dactylographiée, 2 tomes, Université de Lille II, 1971

RAPPORTS, AVIS ET DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

ACADÉMIE DES SCIENCES

- Rapport biennal sur la science et la technologie en France. Synthèse 1998-2000, Rapport sur la science et la technologie n° 12, Tec & Doc, Paris, nov. 2000
- Structure de la recherche scientifique publique, rapport approuvé le 6 avril 2004, disponible sur le site Internet http://www.academie-sciences.fr/actualites/textes/recherche_06_04_04.pdf

ACADÉMIE NATIONALE DE MÉDECINE, Communiqué du 8 janvier 2002 concernant le projet de loi relatif à la bioéthique, rédigé par Georges DAVID

BABUSIAUX Christian, LE DÉAUT Jean-Yves, SICARD Didier et TESTART Jacques, Plantes transgéniques : l'expérimentation est-elle acceptable ?, rapport à la suite du débat sur les OGM et les essais au champ, coll. *Réponses environnement*, La documentation française, Paris, 2003

BEFFA Jean-Louis, Pour une nouvelle politique industrielle, 15 janv. 2005, disponible sur le site Internet www.rapport-jeanlouisbeffa.com

BELLOC Bernard, "Propositions pour une modification du décret n° 84-431 portant statut des enseignants-chercheurs", http://www.education.gouv.fr/rapport/proposition_belloc.pdf

BOURDIN Joël, ANDRÉ Pierre et PLANCADE Jean-Pierre, Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État, rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France, 30 juin 2004, doc. Sénat n° 392 (2003-2004)

CANNAC Yves et GAZIER François, Étude sur les autorités administratives indépendantes, *Études et Documents du Conseil d'État*, n° 35, 1983-1984

CHASTAGNARET Gérard et GOUJON Marc, Propositions pour simplifier, déconcentrer et mutualiser les fonctions de gestion de la recherche dans les établissements publics scientifiques et de technologie, Rapport au ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, Aix-en-Provence – Paris, déc. 1998

CLAEYS Alain, La modernisation de la gestion des universités, rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, 3 mai 2000, doc. A.N. n° 2357 (11^{ème} législ.)

CLAEYS Alain et HURIET Claude, L'application de la loi n° 94-654 du 29 juillet 1994 du 29 juillet 1994 relative au don et à l'utilisation des éléments et produits du corps humain, à l'assistance médicale à la procréation et au diagnostic prénatal, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 18 fév. 1999, doc. A.N. n° 1407 (11^{ème} législ.), doc. Sénat n° 232 (1998-1999)

CLAEYS Alain et HURIET Claude, Le clonage, la thérapie cellulaire, et l'utilisation thérapeutique des cellules embryonnaires, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 23 fév. 2000, doc. A.N. n° 2198 (11^{ème} législ.), doc. Sénat n° 238 (1999-2000)

COHEN Pierre et LE DÉAUT Jean-Yves, Priorité à la recherche. Quelle recherche pour demain ? 60 propositions pour améliorer la synergie entre recherche et enseignement supérieur, l'autonomie des jeunes, l'évaluation, la mobilité et les échanges, rapport au Premier ministre, 22 juillet 1999, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/994001450/0000.pdf>

COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL D'ÉTHIQUE POUR LES SCIENCES DE LA VIE ET DE LA SANTÉ

(avis disponibles sur le site Internet <http://www.ccne-ethique.fr>)

- Avis n° 1 du 22 mai 1984 sur les prélèvements de tissus d'embryons et de fœtus humains morts, à des fins thérapeutiques, diagnostiques et scientifiques
- Avis n° 2 du 9 oct. 1984 sur les essais de nouveaux traitements chez l'homme
- Avis n° 8 du 15 déc. 1986 relatif aux recherches et utilisation des embryons humains *in vitro* à des fins médicales et scientifiques
- Avis n° 21 du 13 déc. 1990 sur la non-commercialisation du corps humain
- Avis n° 22 du 13 déc. 1990 sur la thérapie génique
- Avis n° 52 du 11 mars 1997 sur la constitution de collections de tissus et organes embryonnaires humains et leur utilisation à des fins scientifiques
- Avis n° 53 du 11 mars 1997 sur la constitution de cellules embryonnaires humaines et leur utilisation à des fins thérapeutiques ou scientifiques
- Avis n° 54 du 22 avril 1997, réponse au Président de la République au sujet du clonage reproductif
- Avis n° 58 du 12 juin 1998 sur le consentement éclairé et l'information des personnes qui se prêtent à des actes de soin ou de recherche

- Avis n° 60 du 25 juin 1998 sur le réexamen des lois de bioéthique
- Avis n° 67 du 27 janv. 2000 sur l'avant-projet de révision des lois de bioéthique
- Avis n° 79 du 18 sept. 2003, Transposition en droit français de la directive européenne relative aux essais cliniques de médicaments : un nouveau cadre éthique pour la recherche sur l'homme

COMITÉ D'ÉTHIQUE POUR LES SCIENCES DU CNRS (COMETS), Éthique et évaluation, juin 2004, <http://www2.cnrs.fr/sites/band/fichier/rapportjuin2004.pdf>

COMITÉ NATIONAL D'ÉVALUATION DES EPSCP

- Recherche et universités, revue *Le Débat*, n° 43, janv.-mars 1987, p. 152
- Où va l'Université ?, rapport, Gallimard, Paris, 1987
- Universités : la recherche des équilibres, rapport au Président de la République, 1989-1993, La documentation française, Paris, 1993
- Évolution des universités, dynamique de l'évaluation, rapport au Président de la République, 1985-1995, La documentation française, Paris, 1995
- Les missions de l'enseignement supérieur : principes et réalités, rapport au Président de la République, juin 1997, La documentation française, Paris, 1997
- La valorisation de la recherche, rapport thématique, 1999, voir le site Internet http://www.cne-evaluation.fr/fr/publication/som_theme.htm
- Repères pour l'évaluation, rapport au Président de la République, 2002, La documentation française, Paris, 2003
- Nouveaux espaces pour l'Université, rapport au Président de la République, 2000-2004, voir le site Internet http://www.cne-evaluation.fr/fr/publication/som_pres.htm

COMITÉ NATIONAL D'ÉVALUATION DE LA RECHERCHE

- L'évaluation de la recherche. Réflexions et pratiques. Activités du Comité, 1990-1993, La documentation française, Paris 1994
- Un autre regard sur la recherche. Sept évaluations 1990-1993, La documentation française, Paris 1994
- Réflexions sur l'appareil national de recherche et de développement technologique, rapport annuel au Président de la République, La documentation française, Paris, juillet 1994
- De nouveaux espaces pour l'évaluation de la recherche. Cinq évaluations 1994-1997, La documentation française, Paris 1997
- Évaluation de la recherche en océanographie, fév. 1998, La documentation française, Paris, 1998
- La France dans l'espace scientifique et technique européen, juillet 1999, La documentation française, Paris, 2000
- Recherche sur l'animal et santé de l'homme, déc. 2002, La documentation française, Paris, 2003
- Une communauté de recherche, le pôle de Grenoble, La documentation française, Paris, 2003
- Une communauté de recherche, le pôle de Montpellier, La documentation française, Paris, 2003
- Innovation et transfert de technologie. Bilan des suites de deux évaluations (SPI et CRITT), La documentation française, Paris, 2003
- La recherche publique française : une évaluation, rapport au Président de la République, 24 avril 2003, La documentation française, Paris, 2003
- Évaluation de la recherche publique dans les établissements publics français, La documentation française, Paris, 2003
- Évaluation à mi-parcours du contrat quadriennal de l'INRIA. La contribution du CNER, La documentation française, Paris 2003

COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

- Recherche et innovation : la France dans la compétition mondiale, rapport du groupe présidé par Bernard MAJOIE, La documentation française, Paris, oct. 1999
- Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation (1984-2002), rapport du groupe de travail présidé par Armand FRÉMONT, La documentation française, Paris, fév. 2004

COMMISSION EUROPÉENNE

- La politique communautaire de la recherche et de la technologie : ses développements jusqu'en 1984, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1985
- Vade-mecum de la recherche communautaire, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1987
- Pour entrer dans le XXI^{ème} siècle : emploi, croissance, compétitivité. Le Livre blanc de la Commission des Communautés européennes, présenté par Jacques DELORS, Michel Lafon – Ramsay, Paris, 1994
- "Vers un espace européen de la recherche", COM (2000) 6 du 18 janv. 2000
- "Réalisation de l' "espace européen de la recherche" : orientations pour les actions de l'Union dans le domaine de la recherche (2002-2006)", COM (2000) 612 du 4 oct. 2000

- "Mise au point d'une méthode ouverte de coordination pour l'évaluation comparative des politiques nationales de la recherche – Objectifs, méthodologie et indicateurs", SEC 1842 du 3 nov. 2000
- "Cartographier l'excellence en matière de recherche et de développement technologique en Europe", SEC (2001) 434 du 12 mars 2001
- "Accomplir la mission du CCR dans le cadre de l'espace européen de la recherche", COM (2001) 215 du 20 avril 2001
- communication au sujet des activités de recherche menées en Europe concernant les encéphalopathies spongiformes transmissibles, COM (2001) 323 du 12 juin 2001
- "Stratégie en faveur de la mobilité au sein de l'Espace européen de la recherche", COM (2001) 331 du 20 juin 2001
- "Rapport intermédiaire sur l'étalonnage des performances des politiques nationales de recherche", SEC (2001) 1002 du 20 juin 2001
- "La dimension internationale de l'espace européen de la recherche", COM (2001) 346 du 25 juin 2001
- "La dimension régionale de l'espace européen de la recherche", COM (2001) 549 du 3 oct. 2001
- "Étalonnage des performances des politiques nationales de recherche et développement technologique : premiers résultats", SEC (2002) 129 du 31 janv. 2002
- "Plus de recherche pour l'Europe. Objectif : 3 % du PIB", COM (2002) 499 du 11 sept. 2002
- "L'espace européen de la recherche : un nouvel élan", COM (2002) 565 du 16 oct. 2002
- "Le rôle des universités dans l'Europe de la connaissance", COM (2003) 58 du 5 février 2003
- "Investir dans la recherche : un plan d'action pour l'Europe", COM (2003) 226 du 4 juin 2003
- "Les chercheurs dans l'espace européen de la recherche : une profession, des carrières multiples", COM (2003) 436 du 18 juillet 2003
- "L'Europe et la recherche fondamentale", COM (2004) 9 du 14 janv. 2004
- "Construire notre avenir commun. Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013", COM (2004) 101 du 10 fév. 2004
- "La science et la technologie, clés de l'avenir de l'Europe – Orientations pour la politique de soutien à la recherche de l'Union", COM (2004) 353 du 16 juin 2004
- Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi, rapport du groupe de haut niveau constitué par la Commission européenne et présidé par Wim KOK, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, nov. 2004
- Recherche exploratoire : le défi européen, EUR 21619, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, fév. 2005
- Recommandation de la Commission du 11 mars 2005 concernant la charte européenne du chercheur et un code de conduite pour le recrutement des chercheurs, 2005/251/CE, Journal officiel de l'Union européenne du 22 mars 2005, L 75/67

CONSEIL ÉCONOMIQUE, Les problèmes de la recherche scientifique et technique, rapport présenté par Camille SOULA au nom du Conseil économique, *Études et travaux*, n° 27, PUF, Paris, 1953

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS D'UNIVERSITÉ

- Budget global des universités, rapport final du groupe de travail de la CPU, conclusions rendues le 29 août 2002, <http://www.cpu.fr>
- Quelques éléments sur la place de la recherche conduite dans les universités au sein de la recherche publique en France, fév. 2004, <http://www.cpu.fr>

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

- La technologie et l'innovation, rapport de mission présenté par Henri GUILLAUME, La documentation française, Paris, 1998
- Le rôle des brevets et des normes dans l'innovation et l'emploi, avis présenté par Christian RAMPHFT, Les éd. des Journaux officiels, Paris, 1998
- Pluridisciplinarité et synergies : une nécessité pour la recherche, avis présenté par Alain POMPIDOU, Les éd. des Journaux officiels, Paris, 2002
- Économie de la connaissance : la recherche publique française et les entreprises, avis présenté par François AILLERET, Les éd. des Journaux officiels, Paris, 2003

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE BOURGOGNE, La recherche publique en Bourgogne, avis présenté par Jean-Pierre GRENOUILLET, Bernard LAURIN et Claire MOUSSET-DECLAS, mars 2003

CONSEIL D'ÉTAT

- Les établissements publics nationaux : catégories et spécificités, *Notes et études documentaires*, n° 4784, La documentation française, 1985 (étude également publiée sous le titre : Étude sur les établissements publics. Réflexions sur les catégories et les spécificités des établissements publics nationaux, *EDCE*, n° 36, 1984-1985)
- Les groupements d'intérêt public, La documentation française, Paris, 1997

- Réflexions sur le droit de la santé, rapport public 1998, Études et documents n° 49, La documentation française, Paris
- Les lois de bioéthique : cinq ans après, étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 25 nov. 1999, La documentation française, Paris, 1999

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA PROPRIÉTÉ LITTÉRAIRE ET ARTISTIQUE, Rapport de la commission spécialisée portant sur la création des agents publics (<http://www.culture.gouv.fr/culture/cspla/rapagentspublic.pdf>), et avis n° 2001-1 du 20 déc. 2001 relatif à la création des agents publics (<http://www.culture.gouv.fr/culture/cspla/avis01-1.htm>)

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE

(avis disponibles sur <http://www.recherche.gouv.fr/conseil/csrt/avis.htm>)

- Avis sur le BCRD pour 2000, rendu en séance plénière du 27 oct. 1999
- Avis sur le BCRD pour 2001, rendu en séance plénière du 18 oct. 2000
- Avis sur le BCRD pour 2002, rendu en séance plénière du 25 oct. 2001
- Avis sur le BCRD pour 2003, adopté en séance plénière le 17 oct. 2002
- Avis sur le BCRD pour 2004, adopté en séance plénière le 23 oct. 2003
- Avis sur le BCRD pour 2005, adopté en séance plénière le 21 oct. 2004

CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET DU PROGRÈS TECHNIQUE, La recherche scientifique et le progrès technique, rapport au Président du Conseil des ministres et au Commissaire général au Plan en vue de la préparation du III^{ème} plan de modernisation et d'équipement, juin 1957

COUR DES COMPTES

- La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique, rapport public particulier, Les éd. du Journal officiel, Paris, juin 1997
- Le rapport public 1999, Les éd. des Journaux officiels, Paris, 2000
- La fonction publique de l'État, rapport public particulier, tome 2, Les éd. des Journaux officiels, Paris, avril 2001
- La gestion du système éducatif, rapport public particulier, Les éd. des Journaux officiels, Paris, avril 2003
- Le rapport public 2003, Les éd. des Journaux officiels, Paris, 2004
- La gestion de la recherche dans les universités, rapport au Président de la République, octobre 2005

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE, Rapport annuel relatif à l'exercice 1996, 15-16 oct. 1997, JOCE n° C 348 du 18 nov. 1997, p. 1

DELEBARRE Michel et GARRIGUE Daniel, La stratégie de Lisbonne : stratégie d'une Europe plus volontaire, rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur le suivi de la stratégie de Lisbonne, 16 fév. 2005, doc. A.N. n° 2102 (12^{ème} législ.)

DÉLÉGATION GÉNÉRALE À LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE

- Les actions concertées, rapport d'activité 1965, La documentation française, Paris, 1967
- La recherche scientifique et technique dans le budget de l'État, 1958-1967, *Le Progrès scientifique*, numéro spécial, La documentation française, Paris, 1967
- Les moyens consacrés par l'État à la recherche et au développement en 1966, *Le Progrès scientifique*, numéro spécial, La documentation française, Paris, fév. 1969

DOOR Jean-Pierre, La recherche publique et privée en France face au défi international, rapport d'information déposé par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, 21 déc. 2004, doc. A.N. n° 1998 (12^{ème} législ.)

ESPÉRET Éric, Nouvelle définition des tâches des enseignants et des enseignants-chercheurs dans l'enseignement supérieur français, <ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/rapport/esperet/rapport.pdf>

FRANÇOIS-PONCET Jean, La fuite des cerveaux : mythe ou réalité ?, rapport fait au nom de la commission des affaires économiques et du Plan sur l'expatriation des jeunes Français, 7 juin 2000, doc. Sénat n° 388 (1999-2000)

FRÉVILLE Yves, Des universitaires mieux évalués, des universités plus responsables, rapport d'information fait au nom du comité d'évaluation des politiques publiques et de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur la politique de recrutement et la gestion des universitaires et des chercheurs, 6 nov. 2001, doc. Sénat n° 54 (2001-2002)

GARRIGUE Daniel, Recherche européenne : l'urgence du réveil, rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur la politique européenne de recherche et de développement, 30 sept. 2003, doc. A.N. n° 1095 (12^{ème} législ.)

