



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

CH/vg

Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, des Media, des Communications et de l'Espace

Procès-verbal de la réunion du 10 décembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 26 et 29 novembre 2012
2. 6420 Projet de loi : modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public ; modifiant la loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg
- Rapporteur : Monsieur Marcel Oberweis
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Jean Colombero, Mme Claudia Dall'Agnol, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Marcel Oberweis, M. Serge Wilmes

M. François Biltgen, Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

M. Pierre Decker, M. Léon Diederich, M. Robert Kerger, du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
M. Yves Elsen, M. Marc Schiltz, du Fonds national de la Recherche

Mme Christiane Huberty, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Diane Adehm, M. Claude Haagen, M. Norbert Hauptert

*

Présidence : M. Marcel Oberweis, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbal des réunions des 26 et 29 novembre 2012

Ce point n'a pas été abordé.

2. 6420 Projet de loi : modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public ; modifiant la loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg - Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Prise de position de M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

En introduction, M. le Ministre retrace l'évolution qu'a connue le Fonds national de la Recherche (ci-après : FNR) depuis sa création en 1999.

- En 1999, la recherche publique relevait essentiellement des centres de recherche publics (CRP). En ce sens, la loi du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public (ci-après : loi du 31 mai 1999) énumérait de façon nominative les institutions éligibles pour un financement et un support par le FNR. Pendant les cinq premières années de son existence, le FNR s'est d'abord attaché à recenser les activités de recherche publique existantes et à développer des programmes essentiellement thématiques.

- De nouvelles voies ont été inaugurées à partir de 2004. Ainsi, en mai 2005, le FNR a décidé de procéder à une étude de prospection des compétences, des potentialités et des opportunités de la R&D (recherche et développement) au niveau national, en vue d'élaborer des programmes pluriannuels de recherche. Cet exercice, appelé FNR-Foresight, a contribué à favoriser la mise en réseau du milieu des chercheurs. Il a en outre abouti, en 2007, à la définition des priorités thématiques de la recherche publique du Gouvernement. Afin de mettre en œuvre ces domaines thématiques, le FNR a développé son programme CORE qui rassemble tous les domaines de recherche prioritaires, ainsi qu'un certain nombre de domaines de recherche essentiels (cf. doc. parl. 6420-0, p. 6). Contrairement aux premiers programmes thématiques, ce programme lance annuellement un appel et permet ainsi une meilleure prévisibilité tant pour le FNR que pour ses bénéficiaires.

Peu à peu, dans un contexte de développement dynamique, l'approche selon laquelle les institutions éligibles pour un financement par le FNR sont mentionnées nommément dans la loi s'est révélée trop contraignante. Ainsi, un certain nombre d'établissements, d'administrations ou d'organismes publics, qui se sont mis à entreprendre des activités de recherche en vue de l'accomplissement de leur mission, sont exclus du financement par le FNR en vertu de la loi du 31 mai 1999. A citer en guise d'exemples la Banque centrale ou le Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE). Par ailleurs, il existe au Grand-Duché de Luxembourg un certain nombre d'associations sans but lucratif et de fondations actives dans le domaine de la recherche, comme le Laboratoire de Biologie Moléculaire et Cellulaire du Cancer (LBMCC), la fondation Caritas ou la fondation Integrated Biobank Luxembourg, qui, en application des dispositions légales actuelles, n'ont pas accès à l'intervention du FNR.

C'est ainsi que le projet de loi sous rubrique prévoit un élargissement du champ des bénéficiaires potentiels d'un financement du FNR. Désormais, trois catégories de bénéficiaires auront accès à ce financement, à savoir :

- a) les établissements publics ayant la recherche inscrite comme mission principale dans leur base légale – il s'agit en l'occurrence des trois CRP, du CEPS et de l'Université du Luxembourg ;
- b) les organismes, services et établissements publics entreprenant, dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche ;
- c) les associations et les fondations sans but lucratif régies par les dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif entreprenant, dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche.

Dans son avis du 23 octobre 2012, le Conseil d'Etat fait part de sa crainte que, de cette façon, « un établissement public, le FNR en l'occurrence, ne devienne l'instrument supplétif aux dotations budgétaires manquant aux instituts de recherche rattachés à différents ministères ». Ainsi, la Haute Corporation ne saurait « admettre que des établissements publics rattachés à des départements ministériels divers et financés par leurs budgets respectifs puissent être éligibles au financement par le FNR sur agrément du ministre ayant dans ses attributions la Recherche dans le secteur public ».

Or, l'élargissement du champ des bénéficiaires potentiels va de pair avec l'introduction d'un certain nombre de dispositions qui sont censées éviter toutes sortes de débordements ou d'abus. Il s'agit notamment de l'inscription dans la loi du critère de la qualité scientifique, d'une part, et de la modification de la composition du conseil scientifique et du conseil d'administration, d'autre part.

Il est évident que l'avancement de la recherche publique ne peut se faire que si le FNR sélectionne les meilleurs projets d'un point de vue scientifique. La qualité scientifique des projets est une condition incontournable pour le développement des compétences scientifiques et technologiques nationales, pour la constitution d'une masse critique des activités, pour la visibilité sur le plan international des activités nationales et, de ce fait, pour l'attractivité du dispositif national de la recherche publique. C'est pourquoi le critère de qualité scientifique se trouve désormais inscrit au niveau de la loi.

