CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

7 juin 2012

AVIS I/25/2012

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 ;
- modifiant la loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg

..... AVIS .....

18 rue Auguste Lumière L-1950 Luxembourg
B.P. 1263 L-1012 Luxembourg
T. +352 27 494 200 F. +352 27 494 250
csl@csl.lu www.csl.lu

Par lettre en date du 14 mars 2012, Monsieur François Biltgen, ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, a fait parvenir à notre chambre professionnelle le projet de loi cité sous rubrique.

1. Le projet de loi a pour objet d'adapter la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un Fonds national de la recherche (FNR) dans le secteur public au développement qu'a connu le système national de la recherche publique au cours de la dernière décennie avec notamment la création de l'Université du Luxembourg et l'introduction de conventions pluriannuelles avec les centres de recherche.

1. Missions du Fonds national de recherche

2. Le Fonds national de la recherche (FNR) a été créé par la loi du 31 mai 1999 dans l'intention de donner une impulsion supplémentaire aux activités de recherche dans le secteur public. Le FNR accomplit une double mission :

- recevoir, gérer et employer des allocations et dons provenant de sources publiques ou privées en vue de la promotion sur le plan national de la recherche et du développement technologique dans le secteur public ;

- entretenir un processus de réflexion continu en vue de l'orientation de la politique nationale de R&D, en fonction des données économiques et de l'évolution scientifique et technologique ainsi que sur base d'études approfondies.

2. Activités du Fonds national de recherche

3. Le FNR soutient la recherche dans le secteur public par un portefeuille diversifié d'instruments, que ce soient des programmes de recherche thématiques ou structurels, des mesures d'accompagnement, des aides à la formation-recherche ou des instruments pour la promotion de la culture scientifique.

2.1. Programmes thématiques - CORE

4. Dans le cadre de ses missions, le FNR est appelé à élaborer, sur base des priorités thématiques retenues, des programmes pluriannuels d'activités et contribuer par ce biais à l'établissement d'un programme pluriannuel de la R&D au plan national. Dans ce contexte le FNR a réalisé une étude de prospection des compétences, des potentialités et des opportunités de la R&D au niveau national en vue d'élaborer des programmes pluriannuels de recherche.

5. Cet exercice appelé *FNR-Foresight* a finalement abouti à la définition des priorités thématiques de la recherche publique du Gouvernement en 2007. Les domaines de recherche prioritaires sont :

- développement et performance des systèmes financiers ;
- services d'affaires à plus haute qualité et plus productifs ;
- sécurité d'information et gestion fiduciaire ;
- gestion durable des ressources d'eau ;
- marché du travail, exigences éducatives et protection sociale ;
- identités, diversité et intégration ;
- matériaux et surfaces fonctionnelles et intelligentes ;
- maladies liées au vieillissement.

6. Le Gouvernement a en outre défini un nombre de domaines de recherche essentiels, de moindre priorité que les domaines définis ci-dessus :

- télécommunications et média ;
- biodiversité et compréhension des écosystèmes ;
- utilisation et sources naturelles durables d'énergie ;
- gestion durable des agro-systèmes ;
- développement spatial et urbain ;
- nouveaux capteurs ;
- santé publique.

7. 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.

8. A côté de ce programme à orientation thématique, le FNR a mis en œuvre un certain nombre de programmes à caractère transversal et structurel, ne comportant pas de restriction thématique.

2.2. Programme INTER

9. Afin de faire face à la problématique de la masse critique des efforts de recherche au niveau national et vu l'importance que jouent les réseaux internationaux et la coopération internationale pour la consolidation des compétences et la visibilité et l'impact de la recherche au niveau national, le FNR a mis en œuvre le programme INTER. Ce programme permet des coopérations bi- ou multilatérales au niveau de projets scientifiques de collaboration, dans le cadre d'une convention entre le FNR et ses équivalents dans d'autres pays.

Ces accords bilatéraux permettent aux chercheurs de soumettre des projets internationaux et, suite à une évaluation scientifique positive, chaque agence nationale (ou régionale) finance la partie nationale du projet.