- GARRIGUE Daniel, Les nouveaux enjeux de la recherche publique : pilotage et émergence des équipes de chercheurs, rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur l'organisation de la recherche publique en Europe, 27 oct. 2004, doc. A.N. n° 1885 (12^{ème} législ.)
- GATIGNOL Claude, Avis présenté au nom de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi de finances pour 2004 (n° 1093), 9 oct. 2003, doc. A.N. n° 1112 tome 15 (12^{ème} législ.)
- GAUDRAT Philippe et MASSÉ Guy, La titularité des droits sur les œuvres réalisées dans les liens d'un engagement de création, rapport au ministre de la culture, au ministre de la justice et au secrétaire d'État à l'industrie, 2000 (<http://www.culture.gouv.fr/culture/cspla/audrat.pdf>)
- GUILLAIN, Rapport fait au nom de la commission du budget chargée d'examiner la proposition de loi de M. AUDIFFRED ayant pour objet la création d'une caisse de recherches scientifiques investie de la personnalité civile, Journal Officiel – Documents parlementaires, Chambre des députés, Annexes, 1901-I, p. 194
- HÉNART Laurent, Rapport spécial fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan sur le projet de loi de finances pour 2004, 9 oct. 2003, doc. A.N. n° 1110 (12^{ème} législ.), annexe n° 31, "Enseignement supérieur"
- HURIET Claude, La protection des personnes se prêtant à des recherches biomédicales. Le rôle des comités : un bilan et des propositions, rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales, 6 avril 2001, doc. Sénat n° 267, 2000-2001
- LAFFITTE Pierre, Rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi sur l'innovation et la recherche, 11 fév. 1999, doc. Sénat n° 217
- LARÉDO Philippe, "L'évaluation de la recherche en France : éléments de cadrage", présentation pour la session du Conseil scientifique du CNRS sur l'évaluation, 1^{er}-2 juillet 2002, <http://www.cnrs.fr/comitenational/conseil/exposes/Laredo.pdf>)
- LE CHÂTELIER Henry, Les encouragements à la recherche scientifique, rapport à la section des études économiques du Musée social, *Annales du Musée social*, supplément de juillet 1914, p. 61
- LE CHÂTELIER Henry, Rapport de la commission d'action extérieure de l'Académie sur les laboratoires nationaux de recherches scientifiques, *Comptes rendus de l'Académie des sciences*, CLIII, p. 581
- LE DÉAUT Jean-Yves, De la connaissance des gènes à leur utilisation, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 8 juillet 1998, doc. A.N. n° 1054 (11^{ème} législ.), doc. Sénat n° 545 (1997-98)
- LEGRAS Bernard, "Le Comité national de la recherche scientifique et l'évaluation", version écrite de la présentation faite le 2 juillet 2002 devant le Conseil scientifique du CNRS, <http://www.cnrs.fr/comitenational/conseil/exposes/Legras.pdf>)
- LENOIR Noëlle avec la collaboration de STURLÈSE Bruno, Aux frontières de la vie, rapport au Premier ministre, 2 tomes (tome 1 : "Une éthique biomédicale à la française" ; tome 2 : "Paroles d'éthique"), *coll. des rapports officiels*, La documentation française, Paris, 1991
- MINISTÈRE DE LA RECHERCHE
- Rapport d'activité ministériel. Mars 2000 - Mars 2002
 - Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Recherche et développement en France. Résultats 2001, estimations 2002, objectifs socio-économiques du BCRD 2003, *Les dossiers*, n° 148, Enseignement supérieur, Recherche et Technologie, fév. 2004
 - Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Les carrières scientifiques : une approche fondée sur des éléments d'analyse comparative européenne, rapport rédigé par François BONACCORSI, Suzanne SRODOGORA, Marc GOUJON et Patrice VAN LERBERGHE, n° 2004-140, oct. 2004
 - Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Les Maisons des Sciences de l'Homme (MSH), rapport rédigé par Suzanne SRODOGORA, Gérard LESAGE, Jean-Richard CYTERMANN, Michel TYVAERT et Tristan CHALON, n° 2004-141, oct. 2004
 - Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Les dispositifs de gestion de la valorisation de la recherche et des prestations de services mis en place dans les EPSCP, rapport rédigé par Pierre BALME, Huguette HAUGADES et Jean-Loup DUPONT, n° 2004-156, nov. 2004

- Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, éd. 2005
- Direction de la technologie, Mesures de soutien à l'innovation et à la recherche technologique – Bilan au 31 décembre 2004, mars 2005, <http://www.recherche.gouv.fr/rapport/soutienirt.pdf>
- Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, Les aides à la création d'entreprises innovantes à partir de la recherche publique : bilan des dispositifs et analyse des entreprises concernées, rapport rédigé par Alain BILLON, Jean-Loup DUPONT et Jacques HAUDEBOURG, n° 2005-034, juin 2005

DE MONZIE Anatole, Rapport au Président de la République annexé au décret du 11 avril 1933 instituant un Conseil supérieur de la recherche scientifique, J.O. 15 avril 1933, p. 3871

OBSERVATOIRE DES SCIENCES ET DES TECHNIQUES

- Science et technologie, indicateurs 2002, sous la dir. de Rémi BARRÉ et de Laurence ESTERLE, Economica, Paris, 2002
- Les chiffres clés de la science et de la technologie, sous la dir. de Philippe MUSTAR, Economica, Paris, 2000 (éd. 2000-2001), 2003 (éd. 2003)

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, Les partenariats public-privé pour la recherche et l'innovation : une évaluation de l'expérience française, rapport de l'OCDE, mars 2004, <http://www.recherche.gouv.fr/rapport/pppfrance.pdf>

ROUSSO Henry, président de la Commission sur le racisme et le négationnisme à l'université Jean Moulin Lyon III, Rapport au ministre de l'éducation nationale sur le racisme et le négationnisme à Lyon III, sept. 2004, ftp://trf.education.gouv.fr/pub/edutel/rapport/rapport_rousso.pdf

TRÉGOUËT René, Recherche et nouvelles technologies, rapport général fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 2004, 20 nov. 2003, doc. Sénat n° 73 (2003-2004), tome III, annexe n° 26

TRÉGOUËT René, Les déficiences de la gestion des personnels des établissements publics à caractère scientifique et technique, rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le rapport de la Cour des comptes relatif à la gestion des personnels des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST), 29 juin 2004, doc. Sénat n° 385 (2003-2004)

NOTES ET ÉTUDES DOCUMENTAIRES (ordre chronologique)

CHATELET Albert, La France devant les problèmes de la science, 1^{ère} partie ("Le domaine scientifique – Données actuelles – Inventaire"), *Notes et études documentaires*, La documentation française, n° 2.552, 20 juin 1959

CHATELET Albert, La France devant les problèmes de la science, 2^{ème} partie ("L'enseignement supérieur – Les institutions scientifiques – La formation des maîtres et des chercheurs"), *Notes et études documentaires*, La documentation française, n° 2.580, 20 oct. 1959

La France devant les problèmes de la science, 3^{ème} partie ("L'organisation et les structures de la recherche"), *Notes et études documentaires*, La documentation française, n° 2.671, 28 mai 1960

La France devant les problèmes de la science, 4^{ème} partie ("Développements récents de l'organisation de la recherche en France"), *Notes et études documentaires*, La documentation française, n° 2.721, 30 nov. 1960

Le développement nucléaire français depuis 1945, *Notes et études documentaires*, La documentation française, n° 3246, 18 déc. 1965

La documentation française illustrée, juin-juillet 1967, numéro spécial 228-229

DRUESNE Gérard, L'organisation administrative de la recherche scientifique en France, *Notes et études documentaires*, n° 3863, La documentation française, 28 fév. 1972

CONSEIL D'ÉTAT, Sciences de la vie : de l'éthique au droit, *Notes et études documentaires*, n° 4855, La documentation française, 1988

COLLOQUES, JOURNÉES D'ÉTUDES, SÉMINAIRES (ordre chronologique)

- L'organisation de la recherche appliquée en Europe, Documents de la Conférence de Nancy, 11-13 oct. 1954, publié par l'Organisation européenne de coopération économique, Paris, 1955
- Le colloque de Caen (1^{er}-3 nov. 1956), *Les cahiers de la République*, numéro spécial sur l'Enseignement et la Recherche Scientifique, janv.-fév. 1957
- L'administration et l'organisation de la recherche, Premier colloque régional européen, Château de Ménars, 25-29 avril 1960, Publications de l'OECE, Paris, 1961
- Aspects économiques et sociaux du progrès technique et de la recherche scientifique, Cycle de conférences organisé par l'Institut d'Administration des Entreprises de l'Université de Paris avec le concours de la Délégation Générale à la Recherche Scientifique, Dunod, Paris, 1964
- Aspects juridiques de la recherche scientifique, Séminaire organisé à Neuilly-sur-Seine les 10, 11 et 12 juin 1965, Commission droit et vie des affaires, coll. scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège, Faculté de droit de Liège et Martinus Nijhoff, La Haye, 1965
- Problèmes de politique scientifique, Séminaire de Jouy-en-Josas, 19-25 fév. 1967, Publications de l'O.C.D.E., Paris, 1968
- Les cadres juridiques de la coopération internationale en matière scientifique et le problème européen, actes des colloques d'Aix-en-Provence et Nice, Commission des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 31 mai 1970
- La recherche scientifique et le droit, actes du 10^{ème} colloque de droit européen, Université de Liège, 23-25 sept. 1980, Conseil de l'Europe – Direction des affaires juridiques, Strasbourg, 1981
- La recherche juridique (droit public), actes de colloque présidé par Charles EINSENMANN, Recherches Panthéon-Sorbonne, Université de Paris I, série *Sciences juridiques, administration publique*, Economica, Paris, 1981
- Colloque national Recherche et Technologie, actes du Colloque national Recherche et Technologie, Paris, 13-16 janv. 1982, coll. *Points*, série *Sciences*, La documentation française, Paris, 1982
- Universités 1985 : un nouveau contrat avec le pays. Les relations contractuelles universitaires, Conférence des présidents d'université, 13-14 juin 1985, La documentation française, Paris, 1986
- Le gouvernement des universités – Perspectives comparatistes, Actes du colloque organisé par l'Association Française de Science Politique sous la dir. de Erhard FRIEDBERG et Christine MUSSELIN à Paris les 11 et 12 avril 1991, L'Harmattan, Paris, 1992
- Le mot "race" est-il de trop dans la Constitution ?, actes du colloque organisé sur ce thème par Simone BONNAFOUS, Bernard HERSZBERG et Jean-Jacques ISRAËL, *Mots, langage du politique*, Fondation des sciences politiques, déc. 1992
- Le savant et le politique aujourd'hui, colloque de La Villette, Cité des sciences et de l'industrie – Le Monde, 7 juin 1996, *Bibliothèque Albin Michel Idées*, Albin Michel, Paris, 1996
- Science, éthique et société, actes du colloque international tenu à Paris du 16 au 19 sept. 1996, Fédération Mondiale des Travailleurs Scientifiques, World Federation of Scientific Workers, Montreuil, 1996
- La décision publique et le droit de la responsabilité face au principe de précaution, actes du colloque organisé à Dijon les 27 et 28 avril 2000 par le Centre de recherches en droit public et économique, *Revue juridique de l'environnement*, 2000, numéro spécial Le principe de précaution, pp. 7-124
- Des premières expériences scientifiques aux premiers satellites, actes de la première rencontre de l'I.F.H.E. sur l'essor des recherches spatiales en France, Paris, 24-25 oct. 2000, Division des publications ESA (Agence spatiale européenne), Pays-Bas, 2001
- Autonomie des Universités, Conférence des présidents d'université, actes du colloque de Lille des 22-23 mars 2001, <http://www.cpu.fr>
- L'avenir de la recherche publique, Conférence des présidents d'université, actes du colloque de Bordeaux des 19-20 fév. 2004, <http://www.cpu.fr>
- De Berlin à Bergen : nouveau enjeux de l'évaluation, Colloque de Dijon, 10-11 juin 2004, actes disponibles sur le site Internet du CNE, <http://www.cne-evaluation.fr>
- Bioéthique 1994-2004. Regards croisés sur une décennie historique, actes du colloque organisé à Besançon le 10 mai 2005 sous la dir. de Jean-René BINET, *Revue générale de droit médical*, déc. 2005, n° 17 (à paraître)
- Quel droit pour la recherche ?, colloque organisé à Grenoble les 16 et 17 juin 2005 sous la dir. d'Étienne VERGÈS ; actes à paraître

ARTICLES DE DOCTRINE, CONTRIBUTIONS

- ALIX Jean-Pierre, "La gestion du CNRS entre 1939 et 1989", *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989*, 1990-10, p. 19
- AMSELEK Paul, "Une institution financière en clair-obscur : la règle du service fait", in Études de finances publiques, Mélanges Paul-Marie Gaudemet, Economica, Paris, 1984, p. 425
- AUBENAS Benoît, "Le statut du chercheur dans les institutions scientifiques internationales", in Les cadres juridiques de la coopération internationale en matière scientifique et le problème européen, actes des colloques d'Aix-en-Provence et Nice, Commission des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 31 mai 1970, p. 569
- AUBY Jean-Marie, "La loi du 20 décembre 1988 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales", *La Semaine Juridique (édition générale)*, 1989, n° 12, I, chron., p. 3384
- D'AUTUME Christine, "Vers un encadrement international du développement des sciences de la vie", *Gazette du Palais*, 16 juillet 1996, p. 784
- BAGHESTANI-PERREY Laurence, "Le principe de précaution : nouveau principe fondamental régissant les rapports entre le droit et la science", *Recueil Dalloz*, 1999, chron., p. 457
- BAMSHAD Michael J. et OLSON Steve E., "Does race exist ?", *Scientific American*, déc. 2003, p. 50
- BARBER Bernard, "Resistance by Scientists to Scientific Discovery", in Bernard BARBER & Walter HIRSCH, The Sociology of Science, The Free Press of Glencoe, New York, 1962, p. 539
- BARBLAN Andris, "Modes et tendances du financement de l'enseignement supérieur en Europe", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 285
- BARRÉ Martine, "La valorisation de la recherche universitaire et la propriété intellectuelle : les limites de l'instrumentalisation juridique d'une politique économique", *Revue de la recherche juridique*, 2002-2, n° 93, p. 933
- BATSELÉ Didier, HANOTIAU Michel et DAURMONT Odile, "La lutte contre le racisme et la xénophobie, mythe ou réalité ?", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1^{er} juillet 1991, n° 7, p. 319, et 1^{er} oct. 1991, n° 8, p. 435
- BAUD Jean-Pierre, "Le savant fou", in Science ou justice ? Les savants, l'ordre et la loi, ouvrage collectif dirigé par Éric HEILMANN, éd. Autrement, Paris, 1994, p. 122
- BAULIEU Étienne Émile, "La recherche scientifique européenne est en danger !", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 147
- BEAUD Olivier, GUYAUX André et PORTIER Philippe, "Contre l'instrumentalisation de l'université", *Commentaire*, hiver 2001-2002, vol. 24, n° 96, p. 815
- BEAUVAIS Laurent, "IN2P3 : l'histoire d'une institution singulière", in 25 ans de recherche à l'IN2P3, sous la dir. de Jean YOCCOZ, éd. Frontières, Paris, 1996, p. 146
- BECKMEIER Carola, "Réseaux décisionnels dans les universités françaises et allemandes", in Le gouvernement des universités – Perspectives comparatistes, actes du colloque organisé par l'Association Française de Science Politique sous la dir. de Erhard FRIEDBERG et Christine MUSSELIN à Paris les 11 et 12 avril 1991, L'Harmattan, Paris, 1992, p. 29
- BEIGNIER Bernard, "L'ordre public et les personnes", in L'ordre public à la fin du XX^{ème} siècle, avec la coordination de Thierry REVET, coll. *Thèmes et Commentaires*, Dalloz, Paris, 1996, p. 13
- BEN DAVID Joseph, "The Rise and Decline of France as a Scientific Center", *Minerva*, 1969, vol. 6, n° 2, p. 160
- BENNINGHOFF Martin, RAMUZ Raphaël et LERESCHE Jean-Philippe, "Transformations des politiques de recherche en Europe : les cas de la Suisse, de l'Allemagne et de la France", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 777
- BERGER Gaston, Avant-propos, *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 5
- BERTRAND Christine, "Les inventions des fonctionnaires (apports des décrets du 2 octobre 1996)", *D.A.*, fév. 1997, n° 2, p. 8

- BIENAYMÉ Alain, "Le financement de l'enseignement supérieur français : grandes tendances et éléments de comparaison avec l'étranger", *RFAP*, 1989, n° 27, p. 25
- BIENVENU Sandra, "Réforme de la S.A.S. : une nouvelle structure pour les P.M.E. et les personnes physiques", *LPA*, 25 oct. 1999, n° 212, p. 12
- BILLON Alain, "Les évaluations de la recherche : tensions et unification", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 757
- BINET Jean-René, "La loi relative à la bioéthique", commentaire en 3 parties de la loi du 6 août 2004, *Droit de la famille – Revue mensuelle du JurisClasseur*, oct. 2004 p. 6, nov. 2004 p. 7, déc. 2004 p. 7
- BIRRAUX Claude, "L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques : le politique et l'expertise scientifique", *RFAP*, 2002, n° 103, L'administrateur et l'expert, p. 391
- BLAIZOT-HAZARD Catherine, "La liberté-indépendance du chercheur public. Étude en droits allemand et français", in Du droit interne au droit international. Le facteur religieux et l'exigence des droits de l'homme, Mélanges Raymond Goy, Publications de l'Université de Rouen, 1998, p. 43
- BLAIZOT-HAZARD Catherine, "Commentaire des décrets d'intéressement des chercheurs publics : décrets du 2 octobre 1996", *La Revue administrative*, sept.-oct. 1998, n° 305, p. 653
- BLANCPAIN Frédéric, "La création du CNRS : histoire d'une décision, 1901-1939", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, oct.-déc. 1974, n° 32, p. 93
- BOFFO Stefano et DUBOIS Pierre, "La faiblesse de l'instance législative dans les universités. Le cas de la France et de l'Italie", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, mars 2005, vol. 71, n° 1, p. 35
- BONHOTAL Jean-Pascal, "L'organisation budgétaire, financière et comptable dans l'enseignement supérieur", *AJDA*, sept. 1989, p. 507
- BONHOTAL Jean-Pascal, "L'autonomie financière des universités", *La Revue du Trésor*, 1989, n° 12, p. 731
- BONNAURE Pierre, "Un serpent de mer : la politique de la recherche", *Futuribles*, déc. 1994, n° 193, p. 41
- BONNAURE Pierre, "Heurs et malheurs de la recherche", *Futuribles*, déc. 2003, n° 292, p. 43
- BONNEUIL Christophe, "Les enjeux d'une politique", in Quel avenir pour la recherche ?, sous la dir. de Vincent DUCLERT et Alain CHATRIOT, Flammarion, Paris, 2003, p. 95
- BORRICAND Jacques, "Commentaire de la loi n° 88-1138 du 20 décembre 1988 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales", *Recueil Dalloz*, 1989, 26^{ème} cahier, chron., p. 167
- BORRILLO Daniel, "Sciences et droit : des régulations possibles", introduction au recueil Science et démocratie, sous la dir. de Daniel BORRILLO, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1993, p. 7
- BOUCHARD Marcel, "Les universités françaises", *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 32
- BOUCHARD Marcel, "L'autonomie des universités d'État", contribution à un colloque sur l'autonomie des universités, tiré à part, bibliothèque universitaire de l'Université de Bourgogne, Dijon (réf. 40 20 45)
- BOULOUIS Jean, "L'autonomie des universités", *L'enseignement supérieur*, avril 1967, n° 36, p. 8
- BOULOUIS Jean, "Observations sur les structures des universités", *RFAP*, avril-juin 1980, n° 14, L'administration des universités, p. 286
- BOURGOU Taoufik, "La loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche", *LPA*, 22 fév. 2000, n° 37, p. 12
- BOURLIAUD Gérard, "Autonomie et tutelle des établissements publics d'enseignement", *La revue administrative*, 1979, p. 621
- BOURQUIN Jean-Christophe, "Le Comité National de la Recherche Scientifique : Sociologie et Histoire (1950-1967)", *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989*, 1989-3, p. 127
- BOUTONNET Mathilde et GUÉGAN Anne, "Historique du principe de précaution", in Philippe KOURILSKY et Geneviève VINEY, Le principe de précaution, rapport au Premier ministre, Odile Jacob - La documentation française, Paris, 2000, p. 253
- BRAIBANT Guy, "Pour une grande loi", *Pouvoirs*, 1991, n° 56, Bioéthique, p. 109
- BRASSIER Nicolas, BALLOUARD Christian, LE ROUX Nadège, DESCAMPS Marc-Alain, CHAST François et HERVÉ Christian, "Gratuité, dédommagement, rémunération : questions éthiques soulevées par les dons du sang", *Journal international de bioéthique*, 2000, vol. 11, n° 1, p. 89