Dans le même ordre d'idées, la composition du conseil scientifique, de même que celle du conseil d'administration, est remaniée, dans le sens où les bénéficiaires du FNR ne feront dorénavant plus partie de ces organes. Même si le conseil scientifique n'a qu'une fonction consultative, il exerce une influence considérable. Pour cette raison, il est primordial d'assurer l'objectivité de ses avis. Le projet de loi prévoit ainsi que le conseil scientifique est désormais composé de neuf personnalités qui n'ont aucun lien avec une entité éligible pour une intervention financière du FNR. La même disposition vaut pour le conseil d'administration.

Par ailleurs, il importe de noter que le seul fait d'être éligible à l'intervention financière du FNR ne garantit en aucun cas le financement des projets de recherche en cause. Ce dernier restera lié, comme par le passé, à une évaluation favorable des propositions de projets, sur base de critères de qualité scientifique.

En outre, il s'agira d'éviter le recoupement et le double emploi au niveau des projets de recherche, tout en garantissant une utilisation optimale des infrastructures en place. Dans cette optique, le critère du rapport coûts – efficacité/retombées d'un projet n'est pas non plus à négliger.

- Par la loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche (ci-après : AFR), le FNR s'est vu confier la gestion et la mise en œuvre de ces aides. Alors qu'à l'heure actuelle, les AFR sont destinées à soutenir des chercheurs individuels en vue d'études de doctorat et/ou de postdoctorat par des projets de formation en recherche au Luxembourg et à l'étranger, le projet de loi sous rubrique prévoit d'introduire la possibilité de contribuer au

financement d'écoles doctorales ou d'écoles de recherche par l'intermédiaire des aides précitées. En pourront profiter non seulement des établissements de recherche publics, mais aussi des entreprises effectuant des travaux de recherche sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Dans son avis du 23 octobre 2012, le Conseil d'Etat se demande « si une telle modification de l'attribution de subventions individuelles, qui constitue un financement caché de l'établissement d'accueil, ne pervertit pas l'objectif du soutien au chercheur individuel ».

Les craintes selon lesquelles l'introduction d'aides à la formation-recherche dites collectives constitue potentiellement un abandon du financement du chercheur individuel ne sont toutefois pas justifiées, d'autant que le montant de ces aides collectives correspond au nombre de participants de l'école doctorale multiplié par le montant individuel, alors que les avantages en termes de supervision et d'éducation sont indéniables.

D'autre part, le fait que les aides à la formation-recherche sont intimement liées à un programme pluriannuel de recherche et de formation à élaborer par les institutions et à évaluer par le FNR garantit davantage de cohérence dans l'organisation et la mise en œuvre de l'éducation doctorale dans et entre les institutions luxembourgeoises.

- Enfin, en 2010, à l'occasion du renouvellement des membres des différents organes du FNR, il a été tâché de renforcer les liens avec l'économie, en vue de favoriser la transmission des efforts de recherche dans l'innovation. C'est ainsi que M. Yves Elsen, qui est par ailleurs le président du GLAE (Groupement luxembourgeois de l'aéronautique et de l'espace), a été nommé président du conseil d'administration du FNR. M. François Meyer, qui a accédé à la fonction de président du conseil scientifique, a conseillé le Gouvernement lors de la mise en place de l'initiative en sciences et technologies de la santé.

La même année, le FNR s'est doté d'un nouveau secrétaire général, M. Marc Schiltz, qui est issu de la recherche scientifique et peut se prévaloir d'expériences internationales.

Ces choix, qui sont censés favoriser le renforcement des liens entre recherche et innovation, constituent ainsi un élément de réponse aux interrogations afférentes soulevées par le Conseil d'Etat.

En définitive, c'est sur base de l'ensemble des expériences faites au cours des dix premières années de l'existence du FNR qu'a été élaboré le projet de loi sous rubrique qui est censé introduire les adaptations qui s'imposent.

Prise de position des représentants du FNR

Sur demande de M. le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, les responsables du FNR ont élaboré une prise de position au sujet de la réforme prévue du FNR et notamment en relation avec l'avis du Conseil d'Etat du 23 octobre 2012.

De la présentation de cette position, il convient de retenir succinctement les éléments résumés ci-dessous. Pour de plus amples renseignements, il est renvoyé à la prise de position écrite, annexée au présent procès-verbal.

Il est rappelé que lors de la réunion du 20 mai 2010, la Commission parlementaire s'est vu présenter, par des représentants du FNR, les objectifs, les moyens et les activités de ce dernier (cf. procès-verbal afférent). La stratégie du FNR s'articule essentiellement autour des trois axes suivants :

- soutenir des activités de recherche et de développement concernant les domaines de recherche considérés comme prioritaires et essentiels pour le Luxembourg (cf. programmes thématiques comme CORE) ;
- renforcer l'excellence de la recherche en attirant au Luxembourg des chercheurs confirmés (cf. programmes ATTRACT et PEARL) ;

- promouvoir la culture scientifique, notamment auprès des jeunes (cf. « Mister Science »).

Le FNR veut contribuer à favoriser le développement d'une culture de l'excellence et de la qualité dans le domaine de la recherche publique. Etant donné qu'à peu près 20% à un quart de la totalité du budget consacré à la recherche publique transite par le FNR, il en découle une obligation à l'égard du contribuable. Il s'agit d'assurer que ces fonds sont attribués à des projets de recherche de qualité, indépendamment de leur provenance. A cet effet, le FNR s'est doté d'un système d'évaluation sophistiqué qui est conforme aux standards internationaux. Les projets introduits auprès du FNR sont même systématiquement évalués par des experts étrangers pour éviter tout potentiel conflit d'intérêt.

