

Le financement et l'organisation de la recherche en biologie-santé



© iStock, janiecbros

La pandémie de la Covid-19 a mis en exergue l'importance d'une recherche agile et de haut niveau en sciences biologiques et santé mais elle a également montré certaines défaillances du dispositif français.

Les Académies nationales de médecine et de pharmacie, qui avaient engagé dans le cadre des débats sur la loi de programmation de la recherche un travail de réflexion sur l'état de la recherche française dans ce domaine¹, ont récemment publié un rapport qui a retenu l'attention de la communauté scientifique². Ce

rapport souligne l'insuffisance et la mauvaise organisation du financement de la recherche en biologie-santé tout en insistant sur la trop grande fragmentation et le manque de coordination du système actuel. Pour améliorer les performances françaises, les Académies présentent des recommandations et plusieurs scénarios de réforme.

Le 18 juin 2020, l'Office avait entendu l'Académie nationale de médecine présenter ses premières réflexions. Un an après, il a voulu prolonger le débat en organisant une audition publique avec les principaux acteurs du domaine afin de discuter des évolutions souhaitables pour la recherche française en sciences biologiques et santé.

Cédric VILLANI, député

Gérard LONGUET, sénateur

1 C. Boitard, B. Clément, P. Debré, L. Degos, D. Houssin, P. Netter, au nom d'un groupe de travail, « Rapport 19-05. Contribution au projet d'une loi de programmation pluriannuelle de la recherche », *Bull. Acad. Natl. Med.* 2019, 203, 394 (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0001407919311653?via%3Dihub>).

2 a) A. Migus, R. Ardaillou, P. Berche, C. Boitard, B. Clément, P. Couvreur, P. Debré, P. Netter, au nom d'un groupe de travail bi-académique de l'Académie nationale de pharmacie et de l'Académie nationale de médecine, « Rapport 21-06. Réformer la recherche en sciences biologiques et en santé : partie I, le financement », *Bull. Acad. Natl. Med.* 2021, *in press* (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0001407921001977?dgcid=author>) ; b) A. Migus, R. Ardaillou, P. Berche, C. Boitard, B. Clément, P. Couvreur, P. Debré, P. Netter, au nom d'un groupe de travail bi-académique de l'Académie nationale de pharmacie et de l'Académie nationale de médecine, « Rapport 21-07. Réformer la recherche en sciences biologiques et en santé : partie II, l'organisation », *Bull. Acad. Natl. Med.* 2021, *in press* (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0001407921001989?dgcid=author>).

Le financement

Les comparaisons internationales révèlent non seulement un sous-investissement de la France dans la recherche par rapport aux autres pays développés mais aussi une sous-représentation du domaine des sciences biologiques et de la santé, qui souffre donc d'un financement particulièrement insuffisant.

Ce sous-investissement se traduit par une érosion de la production scientifique française dans la recherche mondiale : globalement, la France est passée, entre 2000 et 2016, de la 5^e à la 8^e place quant au volume de

publications ; plus grave, dans le champ thématique de la biologie-santé, elle s'est par exemple récemment vue placée à la 18^e place pour son innovation contre la pandémie de la Covid-19.

En plus d'être insuffisants, ces investissements sont aussi particulièrement fragmentés et complexes, notamment en raison de la double tutelle des ministères des Solidarités et de la Santé (MSS) et de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI), qui se coordonnent mal.

Les financements pourvus par la mission budgétaire interministérielle « Recherche et enseignement

supérieur » (MIREs) sont en baisse tendancielle pour le secteur de la biologie-santé au cours des dernières années, conduisant à une stagnation des budgets des établissements et à une réduction sensible des montants disponibles pour financer les laboratoires. Si les appels à projets conduits par l'Agence nationale de la recherche (ANR), dont le budget provient de cette même mission, ne semblent pas sous-financer le secteur de la biologie-santé, ils sont néanmoins mal adaptés et mal dimensionnés par rapport aux besoins du secteur.

Concernant les dotations au titre des « Missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation » (MERRI), l'Académie nationale de médecine recommande une réforme du système de subvention aux structures hospitalières : l'allocation de ces crédits pourrait être confiée à un « Conseil d'orientation de la recherche hospitalière », chargé d'explicitier et de coordonner la programmation de la recherche hospitalière au niveau national ; il soustraiterait la gestion des appels à projets à l'ANR et l'évaluation des structures au Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres). La Direction générale de l'offre de soins (DGOS), représentée lors de l'audition, s'est montrée très attentive à cette suggestion, consciente de l'importance de revoir la procédure d'allocation de ces crédits.

À ces deux sources de financements principales, s'ajoutent plusieurs autres qui – bien qu'importantes – ne permettent pas de remettre en question le constat du sous-financement du domaine des sciences biologiques et de la santé. On peut en particulier citer le Programme d'investissements d'avenir (dont une part importante est consacrée à des projets en biologie-santé), les collectivités territoriales (dont les financements sont majoritairement consacrés au transfert de technologies et aux opérations immobilières), l'Union européenne à travers le Conseil européen de la recherche (dont la France n'est que la 15^e bénéficiaire en sciences de la vie si l'on normalise les allocations perçues par rapport à la population nationale) et le secteur associatif.