- BRÉCHON-MOULÈNES Christine, "La loi d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France et ses premières mesures d'application", *AJDA*, avril 1983, p. 232
- BRÉCHON-MOULÈNES Christine, "Liberté contractuelle des personnes publiques", *AJDA*, sept. 1998, p. 643
- BRÉCHOT Christian, "Recrutement et carrières. L'INSERM au cœur du modèle de recherche français", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 127
- BREDIN Jean-Denis, "Le droit, le juge et l'historien", *Le débat*, Histoire et droit, 1984, n° 32, p. 93
- BRETON Jean-Marie, "Enseignement supérieur, services complémentaires et libertés universitaires", *AJFP*, mai-juin 1997, p. 31
- BROOKS Harvey, "La science peut-elle être planifiée ?", in Problèmes de politique scientifique, Séminaire de Jouy-en-Josas, 19-25 fév. 1967, Publications de l'OCDE, Paris, 1968, p. 105
- BROUSSELE Denis, "Principe de précaution : la science en détention préventive", *JCP - La Semaine Juridique (édition générale)*, 7 juillet 2004, n° 28, p. 1257
- BUISSON Laurent, "Analyse comparative de l'enseignement supérieur et de la recherche en France et aux États-Unis – L'exemple de deux campus : Madison et Strasbourg", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 747
- BYK Christian, "L'éthique médicale et la bioéthique : vers un nouveau processus normatif ?", in La bioéthique au pluriel. L'Homme et le risque biomédical, sous la dir. de Gérard HUBER et Christian BYK, coll. *Éthique et Sciences*, John Libbey Eurotext, Paris, 1996, p. 57
- CABRILLAC Rémy, "Le corps humain", in Libertés et droits fondamentaux, sous la dir. de Rémy CABRILLAC, Marie-Anne FRISON-ROCHE et Thierry REVET, 11^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2005, p. 161
- CALAMARTE-DOGUET Marie-Gabrielle, "Les établissements publics à caractère scientifique et technologique – Un cadre institutionnel pour la recherche publique", *AJDA*, juillet-août 2002, p. 569
- CALAMARTE-DOGUET Marie-Gabrielle, "Les fonctionnaires en quête de droit d'auteur... Pirandello au pays de la propriété intellectuelle des fonctionnaires", *AJDA*, 3 nov. 2003, n° 37, p. 1968
- CALLON Michel, "Les enjeux économiques de la recherche publique", *La vie des sciences*, 1996, tome 13, n° 1, p. 11
- CALLON Michel, "Des différentes formes de démocratie technique", *Annales des Mines (Responsabilité et environnement)*, janv. 1998, n° 9, p. 63
- CALLON Michel, "Les pouvoirs publics doivent-ils soutenir la recherche académique ?", *Annales des Mines (Réalités industrielles)*, fév. 1998, Organisations de la recherche, p. 59
- LE CANNU Paul, "La SAS pour tous", *Bulletin Joly Sociétés*, août-sept. 1999, n° 8-9, p. 841
- CAPORAL Stéphane, "Des libertés universitaires", in Pouvoir et liberté, Études offertes à Jacques Mourgeon, Bruylant, Bruxelles, 1998, p. 547
- CARTER Charles Frederick, "The Distribution of Scientific Effort", in Criteria for Scientific Development : Public Policy and National Goals. A Selection of Articles from Minerva, édit. par Edward SHILS, The M.I.T. Press, Cambridge - London, 1968, p. 34
- CASSIER Maurice, "Le partage des connaissances dans les réseaux scientifiques : l'invention de règles de "bonne conduite" par les chercheurs", *Revue française de sociologie*, oct.-déc. 1998, XXXIX-4, p. 701
- CAYLA Jean-Simon, "La connaissance du génome humain et de celui d'êtres vivants peut-elle être l'objet de brevets d'invention ?", *Rev. dr. sanit. et soc.*, oct.-déc. 2000, p. 719
- CAYLA Olivier, "La mère, l'enfant et la plaque chauffante", in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, sous la dir. de Marie-Angèle HERMITTE, coll. *Droit et Technologies*, Romillat, Paris, 2001, p. 151
- CEDRAS Jean, "L'universitaire et le droit d'auteur", in Propriétés intellectuelles, Mélanges en l'honneur d'André Françon, Dalloz, Paris, 1995, p. 43
- CHAMPEIL-DESPLATS Véronique, "La notion de droit "fondamental" et le droit constitutionnel français", *Recueil Dalloz*, 1995, 42^{ème} cahier, chron., p. 323
- CHAPUS René, "Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la jurisprudence administrative", in Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, éd. Cujas, Paris, 1975

- CHARLE Christophe, "Le personnel dirigeant du CNRS (1937-1966)", *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989*, 1989-4, p. 7
- CHARLIER Jean-Émile et MOENS Frédéric, "Vers une concentration de la recherche ? Construction européenne et gestion nationale de la recherche universitaire", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 687
- CHATRIOT Alain, "«Jeunes chercheurs» : un métier d'avenir ?", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 203
- CLAVERIE Maurice, "Vingt ans de programmes interdisciplinaires au CNRS", *Annales des Mines (Réalités industrielles)*, fév. 1998, Organisations de la recherche, p. 68
- COHEN Dany, "La liberté de créer", in Libertés et droits fondamentaux, sous la dir. de Rémy CABRILLAC, Marie-Anne FRISON-ROCHE et Thierry REVET, 11^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2005, p. 421
- COHEN Dany, "La liberté de la recherche scientifique. Réflexions d'un profane", in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, sous la dir. de Marie-Angèle HERMITTE, coll. *Droit et Technologies*, Romillat, Paris, 2001, p. 79
- COHEN-JONATHAN Gérard, "Progrès scientifique et technique et droits de l'homme", in Droits et libertés à la fin du XX^{ème} siècle – Influence des données économiques et technologiques, Mélanges offerts à Claude-Albert Colliard, éd. A. Pedone, Paris, 1984, p. 123
- COHEN-JONATHAN Gérard, "Discrimination raciale et liberté d'expression", *Revue universelle des droits de l'homme*, 1995, n° 1, p. 1
- COLIN Jean-Pierre, "La réforme de l'université", *Commentaire*, hiver 2001-2002, vol. 24, n° 96, p. 829
- COUTROT Aline, "La création du Commissariat à l'énergie atomique", *Revue française de science politique*, 1981-1, p. 343
- CRÉMIEUX-BRILHAC Jean-Louis, "Modernité de Pierre Mendès France. Pour une politique de la recherche scientifique", *Matériaux pour l'histoire de notre temps, Pierre Mendès France et la modernité* (actes du colloque du 15 juin 2001, Assemblée nationale), juillet-déc. 2001, n° 63-64, p. 133
- CRÉMIEUX-BRILHAC Jean-Louis, "Pour une politique nationale de la recherche", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 57
- CRUCIS Henry-Michel, "Le Parlement face aux sciences et technologies. De l'évaluation à la législation", *AJDA*, juin 1991, p. 448
- CUSIN Michel, "Entre monarchie et nomarchie : des universités autonomes mais dépendantes", *Pouvoirs locaux – Les cahiers de la décentralisation*, 1990, n° 5, p. 74
- CYTERMANN Jean-Richard, "L'administration et les politiques de recherche : quelles spécificités ?", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 625
- DARMON Gérard, "La mise en place des instituts nationaux : la difficile naissance de l'IN2P3", *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989*, 1990-10, p. 121
- DARVOGNE Christian, "Ressources et affectation des ressources au sein des établissements d'enseignement supérieur", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 197
- DAUMARD Pierre, "Universités : le contrat, une étape vers l'autonomie", *Politiques et management public*, déc. 1998, vol. 16, n° 4, p. 41
- DECAUX Emmanuel, "La lutte contre le racisme et la xénophobie", *Revue universelle des droits de l'homme*, 1995, n° 1, p. 9
- DECOMPS Bernard, "Recherche nationale et internationalisation de la recherche", *Annales des Mines (Réalités industrielles)*, fév. 1998, Organisations de la recherche, p. 26
- DEDIJER Stevan, "La politique de la recherche, du roman à la réalité", *Les études philosophiques*, PUF, 1966, p. 187
- DEGOFFE Michel, "Réflexions sur les procédures de recrutement universitaire. À propos d'une jurisprudence récente du Conseil d'État", *AJDA*, 29 nov. 2004, n° 41, p. 2250
- DELFAU Gérard, "Vers un rééquilibrage du financement des universités", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 59

- DELMAS-MARTY Mireille, Introduction, Libertés et droits fondamentaux, sous la dir. de Mireille DELMAS-MARTY et Claude LUCAS DE LEYSSAC, Le Seuil, Paris, 1996, p. 9
- DEMONS Charles, "L'éthique a-t-elle une place entre l'offre et la demande sociales de recherche et les régulations qui la caractérisent ?", actes du colloque international *Science, éthique et société*, tenu à Paris du 16 au 19 sept. 1996, Fédération Mondiale des Travailleurs Scientifiques, World Federation of Scientific Workers, Montreuil p. 30
- DESSUS Benjamin, "La science aux prises avec le politique", in Le savant et le politique aujourd'hui, colloque de La Villette, Cité des sciences et de l'industrie – Le Monde, 7 juin 1996, *Bibliothèque Albin Michel Idées*, Albin Michel, Paris, 1996, p. 87
- DRAGO Guillaume, "Université : réformes et conservatismes", *La Revue administrative*, nov.-déc. 1995, n° 288, p. 598
- DUCHÊNE Joseph, "Les rapports entre la science et l'éthique : gérer ensemble l'incertitude", in Les comités de la recherche biomédicale. Exigences éthiques et réalités institutionnelles, *Travaux de la Faculté de droit de Namur*, n° 20, éd. Marie-Luce Delfosse – Presses Universitaires de Namur, Belgique, 1997, p. 31
- DUCLERT Vincent, "Le colloque de Caen - 1956. La IV^{ème} République et la mobilisation scientifique", *Historiens et Géographes*, 1998, n° 361, p. 337
- DUCLERT Vincent, "Pierre Mendès France et la recherche. L'avenir d'une politique", *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, Pierre Mendès France et la modernité (actes du colloque du 15 juin 2001, Assemblée nationale), juillet-déc. 2001, n° 63-64, p. 119
- DUCLERT Vincent, "La naissance de la Délégation générale à la recherche scientifique et technique – La construction d'un modèle partagé de gouvernement dans les années soixante", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 647
- DUCLERT Vincent et CHATRIOT Alain, "Le sens d'un projet", in Quel avenir pour la recherche ?, sous la dir. de Vincent DUCLERT et Alain CHATRIOT, Flammarion, Paris, 2003, p. 11
- DUCROS Jean-Claude, "Le budget et le régime financier des universités et autres établissements publics à caractère scientifique et culturel d'après le décret du 14 juin 1969", *AJDA*, déc. 1969, p. 663
- DUGRIP Olivier, "La notion de "règles concernant la création des catégories d'établissements publics" dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État", in L'unité du droit, Mélanges Roland Drago, Economica, Paris, 1996, p. 369
- DUPRAT Jean-Pierre, "Les aspects de droit public de la loi bioéthique", *AJDA*, 6 déc. 2004, n° 42, p. 2328
- DUPRONT Alphonse, "Réflexions sur l'histoire de l'Université française", *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 165
- EDELBOUTE Claude, "Les personnels enseignants-chercheurs de statut universitaire", in Les universités après la loi sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984, Jacques MINOT, coll. *L'administration nouvelle, série Éducation*, Berger-Levrault, Paris, 1984, p. 217
- EDELMAN Bernard, "Génétique et liberté", *Droits*, 1991, n° 13, Biologie, personne et droit, p. 31
- EDELMAN Bernard, "Le droit, les "vraies sciences" et les "fausses sciences"", *Archives de philosophie du droit*, tome 36, Droit et science, Sirey, 1991, p. 55
- EDELMAN Bernard, "La recherche biomédicale dans l'économie de marché", *Recueil Dalloz*, 1991-1, chron., p. 203
- EDELMAN Bernard, "Expérimentation sur l'homme : une loi sacrificielle", *La recherche*, sept. 1991, p. 1056
- EDELMAN Bernard, "Le Conseil constitutionnel et l'embryon", *Recueil Dalloz*, 1995, 27^{ème} cahier, chron., p. 205
- EDELMAN Bernard, "L'office du juge et l'histoire", *Droit et société*, 1998, n° 38, p. 47
- EDELMAN Bernard, "La dignité humaine ne relève pas des Droits de l'Homme", in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, sous la dir. de Marie-Angèle HERMITTE, coll. *Droit et Technologies*, Romillat, Paris, 2001, p. 139
- EIDELMAN Jacqueline, "Le Palais de la Découverte 1934-1937 : culture scientifique et professionnalisation de la recherche", *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989, 1990-9*, p. 127

- ELLRODT Robert, "Rôle de l'instance nationale dans le recrutement et la promotion des membres de l'enseignement supérieur – Du Comité Consultatif au Conseil National des Universités", in Le gouvernement des universités – Perspectives comparatistes, actes du colloque organisé par l'Association Française de Science Politique sous la dir. de Erhard FRIEDBERG et Christine MUSSELIN à Paris les 11 et 12 avril 1991, L'Harmattan, Paris, 1992, p. 225
- EMERI Claude et GAUTRON Jean-Claude, Chronique constitutionnelle et parlementaire française, *RDP*, 1971, p. 194
- ENCINAS DE MUNAGORRI Rafael, "La communauté scientifique est-elle un ordre juridique ?", *Revue trimestrielle de droit civil*, avril-juin 1998, n° 2, p. 247
- ENCINAS DE MUNAGORRI Rafael, "Expertise scientifique et décision de précaution", in La décision publique et le droit de la responsabilité face au principe de précaution, colloque organisé à Dijon les 27 et 28 avril 2000 par le Centre de recherches en droit public et économique, *Revue juridique de l'environnement*, 2000, numéro spécial Le principe de précaution, p. 67
- ENCINAS DE MUNAGORRI Rafael, "Quel statut pour l'expert ?", *RFAP*, 2002, n° 103, L'administrateur et l'expert, p. 369
- ESTERLE Laurence et FILLIATREAU Ghislaine, "Que nous disent les indicateurs de R/D sur la place de la France dans l'Union européenne ?", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 731
- FAILLÈS Béatrice, "Pierre Mendès France et la construction de l'arme atomique. Une responsabilité collective, un défi personnel", *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, Pierre Mendès France et la modernité (actes du colloque du 15 juin 2001, Assemblée nationale), juillet-déc. 2001, n° 63-64, p. 136
- FATÔME Étienne, "À propos de la distinction entre les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics à caractère industriel et commercial", in Droit administratif, Mélanges René Chapus, Montchrestien, Paris, 1992, p. 171
- FAURE Bertrand, "Les objectifs de valeur constitutionnelle : une nouvelle catégorie juridique ?", *RFDC*, 1995, n° 21, p. 47
- FAVRE Jérôme et TARDIVEL Boris, "Recherches sur la catégorie jurisprudentielle de "libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle"", *RDP*, 2000, p. 1411
- FELDMAN Jean-Philippe, "Le délit de contestation de crimes contre l'humanité et la 17^{ème} chambre du Tribunal de grande instance de Paris", *Recueil Dalloz*, 1999, n° 1, 1^{er} cahier, chron., p. 8
- FERGUSON J., "Scientific Inquiry and the First Amendment", *Cornell Law Review*, 1979, vol. 64, p. 639
- FILÂTRE Daniel, "Politiques publiques de recherche et gouvernance régionale", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 719
- FINANCE Jean-Pierre, "Les contrats d'établissement dans le domaine de l'enseignement supérieur", *AJDA*, 19 mai 2003, n° 19, p. 989
- FITZÉ André, "Le financement par l'État des universités", *RFFP*, 1985, n° 9, p. 209
- FITZÉ André, "Gestion financière et comptable des établissements", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 263
- FONTAINE Sonia, "Les enseignants-chercheurs, la mutation et le rapprochement des époux", *AJFP*, mai-juin 2004, n° 3, p. 137
- DE FONTBRESSIN Patrick, "La liberté d'expression et la protection de la santé ou de la morale", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1993, n° 13, numéro spécial La liberté d'expression, son étendue et ses limites, p. 129
- FORTIER Charles, "Qui décide en matière de bioéthique ? L'apport de la loi du 6 août 2004", in Bioéthique 1994-2004. Regards croisés sur une décennie historique, actes du colloque organisé à Besançon le 10 mai 2005 sous la dir. de Jean-René BINET, *Revue générale de droit médical*, déc. 2005, n° 17 (à paraître)
- FOSSEY Jacques, "L'évaluation scientifique au CNRS", *La revue pour l'histoire du CNRS*, mai 2003, n° 8, p. 78
- FOX Robert, "La professionnalisation : un concept pour l'historien de la science française au XIX^{ème} siècle", in Science, Industry, and the Social Order in Post-Revolutionary France, Variorum, 1995, article n° XVI, p. 413