Sur le plan international, le FNR a signé des accords de coopération entre autres avec le CNRS (Centre national de la recherche scientifique) en France, la DFG (Deutsche Forschungsgesellschaft) en Allemagne, le FNS (Fonds National Suisse) en Suisse, le Fonds autrichien ou encore la NSF (National Science Foundation) aux Etats-Unis.

En ce qui concerne le projet de loi sous rubrique, les représentants du FNR se déclarent favorables à la réforme législative préconisée qui est susceptible de renforcer l'autonomie du FNR. Pour eux, les points saillants de la réforme sont les suivants :

- Par les nouvelles dispositions devant présider à la composition du conseil scientifique et du conseil d'administration est banni tout risque d'éventuels conflits d'intérêt, ce qui ne peut que renforcer la crédibilité du FNR, y compris à l'égard d'institutions étrangères.

Etant donné que désormais les potentiels bénéficiaires ne siégeront plus au conseil scientifique qui constitue le dernier maillon dans le système d'évaluation, ce conseil peut pleinement satisfaire à son rôle dans ce processus représentant la véritable clé de voûte du système d'assurance-qualité du FNR.

- Les conventions pluriannuelles de type « contrats de performance » conclues entre l'Etat et le FNR sont inscrites dans la loi. Ces conventions constituent un élément fondamental de l'autonomie financière du FNR. Elles assurent une certaine sérénité financière et une souplesse dans la planification et l'attribution des divers instruments. De fait, une programmation budgétaire pluriannuelle est vitale pour le bon fonctionnement des programmes du FNR. Par ailleurs, les conventions pluriannuelles contribuent à définir et à clarifier les relations du FNR avec le Gouvernement, notamment avec le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.
- Toujours en relation avec l'autonomie du FNR, les responsables sont favorables à une installation du FNR au site Belval. Toutefois, pour des raisons déontologiques, il leur semble indiqué d'éviter que le FNR soit amené à revêtir le statut de locataire auprès d'un de ses bénéficiaires, en l'occurrence l'Université du Luxembourg. Voilà pourquoi ils approuvent les dispositions selon lesquelles le FNR se voit attribuer un droit d'emphytéose relatif aux propriétés domaniales réservées à ses besoins.
- La gouvernance administrative et scientifique se trouve améliorée, dans la mesure où chacun des organes du FNR se voit attribuer des rôles précis.

Le conseil d'administration n'est plus appelé à prendre toutes les décisions en relation avec la gestion du FNR, mais plutôt à définir la politique générale et la stratégie du Fonds. Le secrétaire général est clairement désigné comme chef de l'exécutif. Quant au conseil scientifique, il reste l'organe consultatif du conseil d'administration en matière scientifique et il est appelé à surveiller le processus d'évaluation.

Les rotations prévues au sein du conseil d'administration et du conseil scientifique sont censées assurer le renouveau nécessaire au bon fonctionnement de ces organes.

- En ce qui concerne l'élargissement susmentionné du champ des bénéficiaires potentiels des programmes du FNR, les responsables approuvent en principe cette mesure qui permettra à des entités qui étaient jusqu'à présent exclues du financement du FNR de soumettre également des projets. Cette ouverture ne fait que corroborer des expériences vécues au cours de la dernière décennie. Les représentants du FNR soulignent toutefois que cette ouverture ne doit pas être menée sans raison garder. Dans cette optique, ils approuvent que l'éligibilité des nouveaux bénéficiaires soit subordonnée à la mise en place d'un garde-fou strict, à savoir à l'obtention au préalable d'un agrément délivré par le ministre ayant dans ses attributions la recherche dans le secteur public. Et d'insister sur le fait que des critères stricts et précis doivent présider à l'octroi de cet agrément.

Constatant que, dans son avis du 23 octobre 2012, le Conseil d'Etat fait allusion aux possibles lourdeurs administratives dans la gestion des programmes du FNR, notamment en relation avec l'instrument des AFR, les représentants du FNR tiennent à préciser qu'ils ont entrepris un important travail de simplification administrative. Suite aux recommandations émises dans le cadre d'une évaluation externe du programme AFR par le bureau de consultance Scholz Consulting de Bonn, des mesures de simplification administrative sont en vigueur depuis le deuxième appel AFR 2012. Il importe de fait de trouver le juste équilibre entre une certaine flexibilité, d'une part, et une évaluation obéissant à des critères plutôt exigeants et entraînant inévitablement une certaine gestion administrative, d'autre part. Il ressort d'ailleurs du rapport d'évaluation précité que les délais entre l'introduction d'une demande et la prise de décision relative à l'attribution d'une AFR au niveau du doctorat ne sont pas supérieurs à deux mois et demi. En comparaison internationale, le Luxembourg occupe ainsi la deuxième place, derrière l'Irlande.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- Suite à des questionnements afférents, les représentants du FNR fournissent encore les informations suivantes concernant les activités du Fonds :
 - o Pour ce qui est des domaines de recherche prioritaires, il est précisé qu'ils sont définis par le Gouvernement. Il appartient ensuite au FNR d'élaborer, sur base de ces axes, des programmes pluriannuels d'activités. A cet effet, par le biais de son secrétaire général, le FNR cultive un dialogue constant avec ses bénéficiaires, ainsi qu'un dialogue régulier avec des utilisateurs comme des ministères et des administrations publiques. Le secrétaire général assiste aussi régulièrement aux réunions du groupe « 4CU », qui constitue l'organe de concertation entre les centres de recherche publics et l'Université du Luxembourg. S'y ajoute une collaboration avec l'étranger, en vue de dégager des pistes pour des recherches complémentaires. Sur base des résultats dont dispose le FNR (nombre de candidatures introduites, nombre de candidatures évaluées et nombre de candidatures retenues en relation avec un domaine de recherche), les responsables peuvent évaluer en permanence la pertinence des axes retenus et proposer, le cas échéant, des adaptations.
 - o Dans le même ordre d'idées, en ce qui concerne le programme PEARL visant à attirer au Luxembourg des chercheurs chevronnés, reconnus au niveau international, il a été décidé de faire preuve d'une certaine flexibilité plutôt que d'attribuer systématiquement une telle bourse chaque année. Lorsqu'aucun dossier n'est tout à fait convaincant, il peut être choisi de ne pas attribuer de bourse dans le cadre d'un appel donné ; par contre, si, une autre année, le FNR se trouve en présence de deux candidatures excellentes, il peut parfaitement décider de décerner deux bourses.