2.3. Programme ATTRACT

10. Le programme ATTRACT vise à renforcer l'excellence de la recherche au Luxembourg en attirant au Luxembourg des chercheurs d'un excellent niveau scientifique et pouvant se prévaloir d'une expérience professionnelle de 2 ans à 8 ans après leur doctorat et offre à ces chercheurs non encore établis au Luxembourg l'opportunité d'intégrer un organisme de recherche public luxembourgeois sur base d'un projet soumis conjointement.

Lors de chaque appel, un projet (ou deux au maximum) est retenu pour un soutien de 5 ans, avec une contribution financière maximale du FNR à hauteur de 1,5 million d'euros.

2.4. Programme PEARL

11. Avec le programme PEARL, le FNR cherche à contribuer au développement d'une véritable masse critique dans les priorités de recherche au Luxembourg, tant quantitativement que qualitativement. L'objectif principal de PEARL est d'offrir un outil flexible et hautement attractif aux institutions afin de pouvoir attirer davantage de chercheurs expérimentés et établis, reconnus au niveau international, qui transféreront et développeront leurs programmes de recherche au Luxembourg afin d'accélérer le développement de priorités nationales.

Par ce programme, le FNR met à disposition des fonds supplémentaires substantiels (3 à 5 millions d'euros) aux institutions de recherche pour pouvoir attirer les meilleurs candidats.

Programme	Somme globale des contrats signés (au 31 décembre 2010) (millions d'euros)	Nombre de projets
CORE	48,1	107
INTER	8,7	28
ATTRACT	6,0	5
PEARL	8,4	2

12. A côté de ces programmes, le FNR accorde également des aides à la formation-recherche qui sont destinées à soutenir des chercheurs individuels en vue d'études de doctorat et/ou de postdoctorat (voir ci-dessous).

3. Moyens financiers

13. Avec une dotation budgétaire de 45 millions d'euros, le FNR reçoit presque un tiers des dépenses courantes à destination de la recherche et de l'innovation au budget de l'Etat, les autres dépenses de la section budgétaire allant principalement aux trois centres de recherche publics (CRP Gabriel Lippmann, CRP Henri Tudor, CRP Santé) et au CEPS (total : 69,4 millions d'euros).

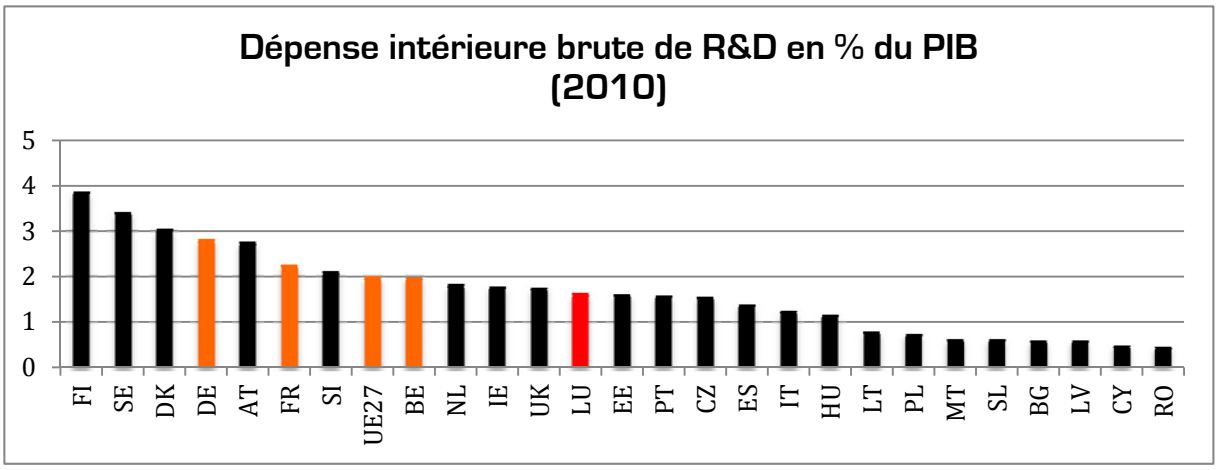
14. Les crédits de la section consacrée à l'Université de Luxembourg s'élèvent pour 2012 à 120 millions d'euros.

