



Inspection générale
des finances

N° 2014-M-006-02

Inspection générale
de l'administration de l'éducation nationale
et de la recherche

N° 2014-024

RAPPORT

Implantation territoriale des organismes de recherche et perspectives de mutualisation entre organismes et universités

Tome I : Rapport et pièces jointes

Établi par

REMI TOUSSAIN

Inspecteur général des finances

GUILLAUME VANDERHEYDEN

Inspecteur des finances

avec la participation de

NICOLAS LE RU

Inspecteur des finances adjoint

CHARLOTTE SAUDIN

Assistante de vérification

JEAN-PASCAL BONHOTAL

Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

SACHA KALLENBACH

Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

ANNE BISAGNI-FAURE

Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

- MAI 2014 -

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGAENR

SYNTHÈSE

Les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche - singulièrement les universités - ont, depuis les années soixante, progressivement associé leurs moyens dans des structures communes, pour la recherche elle-même, mais aussi pour partager des équipements ou divers services.

Un maillage de plus de quatre mille structures de recherche, en grande partie communes, s'est ainsi constitué qui associe les forces de recherche des deux types d'établissements, mais également des moyens humains et financiers pour assurer des fonctions de support¹ (c'est-à-dire, l'ensemble des compétences qui fournissent des services aux métiers de la recherche, mais sans être en lien direct avec elles : gestions financière, des ressources humaines ou du patrimoine immobilier, systèmes d'information, etc.) ou de soutien (comme la valorisation des résultats de la recherche ou la documentation scientifique).

Les unités mixtes de recherche (UMR) représentent la part prépondérante de ces structures de recherche². Elles sont créées sur la base d'une simple convention passée entre les parties.

Ces nombreuses unités constituent la structure élémentaire de la recherche au sein d'un écosystème particulièrement complexe et morcelé, avec soixante-quinze universités, une quarantaine d'établissements scientifiques, culturels et professionnels, de très nombreuses écoles et plus d'une vingtaine d'organismes de recherche.

La dernière décennie a en outre été marquée par d'importantes évolutions, notamment législatives, visant à donner plus de lisibilité à l'université française et à renforcer la place de notre pays face à la vive compétition internationale qui se développe dans le champ de la production et de la diffusion des savoirs. Ayant, en peu d'années, contribué à façonner un nouveau paysage institutionnel avec des fusions d'universités, des dynamiques de sites fédératrices, une autonomie accrue des établissements, ces évolutions ont aussi généré de nouvelles entités, en particulier dans le cadre du programme « investissements d'avenir ».

Paradoxalement, cette dispersion institutionnelle et ces évolutions récentes n'ont pas été accompagnées de la mise en place d'un système d'information et de gestion partagé.

Ceci constitue une faiblesse majeure : la gestion des unités de recherche est complexe, l'allocation des ressources par les organismes et établissements d'enseignement supérieur et de recherche n'est pas fondée sur des bases partagées, et le pilotage national de la recherche ne peut s'appuyer sur des données fiables.

La répartition des effectifs dédiés aux fonctions support - considérés globalement pour le panel d'organismes retenu par la mission - met en évidence que l'efficacité de ces moyens ne peut être convenablement appréhendée qu'en considérant l'ensemble de l'écosystème de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- ◆ 40 % de ces effectifs sont en effet directement affectés dans des structures mixtes de recherche ou de service ;
- ◆ 16 % se situent dans les délégations régionales, 24 % dans les centres de recherche ;
- ◆ 20 % relèvent des sièges des organismes.

¹ La mission en propose une définition précise sous le titre 4 du rapport de synthèse.

² Le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) et l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) - qui constituent à eux trois la part essentielle (plus de 90 %) des UMR impliquant le panel d'organismes retenu par la mission - y affectent de la moitié aux trois-quarts de leurs effectifs.

Rapport

Dans ce contexte, confrontée à de très grandes difficultés pour disposer des données consolidées nécessaires à ses travaux, la mission formule tout d'abord plusieurs recommandations pour y porter remède. En particulier :

- ◆ l'établissement d'une nomenclature harmonisée des différentes catégories de structures mixtes de recherche et de service (proposition n°1) ;
- ◆ l'attribution à chacune d'un identifiant unique, partagé par l'ensemble des acteurs (proposition n°2) ;
- ◆ la constitution d'un référentiel commun des structures et des données, préalable à la mise en œuvre de systèmes d'information et de gestion inter opérables entre les différents acteurs et à la fiabilisation du répertoire national des structures de recherche (RNSR), que le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) entend opportunément développer (propositions n°s 11 et 15).

La mission a tout d'abord constaté qu'à la suite des audits conduits en 2011 par l'IGAENR³ auprès de cinq d'entre eux et dans un contexte budgétaire plus contraint, la plupart des organismes de recherche de son panel avaient engagé des plans de rationalisation de leurs fonctions support.

Ces plans, d'ampleur variable, sont avant tout orientés vers une amélioration du fonctionnement interne.