Cette flexibilité est également une conséquence directe de la convention pluriannuelle.

Il ne faut pas perdre de vue que par le biais de ce programme, des équipes de recherche de l'Université du Luxembourg ou des centres de recherche publics obtiennent la possibilité unique de collaborer avec des sommités internationales et de bénéficier du réseau dans lequel évoluent ces dernières.

Dans ce contexte, le FNR exerce la fonction d'un pivot qui établit les contacts et fait converger des équipes de recherche.

- Un autre défi pour le FNR concerne la question de la valorisation, c'est-à-dire la nécessité de veiller à ce que l'économie et la société puissent profiter des retombées de la recherche. Dans cette optique, le FNR a conclu en 2011 une convention avec *Luxinnovation* qui dégage des domaines de collaboration entre les deux organismes. Il a été retenu que *Luxinnovation* peut aider les entreprises souhaitant engager un doctorant à préparer le dossier à introduire auprès du FNR en vue de l'obtention de l'AFR.

De même, dans le cadre du programme CORE sera désormais encouragé l'établissement de partenariats publics-privés : alors que le FNR soutiendra les partenaires publics d'un projet donné (Université ou centres de recherche publics), *Luxinnovation* cherchera et soutiendra des entreprises qui peuvent faire figure de partenaires privés dans ce projet.

Ces informations sont susceptibles d'atténuer les observations critiques du Conseil d'Etat concernant l'absence de liens visibles entre les activités de recherche du secteur public et du secteur privé, en général, et entre le FNR et *Luxinnovation*, en particulier. S'il est vrai que les liens entre le FNR et *Luxinnovation* ne sont guère visibles au niveau des textes législatifs, il faut savoir que ces liens sont désormais établis au niveau de la gouvernance, par le biais des contrats de performance conclus avec les deux organismes. De fait, suite à l'analyse-évaluation réalisée en 2005 par l'OCDE au sujet du dispositif national de la recherche et de l'innovation, notamment de la recherche publique, le Gouvernement a tâché de mettre en œuvre une gouvernance de la politique de recherche fondée sur le binôme de l'autonomie et de la responsabilité. Depuis lors, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur mènent une politique coordonnée en cette matière qui trouve ses répercussions entre autres dans les contrats de performance.

- Il est retenu que le procès-verbal de la réunion du 20 mai 2010, réunion consacrée à un échange de vues avec des représentants du FNR, sera rediffusé aux membres. Ce procès-verbal reprend en annexe la documentation qui avait alors été mise à la disposition des membres.

De même, la Commission se verra mettre à disposition une note de synthèse sur la recherche publique au Luxembourg.

- En ce qui concerne le financement de la recherche publique, il est rappelé que depuis 2008, l'Etat conclut des contrats de performance avec les institutions publiques de recherche, ainsi qu'avec le FNR et *Luxinnovation*. Tout en garantissant une plus grande autonomie aux instituts, ces contrats définissent *ex ante* un nombre limité d'objectifs à atteindre ainsi que des indicateurs de performance y relatifs. Il s'agit de critères aussi bien financiers que scientifiques.

En termes de budget, la dotation de l'Etat représente environ 60% des financements des centres de recherche publics, quelque 20% correspondent aux recettes de la recherche contractuelle menée pour des entreprises ou des administrations et les 20% restants sont couverts par les recettes de la recherche compétitive, c'est-à-dire de la participation à des programmes du FNR ou à des programmes européens.

La dotation pluriannuelle de l'Etat est censée couvrir les activités de recherche menées en fonction des objectifs définis dans le contrat de performance. Dans le cas où un ministère ou une administration souhaiterait qu'un centre de recherche public accomplisse un travail de recherche supplémentaire, non prévu dans le cadre du contrat de performance et donc de la dotation globale, l'entité en question est désormais tenue de payer le coût réel de ce travail. Il s'agit donc d'une activité de recherche contractuelle.

Il est vrai que tel n'était pas toujours le cas dans le passé, et il est de notoriété publique que des administrations ont utilisé les centres de recherche publics pour faire réaliser des travaux de recherche à des prix réduits.

Cette pratique se trouve à l'origine des appréhensions du Conseil d'Etat qui déclare s'opposer à ce qu'« un établissement public, le FNR en l'occurrence, ne devienne l'instrument supplétif aux dotations budgétaires manquant aux instituts de recherche rattachés à des ministères différents ». Le Conseil d'Etat redoute donc que suite à l'élargissement préconisé du champ des bénéficiaires potentiels d'un financement du FNR, des ministères en profitent pour se procurer des fonds qui autrement leur feraient défaut.