15. Les crédits accordés au FNR représentent donc près de 1/5e du total de crédits accordés à la recherche publique.

16. Ces crédits en faveur de la recherche publique ne représentent toutefois que 29% des dépenses totales de recherche et d'innovation au Luxembourg. Il est en effet à noter qu'au Luxembourg, les dépenses en R&D sont principalement issues du secteur privé. Ainsi, en 2009, les entreprises du secteur privé dépensaient 470 millions d'euros en faveur de la recherche et de l'innovation[1]. En outre, au sein du secteur privé, une grande majorité des dépenses est concentrée auprès de quelques grandes filiales de multinationales localisées au Luxembourg.

17. L'objectif de l'UE est d'atteindre un taux de dépenses intérieures brutes en matière de recherche et de développement de 3% du PIB en 2020. Le Luxembourg s'est fixé un objectif de dépenses en R&D de 2,6% à atteindre en 2020. En 2010, les dépenses du Luxembourg représentaient seulement 1,63% du PIB. Comme le montre le graphique ci-dessous, le Luxembourg investit beaucoup moins en faveur de la recherche que ses voisins et également moins que la moyenne des pays européens.

[1] Eurostat



Source : Eurostat

4. Le projet de loi

Les dispositions du projet de loi concernent six domaines:

4.1. Mise à jour des missions du Fonds national de la recherche

18. Le projet de loi procède tout d'abord à une clarification des missions actuelles du Fonds national de la recherche en précisant la nature et les objectifs de l'action du fonds qui s'inscrit dans le cadre général de la politique nationale définie par le Gouvernement et en mettant en évidence le rôle du fonds en tant qu'instrument central de la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans le domaine de la recherche.

19. Les activités de soutien du FNR en faveur de la recherche et des chercheurs seront complétées à l'avenir par des initiatives et des approches de valorisation des résultats dans le but de maximiser les impacts économiques, sociaux ou culturels des activités de recherche.

20. L'activité principale du FNR consiste à financer la recherche par le biais de programmes pluriannuels en sélectionnant les meilleurs projets d'un point de vue scientifique, en tenant compte de leur potentiel économique, social ou culturel.

21. De par le passé, les activités de financement du FNR se limitaient essentiellement à la recherche dans une optique du développement et de la consolidation des compétences scientifiques de ses bénéficiaires. Etant donné que les activités du FNR ont une importance pour le développement socio-économique du pays, le projet de loi prévoit que le FNR contribue activement à la valorisation des résultats de la recherche publique.

4.2. Redéfinition du cadre des organismes éligibles pour une intervention du Fonds national de la recherche

22. La loi du 31 mai 1999 portant création du Fonds national de la recherche énumère de façon nominative les institutions éligibles pour un financement à partir des moyens du fonds, à savoir les centres de recherche publics créés sur la base de la loi du 9 mars 1987.

23. Entre-temps, un certain nombre d'établissements, d'administrations ou d'organismes publics se sont mis à entreprendre des activités de recherche en vue de l'accomplissement de leurs

missions, activités qui sont cependant exclues du financement par le Fonds national de la recherche.

Pour permettre à ces organismes de bénéficier des lignes de financement du Fonds national de la recherche, le cercle des bénéficiaires sera redéfini comme suit:

- les établissements publics ayant la recherche inscrite comme mission principale dans leur base légale,
- les organismes, services et établissements publics entreprenant dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche,
- 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.

4.3. Convention pluriannuelle entre l'Etat et le FNR

24. Pour renforcer l'autonomie dont bénéficie le Fonds national de la recherche, le projet de loi prévoit que les relations entre le FNR et l'Etat seront régies par une convention pluriannuelle qui portera d'une part sur la politique générale du FNR, ses choix stratégiques, ses activités ainsi que sur les objectifs à atteindre et d'autre part sur les moyens mis à sa disposition par l'Etat selon les procédures budgétaires en vigueur. Ces conventions pluriannuelles s'inscrivent dans la philosophie des contrats de performance conclus avec les centres de recherche publics et couvrent actuellement une durée de 3 ans.

Le renforcement de l'autonomie par l'introduction du contrat de performance implique l'abandon de réglementations détaillées, comme les conventions individuelles pour chaque programme du FNR, au profit du contrôle des résultats, de l'atteinte des objectifs fixés de commun accord entre les deux parties et de l'évaluation des activités et des interventions du FNR.

4.4. Gouvernance

25. Les organes du FNR sont le conseil d'administration et le conseil scientifique, le premier étant actuellement l'organe de gestion et le second l'organe consultatif en matière scientifique.