- FRÉVILLE Yves, "Le financement par l'État de "l'enseignement supérieur" de 1976 à 1988", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 45
- FRIEDEL Jacques, "Une politique de la recherche en crise ? Le cas de la France", *La revue internationale et stratégique*, automne 2004, n° 55, dossier La recherche comme enjeu de la compétition internationale
- FROMONT Michel, "La cogestion des universités et la liberté de la science", observations sur la décision du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe du 29 mai 1973, *RDP*, 1975, n° 1, p. 153
- FROMONT Michel, "Les droits fondamentaux dans l'ordre juridique de la République fédérale d'Allemagne", in Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann, éd. Cujas, Paris, 1975, p. 49
- GAIN Nicole, "Le CNRS face à la nouvelle politique de la recherche : stratégie gouvernementale et résistance des structures", *RDP*, 1977-1, p. 587
- GALLOCHAT Alain, "Peut-on breveter le vivant ?", *La recherche*, janv. 1994, n° 261, p. 56
- GODARD Olivier, "L'ambivalence de la précaution et la transformation des rapports entre science et décision", in Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines, sous la dir. d'Olivier GODARD, Fondation Maison des sciences de l'homme – INRA, Paris, 1997, p. 37
- GAUDEMET Paul-Marie, "L'organisation du personnel enseignant", *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 76
- GAUDEMET Paul-Marie, "L'autonomie des universités françaises", *RDP*, 1961-1, p. 21
- GAUDEMET Yves, "La situation du personnel des universités", *RFAP*, avril-juin 1980, n° 14, L'administration des universités, p. 299
- GAUDEMET Yves, "L'indépendance des professeurs d'Université, principe commun des droits constitutionnels européens", *Recueil Dalloz*, 1984-1, chron. XXI, p. 125
- GAUMONT-PRAT Hélène, "La révision des lois bioéthiques et le clonage", *Droit de la famille – Juris-classeur périodique*, juin 1999, p. 24
- GAZIER François et ROBERT Jacques, "L'autonomie des universités depuis 1968", *Études et Documents du Conseil d'État*, 1979-1980, n° 31, p. 47
- GERBOD Paul, "Le financement de l'enseignement supérieur et de la recherche en France au XIX^{ème} siècle", *RFFP*, 1984, n° 6, p. 95
- GERMAIN Paul, "La pertinence de la recherche fondamentale pour la société", *La vie des sciences*, 1996, tome 13, n° 4, p. 285
- GHIDAGLIA Jean-Michel, "Les institutions de la recherche : un mur de Berlin ?", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 209
- GILLISPIE Charles Coulston, "Science in the French Revolution", in Bernard BARBER & Walter HIRSCH, The Sociology of Science, The Free Press of Glencoe, New York, 1962, p. 89
- GIRARDOT Thierry-Xavier, "Le recrutement des professeurs des universités", *Cahiers de la fonction publique*, nov. 1994, n° 129, p. 19
- GOETZ-GIREY Robert, Avant-propos, in Aspects économiques et sociaux du progrès technique et de la recherche scientifique, cycle de conférences organisé par l'Institut d'Administration des Entreprises de l'Université de Paris avec le concours de la Délégation Générale à la Recherche Scientifique, Dunod, Paris, 1964, p. VII
- GOURNAY Bernard, "Le contrôle de la Cour des comptes sur les établissements d'enseignement supérieur", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 211
- GREENE Adam, "The world after Dolly : international regulation of human cloning", *The George Washington International Law Review*, 2001, vol. 33, n° 2, p. 341
- GRJEBINE André, "L'éthique sans dieux", *Pour la science*, août 1994, n° 202, p. 28
- GROTE Rainer, "Aspects juridiques de la bioéthique dans la législation allemande", *Revue internationale de droit comparé*, janv.-mars 1999, n° 1, p. 85
- GUÉRIN Éric, "Le contentieux du recrutement des enseignants-chercheurs", *AJDA*, 1^{er} mars 2004, n° 8, p. 417
- HAARSCHER Guy, "Le blasphémateur et le raciste", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1995, n° 23, p. 417

- HAHN Roger, "Scientific Research as an Occupation in Eighteenth-Century Paris", *Minerva*, 1975, vol. 12, p. 501
- HAUT François, "L'innovation en tant que service public : l'Agence nationale de valorisation de la recherche", *La Revue administrative*, janv.-fév. 1983, p. 15
- HEMLINGER Laurence, Chronique de législation, "Innovation et recherche", *AJDA*, janv. 2000, p. 72
- HERMITTE Marie-Angèle, "Science, technologie et religions", *Archives de philosophie du droit*, tome 36, Droit et science, Sirey, 1991, p. 109
- HERMITTE Marie-Angèle, "Le projet génome humain : liberté de la recherche et démarche démocratique", *Revue internationale de droit économique*, 1993, n° 1, p. 29
- HERMITTE Marie-Angèle, "Science et État de droit", in Le génome et son double, ouvrage coordonné par Gérard HUBER, Hermès, Paris, 1996, p. 123
- HERMITTE Marie-Angèle, "Droit du marché, territoire et précaution", in La Communauté européenne et l'environnement, colloque d'Angers, sous la dir. de Jean-Claude MASCLET, La documentation française, Paris, 1997, p. 361
- HERMITTE Marie-Angèle, "L'encadrement juridique de la recherche scientifique", in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, sous la dir. de Marie-Angèle HERMITTE, coll. *Droit et Technologies*, Romillat, Paris, 2001, p. 19
- HODEMON Jean-Luc, "Les services d'activités industrielles et commerciales à la croisée des principes libéraux et des besoins de la recherche", *LPA*, 9 sept. 2002, n° 180, p. 4
- HODEMON Jean-Luc et WISLER Philippe, "Le service d'activités industrielles et commerciales : une innovation bienvenue ?", *AJDA*, 3 fév. 2003, n° 4, p. 165
- HOLTON Gerald James et MORISON Robert S., Limits of Scientific Inquiry, Norton, New York, 1979
- HOUSSIAUX Jacques, "Vers une politique européenne de la recherche scientifique", *Revue économique*, 1964, n° 2, p. 177
- JACOB François, KOURILSKY Philippe, LEHN Jean-Marie et LIONS Pierre-Louis, "Du nerf ! Donner Un Nouvel Éssor à la Recherche Française", *Commentaire*, vol. 27, n° 106, été 2004, p. 310
- JACQ François, "Quel devenir pour les systèmes de recherche issus de la seconde guerre mondiale et de la guerre froide ?", *Annales des Mines (Réalités industrielles)*, fév. 1998, Organisations de la recherche, p. 10
- JACQ François, "Aux sources de la politique de la science : mythe ou réalités ? (1945-1970)", *La Revue pour l'histoire du CNRS*, mai 2002, n° 6, p. 48
- JÉGOUZO Yves, "Le président de l'Université", *AJDA*, nov. 1996, p. 826
- JÉGOUZO Yves, "Le grand marché de l'enseignement supérieur est ouvert", *AJDA*, 5 avril 2004, n° 13, p. 681
- JÉGOUZO Yves, "La liberté d'établissement et le "franchising" de l'enseignement supérieur", *AJDA*, 5 avril 2004, n° 13, p. 722
- JÉGOUZO Yves, "De certaines obligations environnementales : prévention, précaution et responsabilité", *AJDA*, 6 juin 2005, n° 21, dossier spécial sur la Charte de l'environnement, p. 1164
- JOHNSON Harry G., "Federal support of basic research : some economic issues", in Basic Research and National Goals : a report to the Committee on Science and Astronautics, House Committee on Science and Astronautics, 1965, p. 127
- JOLIOT Pierre, "Une réflexion nécessaire", in Quel avenir pour la recherche ?, sous la dir. de Vincent DUCLERT et Alain CHATRIOT, Flammarion, Paris, 2003, p. 29
- JOLIOT Pierre, "Évaluer la nouveauté", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 217
- JOLIOT-CURIE Frédéric, Conférence au CNRS le 7 juin 1945, Archives nationales, versement 19800284, art. 55
- JOLY Pierre-Benoît, MARRIS Claire et HERMITTE Marie-Angèle, "À la recherche d'une "démocratie technique". Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France", *Natures Sciences Sociétés*, janv.-mars 2003, vol. 11, n° 1, p. 3

- JORION Benoît, "Les groupements d'intérêt public : un instrument de gestion du service public administratif", *AJDA*, 16 fév. 2004, n° 6, p. 305
- JOSPIN Lionel, Allocution de clôture du colloque sur le financement de l'enseignement supérieur, *RFFP*, 1989, n° 27, p. 291
- JURDANT Baudouin, "La science est-elle un bien public ?", in Science et démocratie, sous la dir. de Daniel BORRILLO, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1993, p. 43
- JURDANT Baudouin, "Le contrôle social de la science", in Science ou justice ? Les savants, l'ordre et la loi, ouvrage collectif dirigé par Éric HEILMANN, éd. Autrement, Paris, 1994, p. 163
- KAPLAN Norman, "Les organisations et la liberté de la recherche", *Les études philosophiques*, PUF, 1966, p. 223
- KARPEN Ulrich, "Organisation et moyens de financement de l'enseignement supérieur en République fédérale d'Allemagne", *Enseignement supérieur en Europe*, vol. X, n° 1, 1985, p. 122
- KNAUB Gilbert, "Le contrat d'établissement, entre mythe et réalité", in Gouverner, administrer, juger, Mélanges Jean Waline, Dalloz, Paris, 2002, p. 255
- KOGAN Maurice, "Les rapports Université-État : perspective comparative", *Gestion de l'enseignement supérieur*, juillet 1998, vol. 10, n° 2, p. 131
- KOURILSKY Philippe, "La recherche française malade de la centralisation", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 79
- LABRUSSE-RIOU Catherine, "L'enjeu des qualifications : la survie juridique de la personne", *Droits*, 1991, n° 13, Biologie, personne et droit, PUF, p. 19
- LABRUSSE-RIOU Catherine, "Pouvoirs scientifiques sur la vie et justice", *Justices*, janv.-juin 1996, n° 3, p. 133
- LABRUSSE-RIOU Catherine, préface, in Le droit saisi par la biologie. Des juristes au laboratoire, sous la dir. de Catherine LABRUSSE-RIOU, *Bibliothèque de droit privé*, tome 259, LGDJ, Paris, 1996, p. 5
- LABRUSSE-RIOU Catherine, "Aux frontières du contrat : l'expérimentation biomédicale sur des sujets humains", in Les transformations de la régulation juridique, sous la dir. de Jean CLAM et Gilles MARTIN, coll. *Droit et société. Recherches et travaux*, vol. 5, LGDJ – Maison des sciences de l'homme, Paris, 1998, p. 335
- LAFITTE Jean, "Les établissements publics à caractère scientifique et technologique : une nouvelle catégorie d'établissements publics ?", *RFDA*, mars-avril 1988, p. 302
- DE LAMBERTERIE Isabelle, "L'adaptation du droit au progrès technologique : l'exemple de la protection des logiciels", *Archives de philosophie du droit*, tome 36, Droit et science, Sirey, 1991, p. 155
- LANGAVANT Emmanuel, "L'organisation administrative de la recherche scientifique", *AJDA*, 1958, p. 91
- LAREDO Philippe, "Prospective de l'espace européen de la recherche – Contribution à l'évolution de l'EER et à la préparation du 7^e programme-cadre de recherche et développement (PCRD)", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 675
- LARÉDO Philippe et MUSTAR Philippe, "La recherche publique en France : évolutions et enjeux", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 95
- LASCOURMES Pierre, "L'expertise, de la recherche d'une action rationnelle à la démocratisation des connaissances et des choix", *RFAP*, 2002, n° 103, L'administrateur et l'expert, p. 369
- LASSALE Jean-Pierre, "Le financement de l'enseignement supérieur aux États-Unis : stratégies individuelles et choix de société", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 99
- DE LAUBADÈRE André, "La loi d'orientation de l'enseignement supérieur", *AJDA*, déc. 1968, p. 611
- LAUTMAN Jacques, "L'évaluation au CNRS", *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989*, 1990-10, p. 9
- LEBEAU André, Exposé sur la recherche spatiale, actes du colloque De Gaulle en son siècle, coll. *Espoir*, Plon – La documentation française, Paris, 1992, tome 3 ("Moderniser la France"), p. 742
- LEBEAU André, "Choix technique et décision politique", in Le savant et le politique aujourd'hui, colloque de La Villette, Cité des sciences et de l'industrie – Le Monde, 7 juin 1996, *Bibliothèque Albin Michel Idées*, Albin Michel, Paris, 1996, p. 79

- LEJEUNE Michel et WYART Jean, "Université et recherche", *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 159
- LELONG Pierre, "Le rôle du Comité consultatif de la recherche scientifique et technique auprès du Gouvernement", *Le progrès scientifique*, 15 déc. 1962, p. 1
- LELONG Pierre, "L'évolution de la science et la planification de la recherche", *Revue économique*, 1964, n° 1, p. 1
- LELONG Pierre, "Le Général de Gaulle et la recherche en France", actes du colloque De Gaulle en son siècle, coll. *Espoir*, Plon – La documentation française, Paris, 1992, tome 3 ("Moderniser la France"), p. 643
- LENOIR Noëlle, "Bioéthique, constitutions et droits de l'homme", *Diogène*, 1995, n° 172, Questions de bioéthique, p. 13
- LENOIR Noëlle, "La déclaration universelle sur le génome humain et les droits de l'homme de l'Unesco du 11 novembre 1997", rapport public 1998 du Conseil d'État, Réflexions sur le droit de la santé, Études et documents n° 49, La documentation française, chapitre *Éthique et droit*, p. 339
- LEROY Paul, "Contribution à une réflexion sur le pouvoir dans les universités françaises à partir de la réalité grenobloise", in Le gouvernement des universités – Perspectives comparatistes, actes du colloque organisé par l'Association Française de Science Politique sous la dir. de Erhard FRIEDBERG et Christine MUSSE-LIN à Paris les 11 et 12 avril 1991, L'Harmattan, Paris, 1992, p. 91
- LESAGE Michel, "L'Université : problèmes manifestes, problèmes latents", *RFAP*, avril-juin 1980, n° 14, L'administration des universités, p. 275
- LEVIDOW Les, "Democratizing Technology – or Technologizing Democracy ? Regulation Agricultural Biotechnology in Europe", *Technology in Society*, 1998, n° 20, p. 211
- LÉVY-LEBLOND Jean-Marc, "En méconnaissance de cause", *Le genre humain*, nov. 1992, n° 26, p. 61
- LICHÈRE François, "Le recrutement universitaire en question", *AJDA*, 16 juin 2003, n° 22, p. 1129
- LOCHAK Danièle, "Les références à la "race" dans le droit français", in Le droit face au racisme, sous la dir. d'Emmanuel DECAUX, A. Pedone, Paris, 1999, p. 27
- LUCAS Philippe, "Les stratégies des établissements à l'égard des politiques contractuelles", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 129
- LUNDVALL Bengt-Ake et TOMLINSON Mark, "Le benchmarking international : un instrument d'apprentissage politique et stratégique", in RODRIGUES Maria Joao (sous la dir. de), Vers une société européenne de la connaissance. La stratégie de Lisbonne (2000-2010), Institut d'études européennes, coll. *Études européennes*, éd. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004, p. 199
- MACHOWSKI Jacek, "Freedom of research. A legal and sociological approach", University of Jos (Nigeria), Postgraduate open lecture series, mai 1984, vol. I, n° 8, p. 3
- MAILLARD-BILLAT Joëlle, LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier, "Commentaire du décret n° 94-39 du 14 janvier 1994 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel", chronique de législation, *AJDA*, mai 1994, p. 379
- MALAUZAT Marie-Isabelle et DESIDERI Jean-Pierre, "Le "principe de précaution" dans la recherche scientifique", in Le droit face à l'exigence contemporaine de sécurité, actes du colloque de la Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille, 11-12 mai 2000, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2000, p. 53
- DEL MARMOL Charley, Avant-propos, Aspects juridiques de la recherche scientifique, séminaire organisé à Neuilly-sur-Seine les 10, 11 et 12 juin 1965, Commission droit et vie des affaires, coll. scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège, Faculté de droit de Liège et Martinus Nijhoff, La Haye, 1965, p. 13
- MARRIS Claire et JOLY Pierre-Benoît, "La gouvernance technocratique par consultation ? Interrogation sur la première conférence de citoyens en France", *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 1999, n° 38, Risque et démocratie : savoirs, pouvoir, participation... vers un nouvel arbitrage ?, p. 97
- MARTIN Gilles J., "La "parole responsable" : parole scientifique et responsabilité", in Philosophie du droit économique. Quel dialogue ?, Mélanges en l'honneur de Gérard Farjat, Frison-Roche, Paris, 1999, p. 415
- MARTIN Jean-Clément, "La démarche historique face à la vérité judiciaire. Juges et historiens", *Droit et société*, 1998, n° 38, p. 13

- MARUANI Paul, "Recherche désintéressée et intérêt économique de la recherche", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 131
- MASSIAS Florence, "La liberté d'expression et le discours raciste ou révisionniste", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1993, n° 13, numéro spécial La liberté d'expression, son étendue et ses limites, p. 183
- MASSIN Benoît, "De l'eugénisme à l' "Opération euthanasie" : 1890-1945", *La recherche*, déc. 1990, n° 227, p. 1563
- MATELLY Sylvie, "Quelle Europe de la recherche ? La position de l'Europe et de la France en matière de R&D", *La revue internationale et stratégique*, automne 2004, n° 55, dossier La recherche comme enjeu de la compétition internationale
- MATHIEU Bertrand, "Pour une reconnaissance de "principes matriciels" en matière de protection constitutionnelle des droits de l'homme", *Recueil Dalloz*, 1995, 27^{ème} cahier, chron., p. 211
- MATHIEU Bertrand, "La dignité de la personne humaine : quel droit ? quel titulaire ?", *Recueil Dalloz*, 1996, 33^{ème} cahier, chron., p. 282
- MATHIEU Bertrand, "Constitution et génome humain", *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 1998, vol. XIV, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, p. 508
- MATHIEU Bertrand, "La vie en droit constitutionnel comparé. Éléments de réflexions sur un droit incertain", *Revue internationale de droit comparé*, oct.-déc. 1998, n° 4, p. 1031
- MATHIEU Bertrand, "Force et faiblesse des droits fondamentaux comme instruments du droit de la bioéthique : le principe de dignité et les interventions sur le génome humain", *RDP*, 1999, n° 1, p. 93
- MATHIEU Bertrand, "La recherche sur l'embryon au regard des droits fondamentaux constitutionnels", *Recueil Dalloz*, 1999, chron., p. 451
- MATHIEU Bertrand, "Les droits fondamentaux : les contraintes (?) du droit international et du droit constitutionnel", in La recherche sur l'embryon : qualifications et enjeux, sous la dir. de Catherine LABRUSSE-RIOU, Bertrand MATHIEU et Noël-Jean MAZEN, *Revue générale de droit médical*, numéro spécial, Les études hospitalières, 2000, p. 215
- MATHIEU Bertrand, "La liberté de la recherche, droit fondamental constitutionnel et international. Variations sur le thème dans le champ de la bioéthique", in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, sous la dir. de Marie-Angèle HERMITTE, coll. *Droit et Technologies*, Romillat, Paris, 2001, p. 57
- MATHIEU Bertrand, "La directive européenne relative à la brevetabilité des inventions biotechnologiques, le droit français et les normes internationales", *Recueil Dalloz*, 2001, chron., p. 13
- MATHIEU Bertrand, "Remarques sur le projet de loi relatif à la bioéthique à la veille de son examen en deuxième lecture par l'Assemblée nationale", *LPA*, 30 mai 2003, n° 108, p. 4
- MATHIEU Bertrand, "La portée de la Charte pour le juge constitutionnel", *AJDA*, 6 juin 2005, n° 21, dossier spécial sur la Charte de l'environnement, p. 1170
- MATHIEZ Albert, "La mobilisation des savants en l'an II", *Revue de Paris*, nov.-déc. 1917, p. 542
- MAZEN Noël-Jean et TAGLIONE Catherine, "Les enjeux juridico-économiques de la recherche sur l'embryon", in La recherche sur l'embryon : qualifications et enjeux, sous la dir. de Catherine LABRUSSE-RIOU, Bertrand MATHIEU et Noël-Jean MAZEN, *Revue générale de droit médical*, numéro spécial, Les études hospitalières, 2000, p. 181
- MÉMÉTEAU Gérard, "De quelques droits sur l'homme : commentaire de la loi du 20 décembre 1988 relative à la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales", *Recueil Dalloz*, 1990, 25^{ème} cahier, chron., p. 165
- MÉMÉTEAU Gérard, "La clause de conscience de l'État en bioéthique", in La bioéthique au pluriel. L'Homme et le risque biomédical, sous la dir. de Gérard HUBER et Christian BYK, coll. *Éthique et Sciences*, John Libbey Eurotext, Paris, 1996, p. 45
- MÉMÉTEAU Gérard, "Nuremberg : mythe ou réalité ?", *Revue de la recherche juridique*, 1999-3, p. 605
- MENDÈS-FRANCE Pierre, "Pour une politique nationale de la recherche", *Les Cahiers de la République*, numéro consacré au colloque de Caen, janv.-fév. 1957, p. 35
- MERTON Robert King, "Science and the Social Order", in Bernard BARBER & Walter HIRSCH, , The Sociology of Science, The Free Press of Glencoe, New York, 1962, p. 16