Si ces craintes sont compréhensibles au vu de certaines pratiques répandues dans le passé et décrites ci-dessus, elles ne sont cependant pas justifiées dans le contexte actuel. En effet, comme signalé ci-dessus, le seul fait d'être éligible à l'intervention financière du FNR ne garantit en aucun cas le financement des projets de recherche respectifs. Toutes les propositions de projets introduites auprès du FNR en vue de la participation éventuelle à un programme sont soumises à une procédure d'évaluation approfondie, sur base de critères de qualité scientifique. Rappelons dans ce contexte les nouvelles dispositions selon lesquelles des personnes exerçant une fonction ou un mandat dans une entité éligible ne peuvent plus être membres du conseil scientifique et du conseil d'administration du FNR. Ces mesures sont censées garantir le caractère objectif et scientifique des décisions du FNR.

A préciser encore que cette procédure de sélection ne remet nullement en cause l'autonomie des centres de recherche publics. Si les centres de recherche publics sont libres d'introduire, dans le contexte de la recherche compétitive, des propositions de projets auprès du FNR, il revient à ce dernier d'en évaluer la qualité scientifique et de décider de l'attribution ou non d'un financement.

- Quant au financement du FNR même, il bénéficie donc aussi, dans le cadre des contrats de performance susmentionnés, d'une dotation globale pluriannuelle de l'Etat. Sur base de cette dotation, il élabore ses différents programmes de soutien de la recherche publique et des chercheurs.

- Au sujet de la question de l'éligibilité à l'intervention financière du FNR, il est rappelé que la loi du 31 mai 1999 énumère de façon nominative les institutions éligibles pour financement et support par le Fonds, à savoir :

- les centres de recherche publics créés sur base de la loi du 9 mars 1987 ayant pour objet : 1. l'organisation de la recherche et du développement technologique dans le secteur public ; 2. le transfert de technologie et la coopération scientifique et technique entre les entreprises et le secteur public (il s'agit en l'occurrence des CRP Henri Tudor, Gabriel Lippmann et Santé) ;
- les établissements publics d'enseignement supérieur établis sur base de la loi du 11 août 1996 portant réforme de l'enseignement supérieur, puis l'Université du Luxembourg créée par la loi du 12 août 2003 ;
- le Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques (CEPS) créé par la loi du 10 novembre 1989 ;
- les organismes, services et établissements publics autorisés à entreprendre, dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche ainsi que de développement et de transfert technologiques visant à promouvoir le progrès scientifique ou l'innovation technologique.

Comme signalé ci-dessus, cette approche s'est peu à peu révélée trop contraignante, de sorte que le projet de loi sous rubrique prévoit un élargissement du champ des bénéficiaires potentiels d'un financement du FNR. Désormais, trois catégories de bénéficiaires auront accès à ce financement (cf. *supra*).

Nous avons noté que cette ouverture est assortie de nouvelles dispositions susceptibles de garantir la qualité scientifique des projets sélectionnés et, par là, l'utilisation à bon escient des deniers publics. Il s'agit des mesures suivantes :

- inscription dans la loi du critère de la qualité scientifique ;
- nécessité pour les nouveaux bénéficiaires de se voir délivrer au préalable un agrément par le ministre ayant dans ses attributions la recherche dans le secteur public ;
- modification de la composition du conseil scientifique et du conseil d'administration du FNR.

En réponse à une question y relative, il est précisé qu'en fonction du nouveau libellé proposé pour l'article 3, paragraphe 2 de la loi du 31 mai 1999, seuls des organismes établis sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg peuvent bénéficier de l'intervention du FNR. Il en découle qu'une filiale d'un organisme étranger établie au Luxembourg est aussi éligible. Cela vaut par exemple pour le nouveau *Max Planck Institute Luxembourg*.

En tout état de cause, il est évident que le FNR est censé soutenir essentiellement des projets de recherche présentant un intérêt pour le Luxembourg.

- Suite à une question afférente, il est précisé que les représentations d'office de différents ministères au sein du conseil d'administration du FNR sont abolies. Le conseil d'administration sera désormais « composé de neuf membres indépendants, choisis en raison de leur compétence en matière de recherche et d'expérience en matière de gestion de programmes et de projets scientifiques ainsi que de valorisation de la recherche, issus du secteur privé ou du domaine de la recherche dans le secteur public » (article 1^{er}, point 6, paragraphe (b) initial du projet de loi visant à modifier l'article 5, paragraphe 1^{er} de la loi du 31 mai 1999).

Un membre fait observer dans ce contexte que s'il est certes souhaitable que le conseil d'administration soit composé d'experts qui prennent leurs décisions « en toute indépendance », il ne faut pas perdre de vue que dans le monde scientifique existent également des réseaux et des connexions.

Il se pose en outre la question de savoir comment l'on peut garantir que ces experts, qui peuvent aussi provenir de l'étranger, prennent prioritairement en considération l'intérêt général du Luxembourg en matière de recherche. A titre d'exemple, il serait primordial, dans le cadre du processus actuel de réformes scolaires, de disposer de recherches ciblées consacrées aux questions qui se posent dans ce contexte. Comment peut-on dès lors assurer que les membres du conseil d'administration du FNR prennent conscience de la nécessité de favoriser la recherche portant sur des problématiques spécifiques au Luxembourg, sans pour autant exercer une influence politique ?

En réponse, il est souligné que l'« indépendance » des membres du conseil d'administration ne s'exerce que dans le cadre du contrat de performance conclu par l'Etat avec le FNR. Comme signalé ci-dessus, c'est le Gouvernement qui fixe les axes de recherche prioritaires, sur base desquels le FNR développe ses programmes. A noter au demeurant que, s'il a été renoncé à la représentation d'office de certains ministères au conseil d'administration, il est prévu en revanche d'introduire la fonction du commissaire du Gouvernement qui sera appelé à veiller au respect de la législation ainsi que des conventions conclues avec l'Etat.