26. L'approche du renforcement de l'autonomie du FNR implique un réagencement au niveau des attributions du conseil d'administration et de sa composition. Des rôles plus précis sont attribués à chacun des organes du FNR.

27. Ainsi le **conseil d'administration** sera composé uniquement de personnalités externes au FNR. En vue de mieux assumer son nouveau rôle à caractère plus stratégique, ses membres seront choisis en raison de leur compétence et de leur expertise en matière de recherche et de gestion de programmes et de projets scientifiques ainsi que de valorisation de la recherche. Le nombre de ses membres sera réduit d'actuellement 12 membres à 9 membres et les représentations d'office de différents ministres au conseil d'administration sont abolies. Par contre, la fonction de commissaire de gouvernement est introduite ; celui-ci participera aux réunions du conseil d'administration avec voix consultative.

La composition prévue actuellement par l'article 5 de la loi est réglée de manière assez détaillée. Ainsi, différents membres du gouvernement (ministre de la Recherche, ministre de l'Enseignement supérieur, ministre du Budget) ont le droit de proposer un membre du conseil, qui doit aussi comprendre six membres issus du secteur privé.

Désormais, les membres du conseil d'administration, qui sont au nombre de 9, sont nommés et révoqués par arrêté grand-ducal sur proposition du Gouvernement en conseil.

Le conseil d'administration n'est plus appelé à prendre toutes les décisions en relation avec la gestion du FNR, mais définit la politique générale et la stratégie du FNR, dans le cadre des objectifs définis par la convention pluriannuelle.

28. Le **secrétaire général** du FNR est le chef de l'exécutif. Il dirige le FNR et lui confère la cohérence et l'unité obligatoires. Il est appelé à mettre en œuvre la stratégie définie par le conseil d'administration et prend toutes les décisions relatives à la gestion journalière du FNR. Son rôle est renforcé par rapport à celui que la loi initiale confère au secrétaire général, qui présente un caractère presqu'exclusivement administratif.

29. Même si le rôle du **conseil scientifique** n'est pas censé changer substantiellement dans la mesure où il reste l'organe consultatif du conseil d'administration en matière scientifique, sa composition se trouve remaniée. A l'avenir, les bénéficiaires du FNR ne feront plus partie des membres du conseil scientifique. L'implication des bénéficiaires au sein du conseil scientifique a depuis la création du FNR suscité des doutes quant à la transparence et à l'objectivité des décisions du FNR. Ainsi, des rapports et évaluations d'organismes externes ont recommandé un changement de la composition du conseil scientifique.

Etant donné que la composition du conseil scientifique est changée de façon à rassembler en son sein uniquement des experts indépendants qui n'exercent aucune fonction dans une entité éligible auprès du FNR, l'article 2 du projet de loi vise à supprimer le paragraphe (7) de l'article 13 de la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg, qui prévoit deux représentants de l'Université de Luxembourg au conseil scientifique du FNR.

30. D'après l'exposé des motifs, vu que les principaux bénéficiaires du FNR ne sont plus représentés dans aucune des structures, le FNR mettra en œuvre une **plateforme de dialogue** pour rester à l'écoute de ses partenaires et discuter avec eux les développements prévus. Le dialogue institutionnalisé entre le FNR et ses bénéficiaires permettra d'organiser une meilleure coordination entre les différentes institutions publiques de recherche, d'une part, et le FNR, d'autre part.

Force est toutefois de constater que cette plateforme de dialogue n'est pas prévue dans le texte du projet de loi.

4.5. Introduction d'aides à la formation-recherche dites "collectives"

31. Le dispositif des aides à la formation-recherche (AFR) est modifié de façon à introduire la possibilité de contribuer au financement d'écoles doctorales ou écoles de recherche par l'intermédiaire des aides à la formation-recherche. Les critères d'évaluation pour les subventions collectives d'aide à la formation-recherche s'appliquent non pas au projet individuel mais au programme pluriannuel de l'école doctorale à financer.

Les écoles doctorales organisent la formation des docteurs et les préparent à leur insertion professionnelle. Elles apportent aux doctorants une culture pluridisciplinaire dans le cadre d'un projet scientifique cohérent.