- MITOSOS Achilleas, "Recherche européenne : le défi de l'excellence", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 671
- MODERNE Franck, "Légitimité des principes généraux et théorie du droit", *RFDA*, 1999-4, p. 722
- MONIOLLE Carole, "Indépendance et liberté d'expression des enseignants-chercheurs", *AJDA*, mars 2001, p. 226
- MONIOLLE Carole, "Amélioration du régime d'intéressement des agents publics au produit de leurs recherches", commentaire des décrets n° 2001-140 et n° 2001-141 du 13 fév. 2001, *AJFP*, sept.-oct. 2001, n° 5, p. 30
- MONNIER François, "Quelle université pour le nouveau millénaire ?", *La Revue administrative*, juillet-août 2000, n° 316, p. 339
- MOREAU Jacques, "Les matières "contractuelles"", *AJDA*, oct. 1998, p. 747
- MOULARD Henri, "La Lyonnaise de Banque : du mécénat au partenariat éducatif", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 145
- MULLIN James, "Évolution des modes de financement de la recherche (1960-2000)", *Revue internationale des sciences sociales*, juin 2001, n° 168, La science et sa culture, p. 269
- MUSSELIN Christine, "Les universités à l'épreuve du changement : préparation et mise en œuvre des contrats d'établissement", *Société contemporaine*, oct. 1997, n° 28, p. 79
- MUSSELIN Christine et FRIEDBERG Erhard, "La faiblesse des systèmes de gouvernement des universités", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 185
- MUSTAR Philippe, "Les transformations du système de recherche français dans les années quatre-vingt", *Annales des Mines (Réalités industrielles)*, fév. 1998, Organisations de la recherche, p. 16
- NAQUET Robert, "Lois sur l'éthique biomédicale et recherche fondamentale", in Le savant et le politique aujourd'hui, colloque de La Villette, Cité des sciences et de l'industrie – Le Monde, 7 juin 1996, *Bibliothèque Albin Michel Idées*, Albin Michel, Paris, 1996, p. 143
- NOIVILLE Christine, "Embryon humain et clonage", in La recherche sur l'embryon : qualifications et enjeux, sous la dir. de Catherine LABRUSSE-RIOU, Bertrand MATHIEU et Noël-Jean MAZEN, *Revue générale de droit médical*, numéro spécial, Les études hospitalières, 2000, p. 135
- NOIVILLE Christine, "La liberté de la recherche en droit américain", in La liberté de la recherche et ses limites – Approches juridiques, sous la dir. de Marie-Angèle HERMITTE, coll. *Droit et Technologies*, Romillat, Paris, 2001, p. 93
- NOIVILLE Christine et GOUYON Pierre-Henri, "Principe de précaution et organismes génétiquement modifiés. Le cas du maïs transgénique", in Philippe KOURILSKY et Geneviève VINEY, Le principe de précaution, rapport au Premier ministre, Odile Jacob - La documentation française, Paris, 2000, p. 277
- OBERDORFF Henri, "L'administration publique face au progrès médical. L'exemple de la recherche biomédicale", *AJDA*, juin 1991, p. 411
- OBERDORFF Henri, "Le droit, la démocratie et la maîtrise sociale des technologies", *RDP*, 1992, p. 983
- OHEIM Martin, "Chercheur en France. Une exception pour quoi faire ?", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 233
- PAILLOTIN Guy, "Recherche, expertise et décision", *Annales des Mines (Réalités industrielles)*, fév. 1998, Organisations de la recherche, p. 109
- PAILLUSSEAU Jean, "La nouvelle société par actions simplifiée. Le big-bang du droit des sociétés !", *Dalloz*, 1999, 32^{ème} cahier, chron. p. 333
- PALERMINI Patricia, "La bio-éthique : enjeu éthique ou politique ?", in Les comités de la recherche biomédicale. Exigences éthiques et réalités institutionnelles, *Travaux de la Faculté de droit de Namur*, n° 20, éd. Marie-Luce Delfosse – Presses Universitaires de Namur, Belgique, 1997, p. 49
- PALEWSKI Gaston, "Science et indépendance nationale", *Nouvelle Frontière*, oct.-nov. 1964, p. 2
- PAPON Pierre, "La situation française", in Le savant et le politique aujourd'hui, colloque de La Villette, Cité des sciences et de l'industrie – Le Monde, 7 juin 1996, *Bibliothèque Albin Michel Idées*, Albin Michel, Paris, 1996, p. 70

- PARSONS Talcott, "Some Aspects of the Relation between Social Science and Ethics", in Bernard BARBER & Walter HIRSCH, The Sociology of Science, The Free Press of Glencoe, New York, 1962, p. 590
- PAVIA Marie-Luce, "Éléments de réflexions sur la notion de droit fondamental", *LPA*, 6 mai 1994, p. 6
- PAVIA Marie-Luce, "La dignité de la personne humaine", in Libertés et droits fondamentaux, sous la dir. de Rémy CABRILLAC, Marie-Anne FRISON-ROCHE et Thierry REVET, 11^{ème} éd., Dalloz, Paris, 2005, p. 141
- PAYAN Jean-Jacques, "Décentralisation, autonomie et concurrence", *Pouvoirs locaux – Les cahiers de la décentralisation*, 1990, n° 5, p. 69
- PÉREZ VERA Elisa, "La réforme de l'université espagnole", *Enseignement supérieur en Europe*, vol. XII, n° 3, 1987, p. 37
- PERRIN Jean, "L'organisation de la recherche scientifique en France", discours prononcé au Conseil Supérieur de la Recherche Scientifique, Hermann & C^{ie}, Paris, 1938
- PETEV Valentin, "La régulation juridique de la science : perspectives d'Outre-Rhin", *Archives de philosophie du droit*, tome 36, Droit et science, Sirey, 1991, p. 21
- PETIT Jean-Claude, "Modernité du statut juridique du CEA et nouvelle gestion publique", *RFFP*, déc. 2003, n° 84, p. 137
- PICARD Étienne, "L'émergence des droits fondamentaux en France", *AJDA*, numéro spécial Les droits fondamentaux. Une nouvelle catégorie juridique ?, juillet-août 1998, p. 6
- PICARD Étienne, "La liberté contractuelle des personnes publiques constitue-t-elle un droit fondamental ?", *AJDA*, sept. 1998, p. 651
- PICARD Jean-François, "La création du CNRS", *La revue pour l'histoire du CNRS*, nov. 1999, n° 1, p. 50
- PICARD Jean-François et PRADOURA Élisabeth, "La longue marche vers le CNRS (1901-1945)", *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989*, 1988-1, p. 7
- PIGANIOL Pierre, "La naissance des organismes de coordination", actes du colloque De Gaulle en son siècle, coll. *Espoir*, Plon – La documentation française, Paris, 1992, tome 3 ("Moderniser la France"), p. 729
- PIGANIOL Pierre, "Le chercheur est-il apte à la recherche ?", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 185
- PISSALOUX Jean-Luc, "La loi sur l'innovation et la recherche – Du bon usage des dérogations au droit commun de la fonction publique", *Droit administratif – Éditions du Juris-Classeur*, mai 2000, chroniques, p. 8
- PLACHOT Michelle, "La recherche sur les embryons humains : quelles recherches, quelles conséquences ?", in Le savant et le politique aujourd'hui, colloque de La Villette, Cité des sciences et de l'industrie – Le Monde, 7 juin 1996, *Bibliothèque Albin Michel Idées*, Albin Michel, Paris, 1996, p. 154
- POLANCO Xavier, "Les différents modèles français de développement scientifique", *L'année sociologique*, 1989, n° 39, p. 193
- POLANYI Michael, "The Republic of Science. Its Political and Economic Theory", in Criteria for Scientific Development : Public Policy and National Goals. A Selection of Articles from Minerva, édit. par Edward SHILS, The M.I.T. Press, Cambridge-London, 1968, p. 1
- POLANYI Michael, "The Growth of Science in Society", in Criteria for Scientific Development : Public Policy and National Goals. A Selection of Articles from Minerva, édit. par Edward SHILS, The M.I.T. Press, Cambridge - London, 1968, p. 187
- PONTIER Jean-Marie, "Contractualisation et planification", *RDP*, 1993, p. 641
- PONTIER Jean-Marie, "La puissance publique et la prévention des risques", *AJDA*, 6 oct. 2003, n° 33, p. 1752
- POSTEL-VINAY Olivier, "La défaite de la science française", *La recherche*, avril 2002, n° 352, p. 60
- POSTEL-VINAY Olivier, "L'avenir de la science française", *La recherche*, mai 2002, n° 353, p. 66
- POSTEL-VINAY Olivier, "Les enjeux d'une politique de recherche", in Quel avenir pour la recherche ?, sous la dir. de Vincent DUCLERT et Alain CHATRIOT, Flammarion, Paris, 2003, p. 99
- POSTEL-VINAY Olivier, "Les déterminants d'un bon système de recherche", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 75

- POUTEAU Sylvie et RUAS Jean-François, "Place du débat public face aux enjeux éthiques des biotechnologies", *Économie rurale*, sept.-oct. 2002, n° 271, p. 92
- PRODI Romano, Discours prononcé au Parlement européen le 13 avril 1999, *Bulletin de l'Union européenne*, 5-1999, p. 143
- PROST Antoine, "Les origines de la politique de la recherche en France (1939-1958)", *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989*, 1988-1, p. 41
- QUÉRÉ France, "L'importance du non-savoir", in Le génome et son double, ouvrage coordonné par Gérard HUBER, Hermès, Paris, 1996, p. 225
- QUERMONNE Jean-Louis, "Autonomie des universités et politique contractuelle", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 177
- QUERMONNE Jean-Louis, "Les voies de la décentralisation des Universités", *Pouvoirs locaux – Les cahiers de la décentralisation*, 1990, n° 5, p. 60
- QUESTIAUX Nicole, "L'éthique des sciences du vivant : réflexions à partir de l'expérience française", rapport public 1998 du Conseil d'État, Réflexions sur le droit de la santé, Études et documents n° 49, La documentation française, chapitre *Éthique et droit*, p. 323
- RAICHVARG Daniel, "Expérimentation et histoire : Pasteur et la rage", in Éthique médicale et droits de l'homme, Actes Sud - INSERM, Arles - Paris, 1988, p. 155
- RAMUNNI Girolamo, "La mise en place d'une politique scientifique", actes du colloque De Gaulle en son siècle, coll. *Espoir*, Plon – La documentation française, Paris, 1992, tome 3 ("Moderniser la France"), p. 654
- RAMUNNI Girolamo, "Les liens entre le CNRS et l'Université", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 637
- RÉMOND René, "Décentralisation : les ambivalences d'une évolution inéluctable", *Pouvoirs locaux – Les cahiers de la décentralisation*, 1990, n° 5, p. 66
- REVEL Michel, "Nouveaux défis de la recherche en génétique : médecine prédictive, tentations eugéniques, applications biotechnologiques", actes du colloque international Science, éthique et société, tenu à Paris du 16 au 19 sept. 1996, Fédération Mondiale des Travailleurs Scientifiques, World Federation of Scientific Workers, Montreuil, p. 59
- RICŒUR Paul, "Les rôles respectifs du juge et de l'historien", *Esprit*, août-sept. 2000, p. 48
- RIDLEY Frederick, "L'administration d'une université britannique", *RFAP*, avril-juin 1980, n° 14, L'administration des universités, p. 346
- RITTER James, "Babylone – 1800", in Éléments d'histoire des sciences, sous la dir. de Michel SERRES, coll. *Cultures*, Bordas, Paris, 1989, p. 17
- RIVERO Jean, "Les droits et les obligations du professeur d'enseignement supérieur", *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 128
- RIVERO Jean, "Aspects juridiques de l'organisation de la recherche scientifique et technique en France", Sixièmes journées juridiques franco-polonaises (Varsovie-Wroclaw, 16-22 mai 1966), archives de la Société de législation comparée
- RIVERO Jean, "Les "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République" : une nouvelle catégorie constitutionnelle ?", *Dalloz*, 1972, chron. p. 265
- RIZZO Jean-Louis, "Pierre Mendès France et la recherche scientifique et technique", *La Revue pour l'histoire du CNRS*, mai 2002, n° 6, p. 60
- ROBERT Jacques-Henri, "Les techniques bio-médicales en face du droit pénal", *Archives de philosophie du droit*, tome 36, Droit et science, Sirey, 1991, p. 71
- ROBERTSON J., "The Scientist's Right to Research : a Constitutional Analysis", *Southern California Law Review*, 1978, vol. 51, n° 6, p. 1218
- ROCHE Daniel, "Sciences et pouvoirs dans la France du XVIII^{ème} siècle (1666-1803)", *Annales*, vol. 29, mai-juin 1974, n° 3, p. 738
- ROUBAN Luc, "La science et la technologie : politiques publiques", *L'année sociologique*, 1990, n° 40, p. 73
- ROUX André, "Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales", *RFDA*, mai-juin 1992, p. 435

- RUBERTI Antonio, "La dimension européenne de la politique de recherche", in Le savant et le politique aujourd'hui, colloque de La Villette, Cité des sciences et de l'industrie – Le Monde, 7 juin 1996, *Bibliothèque Albin Michel Idées*, Albin Michel, Paris, 1996, p. 63
- SABOURIN Paul, "Les autorités administratives indépendantes. Une catégorie nouvelle", *AJDA*, mai 1983, p. 275
- SALOMON Jean-Jacques, "Les bases nationales d'une politique européenne de la science", in Les cadres juridiques de la coopération internationale en matière scientifique et le problème européen, actes des colloques d'Aix-en-Provence et Nice, Commission des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 31 mai 1970, p. 254
- SALOMON Jean-Jacques, "Les politiques d'innovation en Europe", *Futuribles*, mai 1989, n° 132, p. 29
- SALOMON Jean-Jacques, "Le clonage humain : où est la limite ?", *Futuribles*, juin 1997, n° 221, p. 55
- SALOMON Jean-Jacques, "La science et ses malaises", *Futuribles*, nov. 1998, n° 236, p. 25
- SALOMON Jean-Jacques, "Pour une éthique de la science. De la prudence au principe de précaution", *Futuribles*, sept. 1999, n° 245, p. 5
- SALOMON Jean-Jacques, "Le nouveau décor des politiques de la science", *Revue internationale des sciences sociales*, juin 2001, n° 168, La science et sa culture, p. 355
- SALOMON Jean-Jacques, "La quête du Graal et du génome humain", *Futuribles*, juillet-août 2001, n° 266, p. 17
- SALOMON Jean-Jacques, "L'enjeu du clonage humain. En guise d'introduction", *Futuribles*, janv. 2004, n° 293, p. 5
- SALOMON Jean-Jacques, "Sauver notre patrimoine scientifique : un enjeu national", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 35
- SALOMON Jean-Jacques, "Misère de la recherche en France. Pour une politique de la science et de la technologie : voies et moyens à la mesure des nouveaux enjeux", *Futuribles*, juin 2004, n° 298, p. 5
- SCHOETTL Jean-Éric, "L'administration dispose-t-elle d'un droit d'auteur ?", *Revue du droit de l'informatique et des télécommunications*, 1988, n° 4, p. 6
- SCHOUPE Jean-Pierre, "Le droit d'opinion et la liberté de recherche dans les disciplines ecclésiastiques (cc. 212 et 218) : nature et portée", *Année canonique*, 1995, n° 37, p. 155
- SCHRAMMECK Olivier, "La réforme des procédures de recrutement et de promotion des enseignants-chercheurs", chronique de législation, *AJDA*, avril 1992, p. 268
- SERRES Michel, "Gnomon : les débuts de la géométrie en Grèce", in Éléments d'histoire des sciences, sous la dir. de Michel SERRES, coll. *Cultures*, Bordas, Paris, 1989, p. 63
- SEVIN Jacques, "La gestion de la "fonction-recherche" au niveau national", *RFAP*, oct.-déc. 1980, n° 16, Politique et administration de la recherche, p. 729
- SEVINO Aldo, "Les contrats conclus entre les filiales de valorisation et les universités doivent-ils être soumis au code des marchés publics ?", *AJDA*, 21 oct. 2002, n° 15, p. 998
- SEVINO Aldo, "Le concours apporté par les chercheurs publics aux entreprises privées", *AJDA*, 3 fév. 2003, n° 4, p. 162
- SGARD Frédéric, "Pour une prise de conscience européenne", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 151
- SHILS Edward A., "The Autonomy of Science", in Bernard BARBER & Walter HIRSCH, The Sociology of Science, The Free Press of Glencoe, New York, 1962, p. 610
- SHINN Terry, "The genesis of French industrial research 1880-1940", *Social Science Information*, 1980, vol. 19, n° 3, p. 607
- SICARD Jean-Pierre, "Financement de l'enseignement supérieur : de nouvelles synergies avec les entreprises et les collectivités locales", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 135
- SIEDENTOPF Heinrich, "L'administration des universités en République fédérale d'Allemagne", *RFAP*, avril-juin 1980, n° 14, L'administration des universités, p. 380