Il convient aussi de préciser que ce ne sont jamais des experts n'ayant aucun lien avec le Luxembourg qui sont recrutés pour siéger dans le conseil d'administration. Souvent, il s'agit de chercheurs luxembourgeois établis à l'étranger.

En ce qui concerne plus particulièrement les *desiderata* de recherche susmentionnés, il est signalé que les négociations en vue de la conclusion d'un nouveau contrat d'établissement

pluriannuel entre le Gouvernement et l'Université du Luxembourg auront lieu en 2013, étant donné que le deuxième contrat, qui a couvert la période de 2010-2013, vient à terme. La Commission sera tenue au courant de ces discussions. Elle se verra également présenter, au cours du premier semestre 2013, les résultats de la nouvelle évaluation externe de l'Université. Dans le contexte des négociations en vue du nouveau contrat, il est prévu de mener des réflexions approfondies sur les trois problématiques suivantes : les activités de recherche et d'enseignement en matière de sciences de l'éducation, les cours de droit luxembourgeois et l'opportunité d'offrir un enseignement médical de base.

Il convient toutefois de préciser que l'éducation et l'apprentissage en contexte multilingue et pluriculturel font actuellement partie des cinq axes prioritaires définis dans l'actuel plan quadriennal de l'Université du Luxembourg et repris dans le contrat d'établissement pluriannuel 2010-2013.

Par ailleurs, le FNR soutient de façon non négligeable les recherches en sciences de l'éducation. Dans le cadre du programme CORE, parmi les quatre projets accordés en 2011 dans le domaine des sciences sociales se trouvent deux projets de l'Université du Luxembourg concernant les sciences de l'éducation. En outre, par le biais du programme ATTRACT a été recruté, pour l'Université du Luxembourg, un chercheur en sciences de l'éducation de l'université de Heidelberg.

Un membre fait valoir que s'il est certes louable que d'éminents experts étrangers fassent preuve d'un grand intérêt pour le système éducatif luxembourgeois (cf. multilinguisme, hétérogénéité), on peut néanmoins se poser la question de savoir si ces chercheurs sont prêts à se départir de tous les *a priori* et s'ils ont dès le départ de solides connaissances du contexte national, indispensables pour prendre pleinement en considération les particularités de la société luxembourgeoise et pour s'engager dans une réflexion approfondie sur le système éducatif luxembourgeois pouvant aboutir à des innovations nécessaires.

En réponse, il est précisé qu'il importe de distinguer entre des programmes de recherche fondamentale, s'étendant sur le long terme, d'une part, et l'accompagnement des réformes scolaires ainsi que la formation des instituteurs de l'enseignement fondamental, d'autre part. Il importera de mener une discussion substantielle sur l'ensemble de cette problématique et d'opérer ensuite, le cas échéant, les ajustements qui s'imposent.

- En général, il est approuvé que le présent projet de loi vise à clarifier les rôles respectifs des différents organes du FNR, en précisant notamment que le conseil d'administration a pour mission de définir la politique générale et la stratégie du Fonds, tandis que le secrétaire général, en tant que chef de l'exécutif, veille à la mise en pratique des décisions prises par le conseil d'administration et assure la gestion journalière du Fonds.

- Il est apprécié que le FNR et Luxinnovation se soient désormais engagés dans la voie de la collaboration.

3. Divers

Le **jeudi 13 décembre 2012, à 8 heures**, la Commission examinera l'avis du Conseil d'Etat et l'avis du Conseil de la Concurrence relatifs au projet de loi 6160 (services postaux), l'adoption d'un projet de rapport étant prévue pour le **vendredi 14 décembre 2012, à 8 heures**¹.

¹ Note du secrétariat : La réunion du 14 décembre 2012 a été annulée, étant donné qu'un projet de rapport a été adopté dès le 13 décembre 2012.

Luxembourg, le 17 décembre 2012

La Secrétaire,
Christiane Huberty

Le Président,
Marcel Oberweis

Annexe :

Prise de position du FNR au sujet de l'avis du Conseil d'Etat du 23 octobre 2012



Luxembourg, le 28 novembre 2012

Monsieur François BILTGEN,
Ministre de l'Enseignement supérieur et de la
Recherche
20, Montée de la Pétrusse
L-2915 Luxembourg

Monsieur le Ministre,

Nous nous réjouissons de l'opportunité qui nous est donnée de pouvoir prendre position dans le cadre de la réforme législative de notre établissement public (Projet de loi N° 6420-3) et notamment au regard de l'avis du Conseil d'État du 23 octobre 2012. Sans vouloir réagir de manière explicite à l'ensemble des points soulevés par ce dernier, nous avons jugé utile d'approfondir un certain nombre de sujets de discussion qui nous paraissent particulièrement importants.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre parfaite considération.



Yves ELSEN
Président du conseil d'administration du FNR



Marc SCHILTZ
Secrétaire général du FNR



Luxembourg, le 28 novembre 2012

Prise de position du Fonds National de la Recherche par rapport à l'avis du Conseil d'État du 23 octobre 2012 relatif au projet de Loi modifiant la Loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un Fonds National de la Recherche dans le secteur public (Loi FNR)

Nous nous félicitons de l'avis détaillé que le Conseil d'État vient d'émettre dans le cadre de la réforme législative de notre établissement public. À cet effet, et sur demande de Monsieur le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, nous nous permettons de prendre position sur trois points qui nous tiennent particulièrement à cœur. Il s'agit plus précisément de proposer un contrôle strict et transparent à l'ouverture du cercle des bénéficiaires aux instruments du FNR et aussi, dans le cadre du maintien du dialogue avec les bénéficiaires, d'éviter les conflits d'intérêts et de garantir l'indépendance du FNR. En dernier lieu donner au FNR la souplesse nécessaire pour gérer de manière autonome l'ensemble de ses programmes.