Ils prévoient pour certains des projets importants de relocalisation et de rationalisation (comme le CNRS en Ile-de-France, avec un regroupement à Villejuif de deux délégations régionales), qui peuvent être directement liés au développement de certains sites, comme à Saclay (regroupement commun INRA-AgroParisTech ou projet de relocalisation de l'IRSTEA).

Les perspectives de regroupement sur des implantations communes sont toutefois apparues fort modestes à la mission. Celle-ci porte une appréciation de même nature sur les enjeux et les perspectives d'une mutualisation accrue des implantations ou des fonctions support des différents organismes à l'international.

C'est donc à travers des efforts de rationalisation interne et surtout par la mutualisation des moyens que des progrès peuvent être attendus.

Ainsi, dans le domaine des achats, une meilleure organisation interne et de l'ensemble de l'écosystème de l'enseignement supérieur et de la recherche devrait engendrer à terme des bénéfices substantiels, y compris pour les achats liés aux activités de recherche⁴. Compte tenu de l'importance des enjeux, mais aussi des difficultés particulières liées à l'éclatement des acteurs et aux particularités des besoins de la recherche, la mission formule plusieurs recommandations tendant à amplifier les premières actions entreprises par les organismes :

- ◆ le développement par le service des achats de l'État (SAE) d'une animation dédiée au secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (proposition n°3) ;
- ◆ la mise en place progressive d'un réseau de compétences aux niveaux régionaux des organismes (proposition n°4) ;
- ◆ l'intérêt de suivre le projet de dématérialisation des achats en cours de déploiement par le CNRS et d'examiner son éventuelle extension à d'autres organismes (proposition n°6).

³ « Synthèse des audits des fonctions support du CNRS, de l'INSERM, de l'INRIA, de l'INRA et du CIRAD » - Rapport IGAENR n°2011-109. Octobre 2011.

⁴ Les achats métier du CNRS, de l'INSERM et de l'INRA représentent près de 600 M€/an (entre 41 et 66 % du montant total des achats de ces organismes). Au CNRS, 78% des achats métier sont portés par les UMR.

Rapport

Aucun des organismes du panel n'a établi de mesure détaillée des bénéfices attendus de ces plans d'actions. Pour expliquer cette absence, ceux-ci avancent des raisons techniques mais plus généralement une volonté managériale. En effet, ces plans constituent davantage une démarche globale de progrès qu'un vecteur d'économies.

Dans ce contexte, la mission a évalué la part des effectifs dédiés aux fonctions support rapportés aux effectifs totaux des différents organismes, ainsi que son évolution. Confrontée là-aussi à des difficultés méthodologiques⁵, elle a néanmoins mis en évidence des disparités importantes selon les organismes (ce taux varie de 12 % à 22 %). Ces disparités, pour lesquelles la taille de certains organismes joue un rôle certain, permettent néanmoins de considérer que des marges de progrès existent.

Toutefois, la mission considère que ces marges de progrès ne peuvent être analysées au seul niveau des organismes, selon une approche exclusivement « verticale », mais doivent aussi prendre en compte leur implication relative dans le fonctionnement des structures communes auxquelles ils participent (cf. *supra*), en particulier au niveau des unités de recherche et des sites universitaires.

La gestion des unités de recherche, en dépit des recommandations formulées dès 2008 et des dispositions prises alors, a enregistré fort peu de progrès. Celle-ci reste complexe pour le directeur d'unité ; les partenaires n'ont que très rarement une vision consolidée de l'ensemble des moyens, en particulier de support, dont disposent les unités ; les dialogues de gestion n'associent que très rarement l'ensemble de ces partenaires. Il en résulte une grande incertitude quant à l'optimisation des allocations de ces moyens et une coûteuse complexité administrative.

La délégation globale de gestion (DGG), qui visait à confier à un seul des partenaires - en principe l'hébergeur - la gestion des moyens de l'unité est un échec (108 UMR⁶, soit 8,3 % des UMR correspondant au panel de la mission), les simplifications réglementaires, l'harmonisation des pratiques des partenaires, ou la mise en cohérence des outils informatiques de gestion, énoncées en 2008 comme autant de préalables, n'ont pratiquement pas été mises en œuvre. Aussi, sans préjudice de ses recommandations en matière d'environnement réglementaire et d'outils de gestion (cf. *infra*) la mission propose :

- ◆ d'adopter une démarche pragmatique visant à dissocier les notions de tutelle scientifique des UMR de celle d'opérateurs de gestion, dont le nombre serait au plus de deux (proposition n°7) ;
- ◆ d'assurer un dialogue de gestion effectivement partagé entre toutes les tutelles et fondé sur une connaissance transparente de l'ensemble des moyens de l'unité (proposition n°14).

La mission a par ailleurs constaté que des efforts de mutualisation plus larges ont été récemment développés au niveau des sites par plusieurs organismes (CNRS, INSERM, INRA, notamment), avec des ambitions et des fortunes variables.

Cette nouvelle approche lui paraît porteuse de gains d'efficience importants. Elle recommande dès lors de :

⁵ Aucun des cinq établissements concernés n'a poursuivi la collecte des données sur une base identique à celle retenue par l'IGAENR en 2011.