- SIMON Jürgen, "Freedom of research and the researcher's social responsibility", actes du colloque international *Science, éthique et société*, tenu à Paris du 16 au 19 sept. 1996, Fédération Mondiale des Travailleurs Scientifiques, World Federation of Scientific Workers, Montreuil p. 92
- SIMON-NAHUM Perrine et DUCLERT Vincent, "La recherche en France. Quelle politique pour quel avenir ?", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 27
- SINGH Jerome Amir, "Freedom of expression : the constitutionality of a ban on human cloning in the context of a scientist's guaranteed right to freedom of scientific research", *Journal of contemporary roman-dutch law*, nov. 1999, vol. 62, n° 4, p. 577
- SMEESTERS Bernadette, "Quels sont les pouvoirs qui encadrent la recherche aujourd'hui ?", actes du colloque international *Science, éthique et société*, tenu à Paris du 16 au 19 sept. 1996, Fédération Mondiale des Travailleurs Scientifiques, World Federation of Scientific Workers, Montreuil, p. 96
- SOUBELET Laurent, "La représentation de la science par le droit", in Le droit saisi par la biologie. Des juristes au laboratoire, sous la dir. de Catherine LABRUSSE-RIOU, *Bibliothèque de droit privé*, tome 259, LGDJ, Paris, 1996, p. 363
- SPAHN Bernd, "Le financement de l'enseignement supérieur en RFA : principes et problèmes", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 71
- SPINDLER Jean-Paul, "Réflexions sur les définitions de la recherche et du développement", *Le progrès scientifique*, sept. 1969, n° 133, p. 2
- STAROPOLI André, "Management et gestion des établissements. Le rôle du Comité national d'évaluation des universités", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 223
- STENGERS Isabelle, "Les affaires Galilée", in Éléments d'histoire des sciences, sous la dir. de Michel SERRES, coll. *Cultures*, Bordas, Paris, 1989, p. 223
- STOCZKOWSKI Wiktor, "Les fondements de la pensée de l'exclusion", *La recherche*, janv. 2002, p. 42
- TAGUIEFF Pierre-André, "Retour sur l'eugénisme. Questions de définition (réponse à J. Testart)", *Esprit*, mars-avril 1994, n° 200, p. 198
- TENZER Nicolas, "Pourquoi une politique de la recherche ?", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 17
- TESTART Jacques, "Les risques de la purification génique : questions à Pierre-André Taguieff", *Esprit*, fév. 1994, n° 199, p. 178
- TESTART Jacques, "Sur l'eugénisme, suite et fin", *Esprit*, oct. 1994, n° 207, p. 175
- TESTART Jacques, "Quelle liberté pour le chercheur ?", *Les cahiers du CCNE*, juillet-août 2003, n° 36, p. 17
- THÉRON Jean-Pierre, "Établissements publics", *Jurisclasseur adm.*, fascicule 135, 1993, p. 14, n° 55
- THÉRY Jean-François, "Les spécificités juridiques de l'administration et du pilotage de la recherche – Les lois d'orientation et de programmation de la recherche du 15 juillet 1982 et du 28 décembre 1985", *RFAP*, 2005, n° 112, Administration et politiques de la recherche, p. 659
- THIBAUT Charles, "Peut-on se passer de l'expérimentation sur les gamètes et sur l'embryon humain ?", in L'embryon humain est-il humain, coll. *Forum Diderot*, PUF, 1996, p. 55
- THOMAS Yan, "La vérité, le temps, le juge et l'historien", *Le Débat*, 1998, n° 102, p. 17
- THOUVENIN Dominique, "Les lois organisent les relations sociales : elles ne sont calquées ni sur la science ni sur la technique", in Le savant et le politique aujourd'hui, colloque de La Villette, Cité des sciences et de l'industrie – Le Monde, 7 juin 1996, *Bibliothèque Albin Michel Idées*, Albin Michel, Paris, 1996, p. 181
- THUILLIER Pierre, "Les expérimentations nazies sur l'hypothermie", *La recherche*, déc. 1990, n° 227, p. 1568
- THYS-CLÉMENT Françoise, "Le financement des universités. L'exemple belge", *RFFP*, 1989, n° 27, p. 79
- TOULEMONDE Bernard, "Le cumul du mandat parlementaire avec l'exercice de la fonction de professeur de l'enseignement supérieur en France", *RDP*, 1978-2, p. 949
- TOURAINÉ Alain, "Trois motivations pour une politique de la recherche", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 191

- TOUSCOZ Jean, "Perspectives d'une politique scientifique européenne : quelques aspects institutionnels et juridiques", in Les cadres juridiques de la coopération internationale en matière scientifique et le problème européen, actes des colloques d'Aix-en-Provence et Nice, Commission des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 31 mai 1970, p. 587
- TRACOL Xavier, "L'affaire Faurisson devant le comité des droits de l'homme des Nations Unies", *Légipresse*, mai 1997, n° 141, II, p. 57
- VAN GENSEN P., "Le génie génétique : concepts de base et principes des méthodes", in Les manipulations génétiques. Jusqu'où aller ?, textes réunis par Charles SUSANNE, coll. *Sciences-Éthiques-Sociétés*, De Boeck Université, Bruxelles, 1990, p. 11
- VAQUÉ Luis González, EHRING Lothar et JACQUET Cyril, "Le principe de précaution dans la législation communautaire et nationale relative à la protection de la santé", *Revue du Marché Unique Européen*, n° 1, 1999, p. 79
- VARNOTEAUX Philippe, "La part du CNRS dans les débuts de la conquête de l'espace (1945-1965)", *La Revue pour l'histoire du CNRS*, mai 2002, n° 6, p. 40
- VEDEL Georges, "Les libertés universitaires", *Revue de l'enseignement supérieur*, 1960, n° 3, p. 134
- VEDEL Georges, "Réflexions sur la justice universitaire", in Mélanges Louis Trotabas, LGDJ, Paris, 1970, p. 559
- VEDEL Georges, "Autonomie et participation : bilan de la loi d'orientation", *RFAP*, avril-juin 1980, n° 14, L'administration des universités, p. 327
- VERGER Jacques, "Les statuts des universités françaises du Moyen Âge : quelques remarques", in Les universités françaises au Moyen Âge, E.J. Brill, 1995, étude V, p. 103
- VERGER Jacques, "Les universités françaises au XV^{ème} siècle : crise et tentatives de réforme", in Les universités françaises au Moyen Âge, E.J. Brill, 1995, étude IX, p. 228
- VIDAL Dominique, "Le deuxième souffle législatif de la société par actions simplifiée", *Droit des sociétés – Éditions du Juris-Classeur*, août-sept. 1999, n° 8-9, chroniques, p. 4
- VIGIER Pierre, "Une politique de l'innovation pour la croissance et l'emploi", *Revue du Marché Unique Européen*, 1999-3, p. 97
- VILLECOURT Louis, "Quinze ans de coopération scientifique et technique européenne. 1953-1968", in Les cadres juridiques de la coopération internationale en matière scientifique et le problème européen, actes des colloques d'Aix-en-Provence et Nice, Commission des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, 31 mai 1970, p. 599
- VIVANT Michel, "La régulation juridique de l'activité scientifique", in Science et démocratie, sous la dir. de Daniel BORRILLO, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1993, p. 17
- DE VILLIERS Michel, "La décision "Enseignement supérieur" du 20 janvier 1984", *La revue administrative*, 1984, p. 261
- WACHSMANN Patrick, "Les sciences devant la justice", in Science ou justice ? Les savants, l'ordre et la loi, ouvrage collectif dirigé par Éric HEILMANN, éd. Autrement, Paris, 1994, p. 149
- WACHSMANN Patrick, "Liberté d'expression et négationnisme", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2001, n° 46, numéro spécial Le droit face à la montée du racisme et de la xénophobie, p. 585
- WALINE Jean, "Propriété industrielle et droit public", in Mélanges offerts à Jean-Jacques Burst, Litec, Paris, 1997, p. 667
- WEIL Thierry, "Une recherche plurielle ? Éloge de la diversité", *Le Banquet*, janv. 2004, numéro double 19-20, Une politique pour la recherche ?, p. 227
- WEINBERG Alvin Martin, "Science, Choice, and Human Values", *Bulletin of the Atomic Scientists*, avril 1966, n° 4, p. 8
- WEINBERG Alvin Martin, "Criteria for Scientific Choice", in Criteria for Scientific Development : Public Policy and National Goals. A Selection of Articles from Minerva, édit. par Edward SHILS, The M.I.T. Press, Cambridge - London, 1968, p. 21

WEINBERG Alvin Martin, "Criteria for Scientific Choice II : the two Cultures", in Criteria for Scientific Development : Public Policy and National Goals. A Selection of Articles from *Minerva*, édit. par Edward SHILS, The M.I.T. Press, Cambridge - London, 1968, p. 80

WYART Jean, "La fondation du CNRS et l'information scientifique", propos publiés dans les *Cahiers pour l'histoire du CNRS, 1939-1989*, 1989-2, p. 13

ZAHN Jean-François, "La recherche universitaire", in Les universités après la loi sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984, Jacques MINOT, coll. *L'administration nouvelle*, série *Éducation*, Berger-Levrault, Paris, 1984, p. 107

ZAHN Jean-François, "Financement et décentralisation de l'enseignement supérieur", *Pouvoirs locaux – Les cahiers de la décentralisation*, 1990, n° 5, p. 87

La vie de la recherche scientifique (revue du Syndicat National des Chercheurs Scientifiques)

New England Journal of Medicine, numéro du 20 mars 2003

TABLE DE JURISPRUDENCE

Jurisprudence française

Conseil constitutionnel

- Décision n° 59-1 L du 27 nov. 1959, rec. p. 67, RJC II p. 1, GDCC n° 5
- Décision n° 64-27 L des 17 et 19 mars 1964, rec. p. 33, RJC II p. 15
- Décision n° 44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, rec. p. 29, RJC I p. 24, GDCC n° 19
- Décision n° 51 DC du 27 déc. 1973, *Taxation d'office*, rec. p. 25, RJC I p. 28, GDCC n° 21
- Décision n° 74-54 DC du 15 janv. 1975, *Loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*, rec. p. 19, RJC I p. 30, GDCC n° 23
- Décision n° 76-67 DC du 15 juillet 1976, *Loi modifiant l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires*, rec. p. 35, RJC I p. 39
- Décision n° 77-87 DC du 23 nov. 1977, *Liberté d'enseignement et de conscience*, rec. p. 42, RJC I p. 52, GDCC n° 25
- Décision n° 79-107 L du 30 mai 1979, *Nature juridique des dispositions de l'article 2 de la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche (ANVAR)*, rec. p. 44, RJC II p. 84 ; note Yves GAUDEMET, *Recueil Dalloz*, 1980, p. 121
- Décision n° 79-109 L du 13 sept. 1979, *Nature juridique des dispositions de l'article 3 de la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche (IRIA)*, rec. p. 47, RJC II p. 85
- Décision n° 81-132 DC du 16 janv. 1982, *Loi de nationalisation*, rec. p. 18, RJC I p. 104, GDCC n° 31
- Décision n° 83-133 L du 12 oct. 1983, *Nature juridique des dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche (CNEXO)*, rec. p. 86, RJC II p. 102
- Décision n° 83-165 DC du 20 janv. 1984, *Loi relative à l'enseignement supérieur*, rec. p. 30, RJC I p. 171, GDCC n° 35 :
 - note Jean BOULOUIS, *AJDA*, mars 1984, p. 163
 - Louis FAVOREU, "Libertés locales et libertés universitaires. Les décisions du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1984", chronique constitutionnelle française, *RDP*, 1984, p. 687
 - Louis FAVOREU, "Le droit constitutionnel jurisprudentiel (mars 1983-mars 1986)", chronique constitutionnelle, *RDP*, 1986, p. 395
 - note François LUCHAIRE, *Recueil Dalloz*, 1984, jurisprudence, p. 594
 - Michel DE VILLIERS, "La décision "Enseignement supérieur" du 20 janvier 1984", *La revue administrative*, 1984, p. 261
- Décision n° 84-181 DC des 10-11 oct. 1984, *Entreprises de presse*, rec. p. 73, RJC I p. 199, GDCC n° 36
- Décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986, *Régime de la presse*, rec. p. 110, RJC I p. 270
- Décision n° 86-217 DC du 18 sept. 1986, *Liberté de communication*, rec. p. 141, RJC I p. 283
- Décision n° 89-269 DC du 22 janv. 1990, *Loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé*, rec. p. 33, RJC I p. 392
- Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, *Loi relative aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel*, rec. p. 204, RJC I p. 533 :
 - Robert ETIEN, "Frein ou coup d'arrêt au développement d'universités à statut dérogatoire ?", *La revue administrative*, 1993, p. 443
 - note Xavier PHILIPPE, *RFDC*, 1993, p. 830
 - note Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, *Pouvoirs*, 1994, n° 68, chronique constitutionnelle française, p. 175
 - note Michel VERPEAUX, *LPA*, 4 mars 1994, n° 27, chronique de jurisprudence constitutionnelle, p. 4
- Décision n° 94-343/344 DC du 27 juillet 1994, *Lois de bioéthique*, rec. p. 100, RJC I p. 592 ; notes Bertrand MATHIEU, *RFDA*, 1994, p. 1019, et *Recueil Dalloz*, 1995, 16^{ème} cahier, jurisprudence, p. 237
- Décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, *Loi relative à l'emploi de la langue française*, rec. p. 106, RJC I p. 595 :
 - Jean-Pierre CAMBY, "Le Conseil constitutionnel et la langue française", *RDP*, 1994, p. 1663
 - Michel VERPEAUX, *LPA*, 18 oct. 1995, n° 125, p. 7, *RFDC*, 1994, p. 813, et *RFDC*, 1995, p. 576
 - Patrick WACHSMANN, *AJDA*, oct. 1994, p. 731
 - Roland DEBBASCH, *JCP Semaine juridique (édition générale)*, 4 janv. 1995, n° 1, p. 6

- Décision n° 94-355 DC du 10 janv. 1995, *Loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 relative au statut de la magistrature*, rec. p. 151, RJC I p. 618 :
 - note Michel VERPEAUX, chronique de jurisprudence constitutionnelle, *LPA*, 6 déc. 1995, n° 146, p. 6 ;
 - note Dominique ROUSSEAU, chronique de jurisprudence constitutionnelle 1994-1995, *RDP*, 1996, p. 21
- Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*, rec. p. 71 ; observations Jean-Éric SCHOETTL, *AJDA*, juillet-août 1999, p. 573
- Décision n° 2000-437 DC du 19 déc. 2000, *Loi de financement pour la sécurité sociale pour 2001*, rec. p. 190
- Décision n° 2001-446 DC du 27 juin 2001, *Loi relative à l'interruption volontaire de grossesse et à la contraception*, rec. p. 74 ; note Bertrand MATHIEU, "Une jurisprudence selon Ponce Pilate (constitutionnalité de la loi sur l'interruption volontaire de grossesse et la contraception)", *Dalloz*, 2001, n° 31, jurisprudence, p. 2533

Conseil d'État

Décisions

- 26 déc. 1930, *Chauveau*, concl. ETTORI, *Sirey*, 1931, III^{ème} partie, p. 18
- 7 fév. 1936, *Jamart*, rec. p. 172, *GAJA* n° 54
- 7 fév. 1947, *D'Aillières*, rec. p. 50
- 20 avril 1951, *Sieur Fauquier*, rec. p. 204
- 28 juillet 1951, *D^{elle} Goyet*, rec. p. 735
- 28 mai 1954, *Barel*, rec. p. 308
- 17 nov. 1954, *Sieur Moosmann*, concl. JACOMET, rec. p. 599
- 5 avril 1974, *Université de Paris VI*, rec. p. 215
- 8 janv. 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c. Communauté urbaine de Strasbourg*, rec. p. 3
- 2 mars 1988, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale CFDT, RFDA*, juillet-août 1988, n° 4, p. 631 ; concl. Martine LAROQUE, "Le statut des enseignants-chercheurs devant le Conseil d'État ; conclusions sur Conseil d'État, 2 mars 1988 (3 espèces)", p. 615
- 8 avril 1998, *Syndicat général de la recherche agronomique CFDT, AJFP*, nov.-déc. 1998, n° 6, p. 24 ; concl. Catherine BERGEAL, p. 22
- 28 déc. 1988, *MM. Blet et Sabiani*, req. n° 91380, inédit au recueil Lebon
- 22 juin 1994, *Lugan*, rec. p. 326
- 30 sept. 1994, *Bourgi*, rec. p. 418
- 13 mars 1996, *M. Gohin*, rec. p. 73 ; note Joël MEKHANTAR, *AJDA*, sept. 1996, p. 699
- 4 nov. 1996, *Capdeville*, rec. p. 926
- 29 déc. 1997, *Tranquard*, rec. p. 497
- 28 janv. 1998, *Société Borg Warner*, rec. p. 21, *AJDA*, mars 1998, p. 287
- 8 avril 1998, *Syndicat général de la recherche agronomique CFDT*, concl. Catherine BERGEAL, *AJFP*, nov.-déc. 1998, n° 6, p. 22
- 10 juin 1998, *Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche*, rec. p. 937, "Conseils d'université"
- 25 sept. 1998, *Association Greenpeace France*, rec. p. 342
- 15 mai 2002, *M. Chevet*, *AJFP*, janvier-février 2003, n° 1, p. 21
- 4 nov. 2002, *M^{me} Salazar-Orvig*, *AJDA*, 28 avril 2003, n° 16, p. 861, note André LEGRAND
- 10 mars 2004, *M^{me} Lazar*, *AJDA*, 7 juin 2004, n° 21, p. 1146, note André LEGRAND
- 7 juin 2004, *M. Vives*, *AJDA*, 13 déc. 2004, n° 43, p. 2407, note Claude DURAND-PRINBORGNE
- 9 juin 2004, *M^{me} Jouve*, *AJDA*, 11 oct. 2004, n° 34, p. 1181, note Paul CASSIA ; note Jean-Marie PONTIER, "L'utilisation des crédits de recherche et le président de l'Université", *Dalloz*, 2004, n° 40, jurisprudence, p. 2877
- 11 juin 2004, *M. Z.*, *AJFP*, sept.-oct. 2004, n° 5, p. 254, comm. Joël MEKHANTAR

