



Recherche agronomique : des réformes mais un manque de vision globale

Analyse du pilotage de la recherche agronomique financée par la Confédération

L'essentiel en bref

La recherche agronomique fait périodiquement l'objet de débats au niveau politique que ce soit pour limiter ou pour accroître les ressources qui lui sont consacrées. Agroscope composé de trois instituts et dirigé par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a fait l'objet de plusieurs réformes depuis la fin des années 1990. Un Conseil de la recherche agronomique a été institué en 1996 afin de conseiller l'OFAG. D'autres institutions publiques de recherche sont également actives, à l'image des Ecoles polytechniques fédérales, des universités ou encore des hautes écoles spécialisées.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a analysé la qualité du pilotage de la recherche agronomique financée par la Confédération. Il a voulu savoir si l'OFAG et le Conseil de la recherche agronomique disposent des informations nécessaires afin de garantir un pilotage stratégique et opérationnel efficace de la recherche financée par la Confédération.

Amélioration du pilotage d'Agroscope

L'OFAG a initié des mesures et a déployé de nombreux efforts afin d'améliorer l'organisation et le pilotage d'Agroscope. Il en résulte une plus grande cohérence au niveau de la définition de sa stratégie. Les réformes engagées depuis la fin des années 1990 sont dans une phase de consolidation avec le regroupement des différentes stations fédérales de recherche et leur transformation sous l'appellation Agroscope. L'OFAG s'est efforcé de développer une stratégie pour ses instituts et s'est doté de nouveaux instruments afin de les piloter : structure de gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (GMEB) ; adoption d'un concept de recherche ; définition des priorités ; création du Conseil de la recherche agronomique comme organe de conseil. L'OFAG a également adopté un système d'informations cohérent qui lui est utile pour le pilotage d'Agroscope. Ce système d'informations est développé puisqu'il intègre le reporting exigé par le processus GMEB, les enquêtes de satisfaction auprès des clients d'Agroscope, les évaluations et examens par les pairs, ainsi que les audits réalisés par l'Inspectorat des finances de l'office. L'OFAG dispose ainsi d'une structure qui lui fournit des informations utiles sur l'atteinte des objectifs fixés ainsi que sur la qualité des activités de recherche menées. Il cherche à tenir compte des résultats et à donner un suivi aux recommandations. L'office dispose en outre des informations lui permettant de fixer les priorités et les principaux axes de recherche. Dans ce cadre, il privilégie plutôt le maintien des compétences existantes, d'où un pilotage consensuel dans la mesure où il y a peu de renonciation à des domaines de recherche.

Vision partielle de la recherche agronomique suisse et de son financement

Cela étant dit, il est en revanche beaucoup plus difficile d'avoir un aperçu global de la recherche agronomique financée par le secteur public dès qu'on dépasse le cadre de la recherche de l'OFAG et d'Agroscope. L'OFAG s'intéresse principalement au pilotage des ressources dont il a la responsabilité juridique. Aucun autre organe n'a développé une fonction de réflexion stratégique pour la recherche agronomique suisse. Cette situation empêche d'avoir une vision d'ensemble des moyens publics alloués à la recherche agronomique. En l'absence d'une vision stratégique pour l'ensemble de la recherche financée par la Confédération, il est difficile d'en connaître les points

forts et les points faibles ; il n'est pas aisé d'identifier les domaines où la recherche helvétique est compétitive au niveau européen, ou encore les domaines porteurs d'avenir qu'il conviendrait de développer ou de renforcer. Il existe dès lors des risques que l'allocation des ressources soit suboptimale. Selon le modèle d'organisation actuel, ce rôle pourrait être attribué au Conseil de la recherche agronomique. Cependant, ce dernier est avant tout conçu comme un organe de soutien et de conseil au service de l'OFAG. Il n'a pas cherché à développer son autonomie vis-à-vis de l'office et répond avant tout à ses sollicitations et propositions.