L'élargissement contrôlé du champ des bénéficiaires

L'élargissement du cercle des bénéficiaires à l'ensemble des programmes du Fonds National de la Recherche, notamment aux autres administrations, services et établissements publics ainsi qu'aux fondations et associations sans but lucratif qui entreprennent des activités de recherche, constitue un élément important de la réforme législative qui est actuellement en discussion.

Le FNR soutient cette évolution, dans la mesure où cette volonté d'ouverture corrobore les expériences vécues sur la dernière décennie. En tout état de cause cette ouverture ne doit pas être menée sans raison garder. En effet l'éligibilité de ces nouveaux bénéficiaires aux programmes du Fonds est subordonnée à la mise en place d'un garde-fou strict, à savoir à l'obtention au préalable d'un agrément délivré par le ministre ayant dans ses attributions la recherche dans le secteur public.

Dans son avis détaillé, transmis au Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en octobre 2010, ainsi que dans sa correspondance du 7 octobre 2012, le FNR avait maintenu que l'octroi de l'agrément d'éligibilité devrait obligatoirement être subordonné à l'existence de conditions précises et strictes. Le groupe de travail du FNR avait dans le cadre des travaux préparatoires de cette réforme, retenu les aspects suivants.

En premier lieu, l'attribution de l'agrément devrait être limitée dans le temps pour garantir un niveau de qualité scientifique et permettre un contrôle périodique. En second lieu les critères d'octroi de l'agrément devraient être fixes et intangibles à savoir :

- Le soumissionnaire doit présenter un degré universitaire d'au moins un niveau équivalent Master (300 ECTS European Credit Transfer System)
- L'entité doit pouvoir présenter en son nom des publications référencées récentes, en nombre significatif et traitant les sujets appropriés.
- L'entité doit entretenir des activités de recherche régulières au Luxembourg



- Uniquement l'entité non publique doit démontrer sa solvabilité financière
- L'entité doit présenter un budget de recherche dédié
- L'entité doit démontrer avoir un environnement adapté à l'activité de recherche envisagée

À titre subsidiaire, il est ajouté que le groupe de travail du FNR avait considéré dans ses conclusions que lesdits aspects peuvent aussi trouver application pour l'agrément AFR-PPP.

En tout état de cause, le FNR est d'avis que l'octroi de l'agrément d'éligibilité devrait être transparent par le biais de critères posés par voie de règlement grand-ducal, mais aussi limité aux seuls établissements publics, fondations et associations luxembourgeoises étant en mesure, lors de la délivrance de l'agrément, de faire état d'une activité de recherche continue et soutenue depuis plusieurs années (une traçabilité sur trois exercices antérieurs nous paraît un minimum pouvant garantir nos standards de qualités) au Luxembourg et qui y consacrent une part conséquente de leurs ressources humaines et financières.

Selon les termes du projet de loi, les conditions d'octroi de l'agrément d'éligibilité sont arrêtées par voie réglementaire. L'opportunité est donc donnée au regard du projet de règlement grand-ducal à venir, de poser limitativement et explicitement les critères d'octroi dudit agrément permettant une ouverture contrôlée du cercle des bénéficiaires aux instruments du FNR.

En dernier lieu, il s'agit, en effet, aussi pour le FNR de se prémunir contre le risque non négligeable que des fondations et a.s.b.l. se constituent, ou procèdent à un changement statutaire, dans le seul but d'avoir accès aux programmes du FNR et à leurs financements. Il faudrait également éviter qu'une institution même étrangère qui est elle-même non éligible aux programmes du Fonds puisse contourner cet obstacle par le biais d'une fondation ou a.s.b.l. « écran » créée au Luxembourg pour un appel spécifique du FNR.

Partant, à notre sens seul la formalité de l'agrément ainsi proposé avec lesdites modalités convenues par règlement grand-ducal permettrait de s'en prémunir, tout au moins de réussir à encadrer son impact.

Garantir l'autonomie du FNR

La nécessité de garantir l'autonomie du FNR s'est accrue durant la dernière décennie en parallèle avec la croissance du FNR et son impact sur la recherche au Luxembourg. En effet cette obligation se conjugue à trois niveaux dans sa gouvernance des missions.

1) Le premier niveau vise directement les organes de décision du FNR. Lors de sa constitution en 1999, tant le conseil scientifique que le conseil d'administration sont de par leurs compositions respectives de membres à multifonctions exposés à des risques de conflits d'intérêt. Cependant, dans le cadre de la réforme législative, et pour autant que cet aspect a été relevé par divers rapports d'évaluation¹, il est opportun d'y mettre un terme.