Avis

- Avis n° 309-721 du 21 nov. 1972, Les grands avis du Conseil d'État, Dalloz, 1997, p. 111, comm. Guillaume KUPERFILS

Cour de cassation

- Cass. crim., 17 juin 1997, *Assoc. X... et autre*, *Recueil Dalloz*, 1998, jurisprudence, p. 50, note Jean-Philippe FELDMAN

Tribunal des conflits

- 14 fév. 2000, *GIP "Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri"*, rec. p. 748 ; comm. Joël MEKHANTAR, *AJFP*, juillet-août 2000, p. 13

Cours d'appel

- Cour de Paris, 18 juin 1914, *Bihari c. Ministère public*, *Recueil général des lois et des arrêts*, Sirey, 1914, II^{ème} partie, pp. 255-256
- Cour d'appel de Versailles, 18 mars 1991, *Le Pen contre UNADIF et autres associations*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 8, 1^{er} oct. 1991, p. 535
- Cour d'appel de Paris, 11^{ème} chambre, 21 mai 1992, *Juris-Data*, n° 021334
- Cour d'appel de Paris, 10 fév. 1999, *Recueil Dalloz*, 2000, n° 10, jurisprudence, note Nathalie MALLET-POUJOL, "Diffamation et "vérité historique""", p. 226

Tribunaux de première instance

- Tribunal correctionnel de Lyon, 15 déc. 1859, *Dalloz*, 1859, III^{ème} partie, pp. 87-88
- Trib. civ. de la Seine, 27 nov. 1913, *Bihari c. Ministère public*, *Recueil général des lois et des arrêts*, Sirey, 1914, II^{ème} partie, pp. 255-256

Jurisprudence internationale

Cour européenne des droits de l'homme

- *Hertel c. Suisse*, 31 août 1998, observations Jean-François FLAUSS, *Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme*, *AJDA*, 20 déc. 1998, p. 995
- *Lehideux et Isorni c. France*, 23 sept. 1998, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1999, p. 351 :
 - commentaire Gérard COHEN-JONATHAN, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1999, p. 366 ;
 - *Dalloz* 1999, 16^{ème} cahier, jurisprudence, p. 223, note Patrice ROLLAND p. 226 ;
 - obs. Frédéric SUDRE, *Droit de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme*, *La Semaine Juridique (édition générale)*, 20 janv. 1999, n° 3, p. 143 ;
 - obs. Jean-François FLAUSS, *Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme*, *AJDA*, déc. 1998, p. 998.
- *Garaudy c. France*, 24 mars 2003, obs. Jean-François FLAUSS, *Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme*, *AJDA*, 27 oct. 2003, n° 36, p. 1929
- *Chauvy et autres c. France*, 29 juin 2004, obs. Jean-François FLAUSS, *Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme*, *AJDA*, 4 oct. 2004, n° 32, p. 1818

Commission européenne des droits de l'homme

- *X. c. République Fédérale d'Allemagne*, 16 juillet 1982, requête n° 9235/81, *Commission européenne des droits de l'homme*, *Décisions et rapports*, déc. 1982, n° 29, p. 194
- *T. c. Belgique*, 14 juillet 1983, requête n° 9777/82, *Commission européenne des droits de l'homme*, *Décisions et rapports*, déc. 1983, n° 34, p. 158

Cour de justice des Communautés européennes

- 8 juillet 1965, *Hartmut Luhleich c. Commission de la CEEA*, affaire 68-63, *Recueil de la jurisprudence de la CJCE*, 1965, volume XI-1, Luxembourg, p. 728 ; concl. Joseph GAND du 17 mars 1965, p. 756
- 9 oct. 2001, *Royaume des Pays-Bas c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, affaire C-377/98, *Recueil de la jurisprudence de la Cour et du Tribunal de première instance*, partie I, 2001-10 (A), p. 7079

Tribunal de première instance des Communautés européennes

- 16 juillet 1998, *Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm S.A. contre Commission des Communautés européennes*, affaire T-199/96, rec. II, p. 2808
- 26 nov. 2002, *Artegodan GmbH e.a. contre Commission des Communautés européennes*, affaires jointes T-74/00, T-76/00, T-83/00 à T-85/00, T-132/00, T-137/00 et T-141/00, rec. II, p. 4945

Office européen des brevets

- Office européen des brevets, décision du 8 déc. 1994 dite *Relaxine*, *Dalloz*, 1996, *Jurisprudence*, p. 44, note Jean-Christophe GALLOUX p. 46

Jurisprudence étrangère

- Cour constitutionnelle de Hongrie, *Bulletin de jurisprudence constitutionnelle*, 1994-2, pp. 133 et 177-178
- Cour d'arbitrage de Belgique, 12 juillet 1996, *Verbeke et Delbouille*, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1997, p. 111 ; observations Foulek RINGELHEIM, p. 120
- Tribunal correctionnel de Bruxelles, 57^{ème} chambre, jugement du 11 avril 1991, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, p. 415

INDEX

A

Académie des sciences 34–35, 36, 56, 332
Agence nationale
de la recherche 90, 200–201, 212, 545
Agrégation..... 350, 354, 356–358, 360,
361, 365, 434, 442
Allemagne (universités) .. 26, 40–41, 43, 44, 165,
333, 334, 428, 466, 469
ANVAR..... 140, 154, 205, 224, 411
Autorégulation (de la
communauté scientifique)..... 244, 322–325
Autorisations de mise sur le marché..... 287–290

B

Bonus qualité recherche 193, 195, 515
Brevets228–238, 284–287, 393–397
Budget civil de recherche
et développement (BCRD).. 76, 77, 87–90, 99,
101, 171, 199–201

C

Campus de recherche 547–548
CEA.....86, 91–94, 131, 147, 153–154,
155, 450, 513, 529
Centres nationaux
de recherche technologique 214
Centres régionaux d'innovation et de transfert
technologique (CRITT) 220–221, 501
Charte européenne du chercheur 126, 548
Chercheurs publics
Activités de valorisation 398–415
Droits d'auteur 387–393
Évaluation.....516–520, 524–534, 539–540
Fonctionnarisation 332–347
Intéressement..... 395–397
Recrutement 347
Clonage 258–261, 286
CNES 97–98, 139, 147, 154, 219

CNET..... 86, 94–97, 98, 138

CNRS

Contrat d'établissement188–189, 490
Création60, 86, 135, 137
Évaluation511–513
Histoire.....139, 150–151, 155,
196, 476, 480, 497
Instance de politique scientifique 70–71
Instances dirigeantes142–145
Moyens86, 142, 161
Statut du personnel.....335–339
Unités mixtes de recherche.....208, 447, 448
Valorisation 224

Colloque de Caen 64, 72, 80, 139, 197, 336

Comité consultatif national d'éthique

(CCNE) 245, 250, 252, 256,
260, 264, 265, 267

Comité national de la recherche scientifique (CoNRS)

Histoire.....81, 142–145, 497
Instance d'évaluation511–513, 515,
525, 528, 539

Comité national d'évaluation de la recherche

(CNER) 498–505, 524, 526,
528, 530, 536

Comité national d'évaluation des EPSCP

(CNE)..... 190, 474, 505–510, 524,
526, 528, 530, 536

Conférence des présidents d'université

(CPU) 163, 167, 180, 181, 450,
466, 467, 472, 509, 536

Conférences de citoyens 240, 295–302

Conseil constitutionnel

Décision n° 83-165 DC52, 376–377,
422–438, 468
Décision n° 93-322 DC167–169, 377
Décision n° 94-343/344 DC254–255, 261,
263, 274
Décision n° 94-345 DC 26–30

Conseil européen de la recherche 132, 202

Conseil national des universités

(CNU) 350, 354–355, 360–361,
362–364, 370, 521, 522, 531

Consultation	
des chercheurs.....	73, 77–84, 113–115
Contractualisation	
.....	<i>voir</i> Politique contractuelle
Contrats de plan	
État-régions.....	182–183, 190, 205, 214, 220
Conventions "CIFRE"	400
Cooptation.....	347, 352–366, 373, 532
Crédit d'impôt recherche	90, 206, 412

D

Décret du 29 octobre 1936	380–381, 389, 395, 400, 401, 431
Démocratie technique.....	299–300
.....	<i>voir aussi</i> Conférences de citoyens
DGRST.....	72–75, 76, 82, 197, 497, 545
Droits d'auteur	387–393
Droits fondamentaux	
Dignité de la personne.....	23, 254–255, 261–262, 274, 276–280, 304, 310
Liberté de la recherche	23–30, 50
Liberté d'expression.....	26–30, 51, 302–306, 311–315, 376–380
Notion.....	21–23

E

Écoles doctorales.....	191, 444–445, 470
Embryon.....	251–261, 276–280, 288
Enseignants-chercheurs	
Activités de valorisation.....	398–415
Activités libérales.....	380–381
Droits d'auteur	387–393
Évaluation.....	520–523, 537–538
Garanties statutaires	366–382
Inamovibilité	373–375
Indépendance	
(principe constitutionnel).....	423–438
Intéressement.....	395–397
Liberté d'expression.....	376–380
Missions de recherche	348–351
Recrutement	352–366
Enveloppe recherche	73, 180, 197

EPSCP	
Catégorie d'établissements publics.....	167–170
.....	<i>voir aussi</i> Universités

EPST

Catégorie d'établissements publics.....	158–161
Contractualisation.....	184–185
Contrôle budgétaire <i>a priori</i>	149–152
Contrôle financier.....	475–477
Gestion des ressources humaines	486–492
Instances dirigeantes	141–149
Marchés publics	481–485
Projets d'établissement	188–189, 191, 195
Régime budgétaire.....	478–481

Équipes de	
recherche technologique	199, 209–211, 515

Espace européen de la recherche	121–133
---------------------------------------	---------

ESPRIT (programme).....	108–110
-------------------------	---------

Eurêka.....	105, 110, 111, 128
-------------	--------------------

Évaluation

Des chercheurs	516–523, 524–534, 537–538, 539–540
Des établissements	500–501, 507
Des institutions et	
procédures spécifiques.....	501
Des programmes.....	498–500
Des unités de recherche.....	510–516
Histoire.....	496–497, 505–506
Impact.....	503–505, 509–510, 534, 535, 538–539
Méthodologie	502–503, 508–509
Notion.....	493–495

Expérimentation	
sur l'homme.....	246–250, 262–276

F

Fédérations de recherche	450
--------------------------------	-----

Financements incitatifs... 132, 196–203, 543, 545

G

Groupements d'intérêt économique	211, 216
--	----------

Groupements	
d'intérêt public.....	200, 216–218, 408, 501

Groupements d'intérêt scientifique	216
--	-----

I

IFREMER140, 146, 185, 500, 504, 513
Incubateurs 199, 221–223, 411
Innovation
Aide à l'innovation 206
Politique de l'innovation206, 220, 409–414
INRA138, 146, 193, 339, 448, 450, 514
INRIA139, 146, 156, 195, 491, 501, 514
INSERM99–101, 131, 139, 148, 193, 208,
339, 448, 450, 490, 496, 514
Instituts fédératifs de recherche 449–450

L

Loi du 12 novembre 1968
("loi Faure") 44, 161, 162, 164,
421, 443, 453, 456
Loi du 15 juillet 1982
("loi Chevènement") 76, 82, 87, 158,
205–206, 216, 219, 338,
398, 476, 478, 480, 497, 517
Loi du 26 janvier 1984
("loi Savary") 162, 164–166, 180,
181, 219, 349, 377, 421,
425, 443, 453, 471, 506
Loi du 20 décembre 1988
("loi Huriot-Sérusclat") 249–250, 264,
268, 274
Loi du 13 juillet 1990
("loi Gayssot") 303–306, 311–315
Loi du 12 juillet 1999
("loi Allègre") 185, 206, 222, 225,
399–409, 413
LOLF 465–467, 490, 494, 543

M

Maisons des sciences de l'homme 450–451
MSTP (Mission scientifique,
technique et pédagogique) 192, 515–516,
522, 531, 536, 538

N

Négationnisme 303–306, 311–317
. voir aussi Loi du 13 juillet 1990 ("loi Gayssot")

O

Office parlementaire d'évaluation des choix
scientifiques et technologiques 176–178,
256, 296, 298, 300
OGM 212, 289, 293–294,
296, 297–299, 300

P

Participation (principe de)
À l'Université 161, 421–422
..... voir aussi Consultation des chercheurs
PERRIN Jean 47, 59, 60, 85, 92, 136,
334–335, 338, 496
Planification de la recherche 19, 20, 63, 69, 73,
82, 111, 180, 182, 543
Pôles de recherche et
d'enseignement supérieur (PRES) 546–547
Politique contractuelle ... 179–195, 209, 446, 448,
452, 462, 463, 464, 465,
473, 506, 541, 543, 545
Précaution (principe de) 282, 290–293
Précompétitivité 109–111, 120
Professeurs d'université
Indépendance propre 424, 428–438
Responsabilités particulières 433, 435–438
Programmes-cadres
communautaires 101, 108–121, 123, 124,
125, 128, 130, 178, 201

R

Racisme 303–310, 315
. voir aussi Loi du 13 juillet 1990 ("loi Gayssot")
Régions 128, 182–184, 191, 205
Réseaux de recherche et
d'innovation technologiques 100, 211–214

S

Services d'activités industrielles
et commerciales (SAIC) 223–227, 440
Subsidiarité (principe de) 111, 121

U

Unités mixtes de recherche ... 208–209, 447–449,
515, 520, 523, 536, 541

Universités

Autonomie budgétaire 452–467, 546

Autonomie statutaire 162–166

Cogestion..... 421–422

Conseils universitaires.....425–427, 438–443,
470–474

Contractualisation.....180–184, 189–195

Histoire.....31–34, 35, 37, 40–45

Universités (suite)

Laboratoires propres (évaluation)515–516

Président..... 164, 186, 187, 442–444, 455, 460,
466, 467, 471–473, 507, 509, 516

Projets d'établissement186–188

V

Valorisation de la recherche

Cadres institutionnels207–227

Cadres statutaires.....398–415

Notion.....204–207

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	9
1) <i>La recherche : éléments de définition, enjeux</i>	<i>10</i>
a) La recherche comme moyen de formation des savoirs	11
b) La recherche comme vecteur de transformation économique et sociale.....	15
2) <i>La liberté de la recherche comme "droit fondamental".....</i>	<i>21</i>
a) La consécration textuelle de la liberté de la recherche	24
b) La position du Conseil constitutionnel français.....	26
➤ <i>La liberté d'expression dans la recherche,</i>	
<i>support nécessaire de la liberté de la recherche</i>	<i>27</i>
➤ <i>Une liberté reconnue à l'ensemble des individus</i>	
<i>susceptibles de s'adonner à la recherche.....</i>	<i>29</i>
3) <i>L'institutionnalisation de la recherche en France : cadrage historique</i>	<i>31</i>
a) La genèse universitaire de la recherche	31
b) L'organisation autonome de la recherche.....	34
c) Les ébauches du système contemporain	39
➤ <i>La loi de 1896 sur les universités</i>	<i>40</i>
➤ <i>Les prémices du service public de la recherche</i>	<i>45</i>
4) <i>Problématique générale, délimitation du sujet et annonce de plan.....</i>	<i>49</i>
1^{ÈRE} PARTIE - L'EMPRISE DES POUVOIRS PUBLICS	
 SUR L'ACTIVITÉ SCIENTIFIQUE :	
 L'ENCADREMENT DE LA LIBERTÉ DE LA RECHERCHE.....	55
TITRE I - LA STRUCTURATION PUBLIQUE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE.....	63
 Chapitre 1 - La recherche comme politique publique.....	67
SECTION 1. L'ÉMERGENCE DES "GRANDS PROGRAMMES" NATIONAUX	69
I. L'élaboration des politiques scientifiques	69
A. La mise en place des structures politiques	70
1) <i>L'expérience interministérielle</i>	<i>72</i>
2) <i>L'intégration gouvernementale de la politique scientifique.....</i>	<i>76</i>
B. La mise en œuvre du principe de participation	77
1) <i>Le compromis de la participation.....</i>	<i>77</i>
2) <i>L'institutionnalisation de la consultation.....</i>	<i>80</i>
II. L'engagement de l'État en faveur de la recherche	84
A. Les traductions budgétaires.....	84
B. Les politiques sectorielles : quelques illustrations.....	91
1) <i>La politique nucléaire.....</i>	<i>91</i>
2) <i>La politique des télécommunications.....</i>	<i>94</i>
3) <i>La politique spatiale</i>	<i>97</i>
4) <i>Les "sciences du vivant" et la santé publique.....</i>	<i>99</i>

SECTION 2. L'APPARITION DES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES	102
I. L'édification d'une "politique scientifique" communautaire	107
A. Le cheminement historique des programmes-cadres communautaires.....	108
1) <i>Les conditions d'émergence des PCRD</i>	<i>108</i>
2) <i>La consécration "constitutionnelle" des PCRD.....</i>	<i>111</i>
B. La consolidation des programmes-cadres communautaires.....	113
1) <i>L'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des PCRD.....</i>	<i>113</i>
2) <i>L'évolution des priorités de la recherche communautaire.....</i>	<i>115</i>
II. L'ambition d'un "espace européen de la recherche"	121
A. Le décloisonnement de la recherche européenne.....	124
1) <i>Le développement des réseaux.....</i>	<i>124</i>
2) <i>La mobilité des chercheurs de l'Union</i>	<i>125</i>
B. La coordination des politiques nationales de recherche.....	126
1) <i>La mise en réseau des programmes.....</i>	<i>127</i>
2) <i>L' "étalonnage" des politiques nationales.....</i>	<i>129</i>
 Chapitre 2 - Le choix d'acteurs publics de recherche	 135
SECTION 1. LA CRÉATION DE "GRANDS ORGANISMES" DE RECHERCHE	136
I. La mise en place des grands organismes	136
A. Le CNRS comme pionnier.....	137
B. Les autres établissements publics de recherche	138
II. Les grands organismes, instruments de réalisation de la recherche nationale.....	141
A. La nomination des dirigeants par le pouvoir central.....	141
1) <i>Les instances dirigeantes du CNRS.....</i>	<i>142</i>
2) <i>Les instances dirigeantes des établissements à vocation spécialisée</i>	<i>145</i>
a) <i>Les établissements à direction scientifique collégiale</i>	<i>146</i>
b) <i>Les établissements à direction scientifique personnalisée</i>	<i>148</i>
B. L'exercice sur le budget d'un contrôle <i>a priori</i>	149
SECTION 2. LA DIVERSITÉ DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE RECHERCHE	153
I. La <i>summa divisio</i> des établissements publics	153
A. Les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC)	153
B. Les établissements publics administratifs (EPA).....	155
II. La création de deux catégories d'établissements publics, spécifiques à la recherche	157
A. Les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)	158
B. Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP)	161
1) <i>L'organisation statutaire des EPSCP</i>	<i>162</i>
a) <i>Un modèle institutionnel unique.....</i>	<i>164</i>
b) <i>Une organisation générale uniforme.....</i>	<i>165</i>
2) <i>Les EPSCP, nouvelle catégorie d'établissements publics.....</i>	<i>167</i>