Positionnement difficile d'Agroscope dans le paysage de la recherche

Corollaire à ce manque de vision stratégique pour l'ensemble de la recherche, Agroscope se retrouve dans une position difficile dans le paysage de la recherche suisse. Une distinction théorique existe entre recherche fondamentale, dévolue aux Ecoles polytechniques et aux universités, et recherche appliquée à laquelle se consacrerait Agroscope. En pratique, cette séparation n'est pas réaliste dans la mesure où, d'une part, la recherche agronomique est une recherche traditionnellement orientée vers la pratique, et, d'autre part, les Ecoles polytechniques et les universités sont également actives dans le segment de la recherche appliquée. A titre d'illustration, le Pôle de recherche national sur la survie des plantes dirigé par l'Université de Neuchâtel et financé par le Fonds national suisse poursuit des objectifs très proches d'Agroscope, alors qu'il s'adresse aux acteurs de la recherche académique. Les programmes du Fonds national suisse sont approuvés par le Conseil fédéral sur proposition du Département fédéral de l'intérieur. Ils n'entrent ainsi pas dans la sphère de compétences de l'OFAG. De manière plus générale, Agroscope se trouve pris entre les exigences de la recherche académique et les nouvelles orientations des hautes écoles spécialisées. De surcroît, les indicateurs développés en accord avec la philosophie du modèle GMEB, privilégiant le recours à des prestations commerciales, ne sont pas comparables avec les indicateurs développés dans le monde de la recherche académique qui visent à renforcer la qualité de la recherche. Ils n'ont pas permis de créer des incitations pour encourager Agroscope à acquérir des fonds de recherche auprès d'organes de financement institutionnels suisses ou européens. Le but de tels indicateurs est de renforcer la compétitivité d'Agroscope et en définitive la qualité de ses activités de recherche.

Des faiblesses persistantes au niveau institutionnel

Ces différents facteurs ne facilitent pas le pilotage stratégique de la recherche agronomique, ni même le pilotage d'Agroscope. Les propositions du groupe de travail sur le développement stratégique du système de connaissances agricoles discutées en 2008 (coopération renforcée ou intégration) ont été rejetées, ou, tout du moins, n'ont pas obtenu de soutiens politiques. Les questions soulevées restent cependant d'actualité et, en définitive, les résultats des différents rapports indiquent les mêmes difficultés qui se situent au niveau institutionnel : fragmentation des acteurs, faible visibilité, trop grande complexité du système et sources de financement hétérogènes. Parallèlement, les résultats montrent que les activités de recherche d'Agroscope doivent davantage répondre aux demandes de ses clients tout en étant plus compétitives sur le plan européen.

Potentiel d'amélioration et recommandations

Afin d'améliorer la situation, le CDF estime important de développer une vision d'ensemble de la recherche agronomique. Le rôle du Conseil de la recherche agronomique doit être renforcé et celui-ci doit élaborer un concept pour l'ensemble de la recherche. En outre il est nécessaire d'établir un aperçu fiable de l'ensemble des moyens financiers publics accordés à la recherche agronomi-

que. Sur cette base, le Conseil de la recherche agronomique pourrait formuler des recommandations concernant les moyens financiers.

Au niveau du pilotage d'Agroscope, les indicateurs pour mesurer la qualité de la recherche doivent être davantage calqués sur les critères en vigueur dans la recherche académique et une stratégie doit être élaborée afin d'encourager Agroscope à acquérir davantage de fonds de tiers, en particulier auprès des organismes de financement de la recherche comme le Fonds national suisse, la Commission pour la technologie et l'innovation ou les programmes cadres de l'Union européenne. Le CDF adresse six recommandations au Département fédéral de l'économie, au Conseil de la recherche agronomique et à l'Office fédéral de l'agriculture.

Les résultats ainsi que les recommandations ont été discutés avec l'OFAG et le Conseil de la recherche agronomique. L'OFAG s'est chargé de rassembler les différents points de vue auprès des acteurs concernés afin de proposer une prise de position commune sur chacune des six recommandations. D'une manière générale, l'OFAG et le Conseil de la recherche agronomique sont d'accord avec les recommandations et s'engagent à les mettre en œuvre d'ici à fin 2012 pour la plupart d'entre elles. Des limites sont formulées dans la mesure où l'OFAG ne peut s'engager que pour les acteurs qui dépendent de sa sphère de compétences. Le CDF suivra avec intérêt la mise en œuvre des recommandations qui visent à fournir une plus grande visibilité de la recherche agronomique suisse et une transparence accrue au niveau de l'allocation des moyens financiers. La prise de position se trouve à l'annexe 4 du rapport.