Nous tenons cependant à préciser que cette modification de la composition des organes de décision du FNR, ne vient en rien remettre en question le dialogue continu existant entre le FNR et ses bénéficiaires. Il est d'ores et déjà, sous une forme restant encore à

¹ Pour ce qui concerne le conseil scientifique, l'évaluation du FNR menée en 2010 par le cabinet ITD.edu de Paris avait conclu à la recommandation de mettre un terme à la présence des représentants des bénéficiaires (Université du Luxembourg, CRP et CEPS) au sein du conseil. Pour ce qui concerne le conseil d'administration, le « rapport spécial sur les établissements publics 2012 » de la Cour des Comptes fait état d'un risque potentiel de conflits d'intérêt de certains membres du conseil du fait qu'ils cumulent leur mandat avec des mandats dans des organes décisionnels des institutions bénéficiaires du FNR.



définir, prévu d'associer les bénéficiaires aux réflexions qui guideront les choix stratégiques du FNR². Le défaut de plus ample modalité permet au FNR une gestion plus souple. Par ailleurs il est précisé qu'une telle plateforme regroupant l'ensemble desdits bénéficiaires existe déjà³, mais pour laquelle le FNR est actuellement uniquement un membre invité. Il peut donc être opportun de solliciter une fonction de membre permanent.

2) Le second niveau vise l'autonomie financière du FNR. Cette dernière se traduit par la signature d'une convention pluriannuelle avec l'État. De telles conventions, appelées aussi plus communément « contrat de performance » qu'un établissement public conclue avec l'État, ont pour objet de « définir le cadre général concernant les conditions d'attributions des contributions financières de l'État en vue du financement des activités du Fonds, telles que prévues par la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public » (Suivant l'article 1er de la première convention FNR/CP1-08-10).

Une première convention entre l'État et le FNR a été conclue pour la période de 2008 à 2010 comportant une contribution financière de l'État de l'ordre de 90,86 millions d'euros. Par la suite, les deux parties contractantes ont signé une nouvelle convention pour les années 2011-2013 avec une contribution financière de la part de l'État de 132,24 millions d'euros.

L'introduction de telles conventions pluriannuelles a profondément changé le mode d'opération du FNR dans le sens où elles permettent une certaine sérénité financière et une souplesse dans la planification et l'attribution des divers instruments. Nous tenons également à saluer tant la volonté d'harmoniser la durée de la convention pluriannuelle avec celles conclues avec les autres établissements publics de recherche que le souhait de synchroniser les dates respectives de début et de fin desdites conventions entre les divers acteurs.

En conclusion, nous tenons à souligner à quel point une programmation budgétaire pluriannuelle nous paraît vitale pour le bon fonctionnement des programmes du FNR.

3) Le dernier niveau ayant attiré à l'autonomie du FNR vise l'attribution d'une propriété foncière. En effet, le FNR a soutenu la réalisation de la Cité des Sciences à Belval, mais avait soulevé l'existence d'un potentiel conflit d'intérêt à être locataire de locaux appartenant à son principal bénéficiaire, à savoir l'Université du Luxembourg. La proposition d'attribuer un étage dédié au FNR dans la « Maison du Savoir » et de joindre cette propriété au projet de loi, contribue à anéantir le dernier doute et vient consolider l'autonomie du FNR.

Donner au FNR la souplesse nécessaire pour gérer de manière autonome ses programmes

À plusieurs reprises, le Conseil d'État fait allusion aux possibles lourdeurs administratives dans la gestion des programmes du FNR, notamment de l'instrument des « aides à la formation-recherche » (AFR). À cet égard, nous nous permettons de préciser que nous avons entrepris un important travail de simplification administrative de ce dernier, suite notamment aux recommandations émises dans le cadre d'une évaluation indépendante de ce programme menée en 2010 par le bureau de consultance Scholz Consulting de Bonn. Ces mesures de simplification administrative sont en vigueur depuis le deuxième appel AFR 2012.

Par ailleurs, la bureaucratie que génère en partie la gestion de l'instrument AFR est, à notre avis, le fruit d'une législation très explicite. En effet, les dispositions introduites par

² Nous faisons ici référence à la proposition du nouveau paragraphe (4bis) de l'art. 3 de la Loi FNR.

³ Il s'agit du « comité 4CU », composé des directions des CRP, CEPS et Université.



la modification législative de 2008, règlent de manière très détaillée et jusque dans les aspects purement opérationnels l'instrument AFR⁴. Le règlement grand-ducal d'exécution⁵ est également d'une grande complexité, visant à fixer les détails les plus infimes de cet instrument. Aucun autre programme du FNR n'est à ce point encadré et figé par des dispositions législatives et réglementaires. À cet égard, le traitement réservé à l'instrument AFR est tout à fait singulier.

D'un point de vue historique, nous comprenons que l'instrument AFR est issu des « Bourses de formation-recherche » (BFR) qui, à l'époque, était entièrement géré par le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ; d'où l'origine d'un règlement grand-ducal détaillé.

Pour autant qu'il existe une volonté d'alléger les lourdeurs de gestion et au regard de la confiance accordée au FNR dans le passé à gérer en parfaite autonomie divers instruments de recherche, il s'agit d'une possibilité unique dans le cadre de la présente réforme législative, de faire table rase de la multitude de détails et de dispositions réglementaires encadrant l'instrument AFR. D'autant que la convention pluriannuelle conclue avec l'État, à présent également légitimé dans le cadre de la présente réforme⁶, permettrait de réguler et de définir avec souplesse à intervalle régulier les axes et orientations majeurs de cet instrument.

L'opportunité d'une telle réforme est à ce stade de la procédure entre vos mains.



Yves ELSEN
Président du conseil d'administration du FNR



Marc SCHILTZ
Secrétaire général du FNR

⁴ Nous faisons ici référence aux paragraphes (10) à (13) de l'art. 3 de la Loi FNR.

⁵ Règlement grand-ducal du 6 octobre 2008 relatif aux modalités d'attribution, de calcul et de gestion des aides à la formation-recherche.

⁶ Nous faisons ici référence à la modification proposée pour l'art. 4 de la Loi FNR.