**TITRE II - LES MODES D'INTERVENTION PUBLIQUE
SUR LA PRODUCTION SCIENTIFIQUE 173**

Chapitre 1 - Les moyens d'orientation de la recherche 175

SECTION 1. L'INTERVENTION DIRECTE PAR LES MOYENS MATÉRIELS ET HUMAINS 176

I. Le pilotage de la recherche publique par la contractualisation179

A. La mise en place de la politique contractuelle 179

1) *La contractualisation avec les universités* 180

a) Les rapports entre le ministère et les universités 180

b) Les régions comme relais 182

2) *La contractualisation avec les grands organismes* 184

B. Le contenu de la politique contractuelle 186

1) *L'élaboration des projets d'établissement* 186

a) Les projets des universités 186

b) Les projets des grands organismes 188

2) *Le champ des contrats d'établissement* 189

a) La question de la durée des contrats 189

b) Les engagements réciproques 191

➤ *La programmation des crédits* 192

➤ *La programmation des emplois* 194

II. L'utilisation de financements incitatifs196

A. L'origine des "fonds incitatifs" nationaux 196

B. La modernité des financements incitatifs 199

SECTION 2. L'INTERVENTION INDIRECTE PAR LA VALORISATION ÉCONOMIQUE 204

I. L'incitation aux partenariats entre la recherche publique et le secteur privé207

A. Les cadres institutionnels du partenariat scientifique 208

1) *La cogestion des unités de recherche* 208

2) *Les équipes de recherche technologique* 209

3) *Les réseaux de recherche et d'innovation technologiques* 211

4) *Les centres nationaux de recherche technologique* 214

B. Les outils de transfert technologique 215

1) *L'externalisation des activités de valorisation* 215

a) Les groupements d'intérêt public 216

b) Les liens avec les entreprises de valorisation 218

➤ *La prise de participations et la création de filiales* 219

➤ *Le rôle des CRITT, centres régionaux d'innovation et de transfert technologique* 220

➤ *Les incubateurs publics d'entreprises innovantes* 221

2) *Les services internes de valorisation :*
les services d'activités industrielles et commerciales 223

II. L'encouragement aux applications industrielles228

A. La promotion de la recherche par l'appropriation industrielle 229

1) *Les conditions de brevetabilité* 229

2) *Les effets de la délivrance d'un brevet* 231

B. La protection de la recherche par le droit des brevets 232

1) *L'exclusion de principe des découvertes scientifiques* 233

2) *Le champ de la protection conférée par le brevet* 235

Chapitre 2 - Les moyens de contrôle de la recherche.....	239
SECTION 1. L'ENCADREMENT ÉTHIQUE DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE	244
I. La primauté de la logique utilitariste au nom des besoins économiques et sociaux	246
A. L'autorisation des expérimentations sur l'homme	246
B. L'ouverture de la recherche sur l'embryon humain	251
1) <i>Le silence du législateur sur le statut juridique de l'embryon humain</i>	252
2) <i>Le "feu vert" du Conseil constitutionnel</i>	254
3) <i>L'embryon humain comme objet de recherche</i>	255
a) L'autorisation d'utiliser, à des fins expérimentales, l'embryon humain non porté par un projet parental	257
b) La question spécifique du clonage thérapeutique humain	258
II. Le correctif des droits fondamentaux.....	261
A. L'inviolabilité et l'indisponibilité du corps humain comme limites à l'expérimentation sur l'homme	262
1) <i>La protection de l'ensemble des sujets de recherche</i>	263
a) La consultation d'un comité de protection des personnes	263
b) Les garanties offertes par le bilan bénéfices / risques	266
c) L'exigence du consentement	268
d) Le contrôle de l'administration	270
2) <i>La protection particulière des personnes en état ou en situation de faiblesse</i>	271
a) La prise en compte de la fragilité face aux risques de la recherche	272
b) La prise en compte de la fragilité sociale : la question de la rémunération des sujets de recherche	274
B. La dignité de la personne comme limite à la recherche sur l'embryon humain	276
1) <i>Les "lois bioéthique" de 1994 :</i> <i>l'interdiction d'utiliser l'embryon humain à des fins expérimentales</i>	277
2) <i>Les "lois bioéthique" de 2004 :</i> <i>la distinction entre les embryons selon leur destin de personne humaine</i>	279
SECTION 2. LA RÉGLEMENTATION DE L'EXPLOITATION DE LA RECHERCHE	281
I. La réglementation du marché	282
A. Le contrôle politique	283
1) <i>Les exigences de l'industrialisation</i>	283
a) Les exclusions du domaine brevetable pour contrariété à l' "ordre public"	284
b) Les autorisations de mise sur le marché	287
2) <i>La portée du principe de précaution</i>	290
B. L'amorce d'un contrôle "populaire"	293
1) <i>L'émergence d'une évaluation participative des choix scientifiques et technologiques</i>	294
a) Les "conférences de citoyens"	295
b) Les conséquences politiques et juridiques de la "demande sociale"	297
2) <i>L'évolution des rapports entre science et société</i>	299
a) La "démocratie technique" en question	299
b) L'intérêt d'une mobilisation des citoyens autour des enjeux du développement scientifique et technologique	301

II. Le contrôle de la divulgation des résultats.....	302
A. L'intrusion du pouvoir politique dans l'affirmation du résultat scientifique	306
1) <i>L'exemple de la condamnation du racisme</i>	306
a) La dénonciation juridique de la "supériorité raciale" comme "scientifiquement fausse"	307
b) La caution scientifique au secours de la prescription sociale	309
2) <i>L'exemple de la condamnation du négationnisme</i>	311
B. L'intrusion de l'autorité judiciaire dans la définition de la méthode scientifique.....	313
C. La nécessaire clarification des compétences du scientifique, du politique et du juge	315
CONCLUSION DE LA 1^{ÈRE} PARTIE	319

2^{ÈME} PARTIE - LES CONDITIONS D'EXERCICE DE L'ACTIVITÉ SCIENTIFIQUE : LES GARANTIES PUBLIQUES DE LA LIBERTÉ DE LA RECHERCHE 321

TITRE I - L'AMÉNAGEMENT JURIDIQUE DE LA LIBERTÉ DU CHERCHEUR..... 329

Chapitre 1 - La protection des activités de recherche fondamentale..... 331

SECTION 1. LE STATUT DE FONCTIONNAIRE DU CHERCHEUR DES EPST..... 332

I. Le cheminement historique de la "fonctionnarisation" de la recherche.....332

A. Les racines de la fonctionnarisation.....	332
1) <i>Les faiblesses de l'organisation de la recherche au XIX^{ème} siècle</i>	333
2) <i>Le "plan Perrin" : la voie de la fonctionnarisation</i>	334
B. La question du "statut"	336
1) <i>Les décrets de 1959 : les premiers corps</i>	337
2) <i>Le décret du 30 décembre 1983 : les nouveaux corps</i>	338

II. Les atouts du statut de fonctionnaire pour l'activité de recherche.....340

A. Fonction publique et efficacité : un faux débat pour esquiver la question des moyens.....	340
1) <i>Les questions posées par la "fuite des cerveaux"</i>	341
2) <i>Une "crise des vocations" ?</i>	342
B. La liberté par la stabilité	344

SECTION 2. L'INDÉPENDANCE DU CHERCHEUR UNIVERSITAIRE..... 348

I. Le principe du recrutement par cooptation.....352

A. Les instances de recrutement	353
1) <i>La composition des instances de recrutement</i>	353
a) Les instances nationales.....	354
➤ <i>Le Conseil national des universités</i>	354
➤ <i>Le jury du concours d'agrégation de l'enseignement supérieur</i>	356
b) Les instances locales.....	358
➤ <i>Les commissions de spécialistes</i>	358
➤ <i>Les conseils d'administration</i>	359
2) <i>Le mode de désignation des membres des instances de recrutement</i>	360
B. Le caractère décisif du jugement des pairs	362
1) <i>Le caractère souverain de la qualification des candidats</i>	362
2) <i>Le "droit de présentation" pour la nomination et la titularisation des enseignants-chercheurs</i>	364

II. Les garanties statutaires	366
A. Dans le déroulement de carrière.....	367
1) <i>La disparition de l'inspection externe</i>	368
2) <i>Les garanties d'avancement</i>	370
3) <i>Le régime disciplinaire</i>	371
4) <i>L'inamovibilité</i>	373
a) Le système des mutations.....	373
b) La durée des fonctions.....	374
B. Dans l'exercice de l'activité.....	376
1) <i>La liberté d'expression</i>	376
a) Le fondement de la liberté d'expression des enseignants-chercheurs.....	376
b) Liberté d'expression et neutralité dans l'enseignement supérieur.....	377
c) Liberté d'expression et liberté de recherche.....	379
2) <i>Les pratiques libérales</i>	380
Chapitre 2 - L'encouragement aux activités de valorisation	385
SECTION 1. L'INTÉRESSEMENT AU PRODUIT DES TRAVAUX SCIENTIFIQUES	387
I. Les droits d'auteur	387
A. Le droit positif : la dévolution <i>ab initio</i> des droits d'auteur aux personnes publiques	387
1) <i>La notion d' "œuvre dont la création fait l'objet même du service"</i>	388
2) <i>La règle du "service fait"</i>	389
B. L'usage : l'appropriation des droits d'auteur par l'agent	390
1) <i>Les pratiques des établissements de recherche</i>	391
2) <i>Les perspectives d'évolution du droit</i>	392
II. Les droits de brevet.....	393
A. La dévolution <i>ab initio</i> des droits de brevet aux personnes publiques.....	394
B. L'instauration d'une prime d'intéressement et d'une prime au brevet d'invention	395
SECTION 2. L'INCITATION À L'ENGAGEMENT ÉCONOMIQUE	398
I. La redéfinition des liens entre le chercheur public et le secteur marchand	399
A. L'ouverture des activités de valorisation aux chercheurs publics	400
1) <i>Le concours scientifique à une entreprise de valorisation</i>	400
2) <i>La prise d'intérêts au sein d'une entreprise de valorisation</i>	401
3) <i>La participation aux instances dirigeantes d'une entreprise de valorisation</i>	402
B. L'encadrement des activités de valorisation des chercheurs publics.....	402
1) <i>Les conditions de fond</i>	402
a) L'objet de l'entreprise.....	403
b) L'activité de l'agent.....	403
c) La rémunération de l'agent.....	403
2) <i>Les exigences procédurales</i>	404
a) L'obligation d'information.....	404
b) La nécessité d'une autorisation.....	404

II. La possibilité pour le chercheur public de créer sa propre entreprise de valorisation.....	406
A. Une figure nouvelle dans le service public : le "chercheur-entrepreneur"	406
B. L'accompagnement juridique	407
1) <i>Les adaptations législatives favorisant la création d'entreprises innovantes</i>	407
2) <i>Les aides publiques attribuées dans le cadre de la politique de l'innovation</i>	409
a) Les encouragements à l'investissement.....	409
b) Les aides directes aux porteurs de projets.....	411
c) Les incitations fiscales à l'innovation	412
➤ <i>Les "bons de souscription de parts de créateurs d'entreprises"</i>	412
➤ <i>Un statut pour les "jeunes entreprises innovantes"</i>	414
TITRE II - L'AUTONOMIE FONCTIONNELLE DE LA COMMUNAUTÉ SCIENTIFIQUE.....	417
Chapitre 1 - La maîtrise des chercheurs sur la conduite des établissements.....	419
SECTION 1. L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS	421
I. Les règles de représentation des enseignants-chercheurs.....	423
A. L'indépendance des corps d'enseignants-chercheurs.....	423
1) <i>Une représentation "propre et authentique"</i>	423
2) <i>Le taux de participation des enseignants-chercheurs</i>	424
a) Les incertitudes de la décision du Conseil constitutionnel	424
b) La portée du principe d'indépendance, et ses possibles évolutions.....	427
B. L'indépendance spécifique du corps des professeurs d'université.....	428
1) <i>Le fondement de l'exigence constitutionnelle</i>	429
a) La dispense d'incompatibilité entre les fonctions de professeur d'université et un mandat parlementaire	429
b) Le caractère propre de l'indépendance constitutionnelle des professeurs	433
2) <i>Les "responsabilités particulières" des professeurs</i>	435
a) Une représentation "propre et authentique" des professeurs	436
b) L'expression d'une certaine subordination du corps des maîtres de conférences	437
II. L'autodétermination des politiques de recherche	438
A. La compétence des instances collégiales dans le domaine de la recherche	439
1) <i>L'organisation interne de la production scientifique</i>	439
a) La maîtrise des orientations de recherche.....	439
➤ <i>La définition des programmes de recherche</i>	439
➤ <i>La mise en place des structures de recherche</i>	440
➤ <i>La définition du profil des postes à pourvoir</i>	440
b) La mise en œuvre de la politique de recherche	442
➤ <i>Le rôle du président de l'université</i>	442
➤ <i>La généralisation des écoles doctorales</i>	444
2) <i>La conclusion de partenariats scientifiques</i>	445
a) Les liens instaurés avec les acteurs économiques.....	446
b) L'association des laboratoires universitaires avec d'autres structures de recherche	447
➤ <i>Les "unités mixtes de recherche"</i>	447
➤ <i>Les autres structures fédératives</i>	449
B. La responsabilisation budgétaire.....	452
1) <i>L'autonomie budgétaire</i>	453
a) Le régime budgétaire des universités.....	454
➤ <i>La compétence budgétaire des instances universitaires</i>	454
➤ <i>L'allègement des contrôles budgétaires</i>	456
b) Les carences de la politique budgétaire des universités.....	459
➤ <i>L'insuffisante exploitation de l'outil budgétaire</i>	459
➤ <i>La faible effectivité des budgets universitaires</i>	460

2) <i>L'élargissement du champ de l'autonomie budgétaire</i>	462
a) La globalisation en cours des subventions d'État.....	462
b) La LOLF et l'horizon d'un budget global.....	465
SECTION 2. LA MAÎTRISE DE GESTION DES EPST.....	475
I. Les assouplissements introduits dans la gestion des crédits.....	477
A. L'adaptation des règles budgétaires aux besoins de la recherche.....	478
1) <i>L'unité de recherche comme unité de présentation budgétaire</i>	478
2) <i>La souplesse comme principe d'exécution budgétaire</i>	480
B. La simplification des marchés scientifiques.....	481
1) <i>La déconcentration des achats</i>	481
2) <i>Les aménagements du code des marchés publics</i>	483
a) Une procédure "négociée".....	483
b) La possibilité de recourir aux "marchés fractionnés".....	484
II. Les évolutions favorisant la gestion des emplois.....	486
A. La centralisation des emplois.....	486
B. Les marges d'autonomie.....	488
1) <i>La gestion du personnel fonctionnaire</i>	489
2) <i>La possibilité de recruter des agents contractuels</i>	491
Chapitre 2 - L'évaluation par les chercheurs des activités scientifiques.....	493
SECTION 1. LES DISPOSITIFS ACTUELS D'ÉVALUATION.....	496
I. L'évaluation des programmes et des établissements de recherche.....	497
A. Le Comité national d'évaluation de la recherche (CNER).....	498
1) <i>Le champ de compétence du CNER</i>	498
a) L'évaluation des programmes.....	499
b) L'évaluation des "opérateurs".....	500
c) L'évaluation des institutions spécifiques et des procédures de gestion et de financement.....	501
2) <i>La méthode d'évaluation du CNER</i>	502
3) <i>L'impact politique et stratégique du travail du CNER</i>	503
B. Le Comité national d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur (CNE).....	505
1) <i>Le statut et la mission du CNE</i>	506
2) <i>La méthode d'évaluation du CNE</i>	508
3) <i>L'impact du CNE sur les pratiques et les politiques universitaires</i>	509
II. L'évaluation des unités de recherche et des chercheurs.....	510
A. L'évaluation des unités de recherche.....	510
1) <i>L'évaluation au sein des grands organismes</i>	510
a) L'évaluation au CNRS.....	511
➤ <i>Le Comité national de la recherche scientifique</i>	511
➤ <i>Le "comité d'évaluation externe"</i>	513
b) L'évaluation au sein des autres EPST.....	514
2) <i>L'évaluation des laboratoires universitaires</i>	515
B. L'évaluation des chercheurs publics.....	516
1) <i>L'évaluation des chercheurs des EPST</i>	517
a) Le champ de l'évaluation.....	517
b) Les critères de l'évaluation.....	518
c) L'impact de l'évaluation.....	520
2) <i>L'évaluation des enseignants-chercheurs</i>	520

SECTION 2. LES PERSPECTIVES DE REFONDATION DE L'ÉVALUATION	524
I. Corriger les insuffisances de l'évaluation "à la française"	524
A. Mener la réflexion sur les limites d'un système intégré	525
1) <i>Élargir les critères et le champ de l'évaluation</i>	525
a) Relativiser les références aux indicateurs académiques	525
b) Promouvoir une conception diversifiée des missions de la recherche	526
2) <i>Assurer l'impartialité des évaluateurs</i>	528
B. Contrôler les dérives d'un modèle hiérarchique	530
1) <i>Associer les évalués à leur propre évaluation</i>	530
a) Améliorer la transparence de l'évaluation	530
b) Garantir la contradiction	531
2) <i>Dégager l'évaluation des réseaux décisionnels</i>	531
II. Répondre à l'exigence d'une évaluation-action	534
A. Construire un système cohérent d'évaluation	534
1) <i>Alléger l'évaluation</i>	535
2) <i>Généraliser l'évaluation</i>	537
B. Articuler l'évaluation à la décision	538
1) <i>Renforcer l'aspect stratégique de l'évaluation</i>	538
2) <i>Coupler l'évaluation individuelle à la politique des ressources humaines</i>	539
 CONCLUSION DE LA 2^{ÈME} PARTIE	 541
 CONCLUSION GÉNÉRALE	 543
 BIBLIOGRAPHIE	 551
 INDEX	 589
 TABLE DES MATIÈRES	 593