L'organisation

La pandémie de la Covid-19 est apparue comme un révélateur de la complexité de l'organisation de la recherche en biologie-santé en France ; le très grand nombre d'essais cliniques réalisés a donné l'image d'un système mal coordonné et inefficace.

Au niveau national, la coordination dépend à la fois du MSS et du MESRI, entre lesquels le dialogue n'est pas suffisamment développé d'après l'Académie nationale de médecine et plusieurs des intervenants de l'audition. C'est à ce niveau que l'effort de coordination est apparu comme le plus stratégique et le plus facilement réalisable. En effet, l'Office considère que le

système d'enseignement supérieur et de recherche a connu, depuis une quinzaine d'années, des modifications nombreuses et substantielles – la dernière étant la loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 – et il apparaît plus pertinent de chercher à améliorer la coordination entre les institutions existantes que de mettre à l'ordre du jour une nouvelle réforme. Il serait néanmoins opportun de revitaliser l'AVIESAN pour qu'elle puisse être pleinement un forum de discussion et de confrontation entre les différents acteurs, en se gardant d'en faire une nouvelle structure administrative dotée de la personnalité morale et pouvant édicter des prescriptions contraignantes.

La fragmentation du dispositif de recherche et son manque de coordination ont aussi des conséquences au niveau international. L'Académie nationale de médecine a notamment relevé une « *sévère cacophonie* » de la représentation française dans les organes de décision européens. Elle recommande de regrouper les différents établissements et instituts publics d'enseignement et de recherche dans un dispositif de guichet unique, avec un Haut Représentant des acteurs scientifiques français auprès de la Commission et du Parlement européens, cette solution ayant fait ses preuves dans d'autres pays.

La crise de la Covid-19 a en outre mis en exergue le rôle fort de la *Biomedical Advanced Research and Development Authority* (BARDA) dans la recherche vaccinale états-unienne, cet organisme ayant pu mobiliser des moyens substantiels dans un contexte d'urgence sanitaire. L'Europe devrait utilement s'en inspirer : le projet de *Health Emergency Response Authority* (HERA) actuellement en développement doit à cet égard être encouragé.

Enfin, en ce qui concerne la valorisation de la recherche, l'Académie nationale de médecine et les intervenants de l'audition ont conclu – comme la Cour des comptes avant eux – à l'inefficacité globale des dispositifs actuels. Il est crucial de réussir les synergies nécessaires à l'innovation et au déploiement d'investissements publics et privés pour mieux valoriser les résultats de la recherche française. En fait, les solutions résident moins dans l'émergence de nouvelles structures ou organisations – qui rendraient encore plus complexe l'organisation actuelle – que dans une saine évolution de la culture et des usages des acteurs.

Sur la base de ces constats, l'Académie nationale de médecine a proposé plusieurs scénarios pour réformer le système de recherche en biologie-santé. Ces réformes ont le mérite de proposer des solutions et sont un travail de prospective intéressant. Pour autant, chacune d'elles implique une profonde réorganisation du système de recherche en biologie-santé, qui aux yeux de l'Office n'est pas la méthode la plus appropriée. Ces scénarios sont cependant un excellent socle pour les réflexions qu'il convient de conduire afin de préparer une future restructuration.

Recommandations

- Porter les financements dédiés au domaine des sciences biologiques et santé à un niveau comparable à celui attribué par les pays européens les plus avancés dans cette recherche.
- Encourager la coordination entre les différents niveaux du système de recherche :
 - entre les ministères des Solidarités et de la Santé (MSS) et de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (MESRI) pour définir une stratégie nationale claire et ambitieuse de recherche en biologie-santé ;
 - au niveau des différents pourvoyeurs de moyens (sans pour autant que cela aboutisse à uniformiser les régimes d'attribution des financements), notamment pour faire émerger une politique de programmation ciblée sur des thématiques prioritaires identifiées par la stratégie nationale ;
- au niveau des opérateurs, en incitant l'AVIESAN à se positionner de nouveau comme club informel de discussions entre opérateurs, sans modifier sa structure, notamment dans le but de conduire des recherches pluridisciplinaires et translationnelles.
- Unifier le système de représentation scientifique auprès de l'Union européenne et des autres instances internationales.
- Faire évoluer le système de valorisation de la recherche et de promotion des investissements privés pour permettre à un nombre de *start-ups* prometteuses plus élevé de franchir la « vallée de la mort ».

Pour consulter le rapport :

www.senat.fr/opepst

www.assemblee-nationale.fr/commissions/opepst-index.asp

*Assemblée nationale - 101 rue de l'Université - 75355 Paris 07 SP – Tél : 01 40 63 26 81 – Mél : secretariat-opepst@assemblee-nationale.fr
Sénat - 15 rue de Vaugirard - 75291 Paris Cedex 06 – Tél : 01 42 34 25 58 – Mél : opepst-secretariat@senat.fr*