32. Dans le cas des AFR individuelles, c'est le chercheur en formation qui en adresse la demande au FNR. Dans le cas des subventions collectives AFR, c'est l'établissement d'accueil qui en fait la demande. Cette demande se fait sur base d'un programme pluriannuel de recherche et de formation. Ce programme pluriannuel est censé décrire en détail les objectifs et la taille de l'école doctorale en termes de chercheurs en formation pour une durée de trois à quatre ans, permettant ainsi de financer des formations doctorales individuelles.

Les montants annuels aux chercheurs en formation individuels s'appliquent également dans le cas des subventions collectives AFR.

33. Actuellement, les AFR peuvent 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, jusqu'à 4 ans pour les docteurs et jusqu'à 2 ans pour les post-doctorants.

34. L'objectif principal du programme est d'améliorer les conditions générales de travail et de perspectives de carrière des chercheurs, en donnant aux chercheurs l'accès aux contrats de travail et les possibilités de formation complémentaire.

La CSL a toutefois des doutes que la loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation-recherche soit, à elle seule, suffisante pour attirer des chercheurs étrangers au Luxembourg pour la simple raison qu'ils bénéficient désormais d'un contrat de travail. Faut-il encore une fois souligner que la loi précitée permet de déroger aux dispositions légales jusque-là en vigueur concernant le contrat à durée déterminée en permettant à l'Université de Luxembourg, les centres de recherche publics et autres bénéficiaires éligibles par le Fonds national de la recherche de recourir pour les chercheurs qu'ils entendent embaucher à des contrats à durée déterminée même en l'absence d'une tâche précise et non durable et pour une durée pouvant aller jusqu'à 60 mois. La CSL est d'avis que le recours élargi au CDD rendu possible par la loi précitée ne permet pas aux chercheurs et à leur famille d'organiser leur vie familiale et professionnelle à moyen et à long terme .

D'octobre 2008 au 31 décembre 2010, le FNR a accordé 670 aides à la formation-recherche pour un montant total de 54,55 millions d'euros :

	Somme globale des contrats signés (au 31 décembre 2010) (millions d'euros)	Nombre de projets
AFR Doctorants	40,3	297
AFR Postdoc	13,6	117

Source : Exposé des motifs du projet de loi

4.6. Personnel

35. Le projet de loi prévoit la fonctionnarisation de 6 agents actuellement engagés en tant qu'employés de l'Etat auprès du service Recherche et Innovation du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

En absence d'un cadre d'effectif prévu par la loi, les renforcements en personnel se sont opérés par la voie de recrutements d'agents de la carrière de l'employé de l'Etat. Or, d'après l'exposé des motifs, ces agents sont aussi appelés à assumer des tâches relatives à l'exécution de missions souveraines d'Etat, normalement prises en charge par un fonctionnaire.

L'article 3 du projet de loi prévoit donc de redresser cette situation et de faire profiter les agents du service Recherche et Innovation du statut de fonctionnaire d'Etat, statut qui serait plus approprié en raison des tâches qu'ils sont appelés à exécuter.

Si la CSL témoigne de la compréhension pour une fonctionnarisation des agents employés auprès du service Recherche et Innovation du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en raison du fait qu'ils exécutent des missions souveraines d'Etat, il faudrait pour rester dans la logique des choses leur accorder ce statut rétroactivement depuis leur entrée en service puisqu'ils ont exécuté les mêmes missions depuis leur entrée en service.

36. Il est à noter toutefois que, en vertu de la nouvelle teneur de l'article 9, le secrétaire général est assisté par le personnel employé par le Fonds. Le personnel est lié au FNR par des contrats de travail de droit privé régi par les dispositions du Code du travail. Le secrétaire général est le chef hiérarchique du personnel.

La CSL a du mal à comprendre le raisonnement du législateur consistant d'un côté à fonctionnariser les agents recrutés auprès du service Recherche et Innovation du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et d'un autre côté à engager le personnel du Fonds national de recherche sous un statut privé, le cas échéant sous un contrat de travail à durée déterminée alors que la réalisation de la politique de recherche et de développement décidée par le Gouvernement se fait au moins autant par le biais du Fonds national de recherche que par les agents du service Recherche et Innovation du ministère précité.

Sous réserve des remarques formulées ci-avant, la CSL a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 7 juin 2012

Pour la Chambre des salariés,

La direction

René PIZZAFERRI

Norbert TREMUTH

Le président

Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.