⁶ En outre, comme l'enquête conduite par la mission l'a montré, cette délégation de gestion est souvent partielle et la satisfaction des directeurs d'unités, mitigée.

Rapport

- ◆ donner désormais un haut degré de priorité au développement de tels services mutualisés de gestion au niveau des sites : le potentiel de mutualisation y gagnera, de même que la capacité à accroître la qualité des services rendus par une professionnalisation accrue. Des services nouveaux pourront être développés comme en matière d'achats (cf. *infra*), d'appui à la gestion des ressources sur contrats, d'assistance informatique, etc. (proposition n°8) ;
- ◆ développer ces services mutualisés de manière progressive, à partir des sites dont la structuration est la plus avancée, le cas échéant avec une assistance extérieure (proposition n°9).

De telles évolutions imposent un engagement de l'État, tout particulièrement le MENESR, à plusieurs niveaux, afin :

- ◆ d'assurer un environnement réglementaire simplifié : ceci semble bien engagé sur plusieurs des aspects qui étaient pendants depuis 2008⁷ tandis qu'une uniformisation des règles applicables aux achats paraît souhaitable⁸ (proposition n°5) ;
- ◆ de contribuer à une harmonisation des pratiques de gestion dans les établissements d'enseignement supérieur, sur la base d'un bilan à établir (proposition n°10) ;
- ◆ d'assurer le déploiement rapide des outils informatiques de gestion inter opérables pour les laboratoires et une mutualisation accrue des services informatiques apportés par les organismes (proposition n°12). La note établie, à la demande de la mission, par la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, précise les conditions d'une telle mutualisation ;
- ◆ d'élaborer, pour le moyen terme, un schéma directeur pour un système d'information global de la recherche (proposition n°13).

En outre, la prolifération des demandes de financement d'infrastructures numériques pour le stockage de données et le calcul enregistrées dans le cadre de la préparation des contrats de projets État-Région 2014-2020 (290 M€ recensés par le seul MENESR) conduit la mission à recommander la définition d'un schéma directeur dans ce domaine, avec l'assistance de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (proposition n°16).

Pour la mission, la mise en œuvre de la loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche offre l'opportunité de rompre avec les pratiques antérieures et de construire de manière concomitante, dans le cadre des politiques de site, le projet académique et scientifique et la mutualisation des supports qui le serviront.

Dans cette perspective, la relation contractuelle de l'État avec les organismes de recherche doit intégrer la dimension des fonctions support.

La mission a constaté qu'aucun outil suffisamment fiable et harmonisé de suivi des effectifs à la suite de l'audit de l'IGAENR de 2011 n'avait été mis en place et recommande qu'en liaison avec les établissements, le MENESR, définisse précisément un tel outil de suivi et de pilotage, pour lequel la mission formule des propositions détaillées (proposition n°19).

⁷ Cf.9.1.

⁸ Ceux-ci relèvent actuellement du cadre de droit commun, le code des marchés publics, mais aussi de l'ordonnance 2005-649 du 6 juin 2005 pour les achats liés à l'activité de recherche, ce qui est source d'interprétations diverses selon les établissements et organismes et de complexité pour les unités de recherche.

Rapport

Cet outil doit permettre en particulier de mieux comparer l'efficacité des organismes entre eux et de prendre en compte leur degré d'implication dans les structures mixtes, dans les services mutualisés de gestion, en fonction de leurs caractéristiques propres. Les contrats pluriannuels passés entre l'État et les organismes ainsi que les instructions annuelles à leurs dirigeants doivent fixer des objectifs précis en matière de fonctions support (proposition n°20).

Corrélativement, les contrats uniques de site prévus par la loi de juillet 2013⁹ devraient, selon la mission, comporter un volet relatif aux fonctions support et en particulier aux perspectives de développement de services communs de gestion (proposition n°18).

Les marges de manœuvre et les bénéfices qui peuvent être retirés, à terme, de la mise en œuvre de ces différentes propositions ne sont pas négligeables. En particulier, la mission a procédé à l'évaluation des ordres de grandeur portant sur les effectifs. Sous les réserves méthodologiques évoquées *infra*, des marges indicatives de progrès allant de 455 à 940 ETP¹⁰ (sur 7 810 ETP dédiés aux fonctions support dans les organismes du panel) ont été identifiées, sans préjudice de leur affectation.

Établies à partir d'échanges approfondis - mais non d'audits - avec les sept organismes du panel retenu, et éclairées par des visites de site, les vingt propositions précitées ont la portée générale visée par la lettre de mission. Aussi bien, leur déclinaison par organisme devra tenir compte de leurs particularités, notamment pour ceux que la mission n'a pas été en mesure de retenir dans le champ de ses investigations.

⁹ Article L. 718-5 du code de l'éducation.

¹⁰ Selon que l'on aligne tous les organismes sur le ratio fonctions support rapporté aux effectifs totaux le plus faible (12 %) ou que l'on distingue un objectif plus faible pour les plus petits organismes (moins de 3 000 ETP totaux), soit 18 %.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. L'ORGANISATION DE LA RECHERCHE EN FRANCE, MARQUÉE PAR UNE FORTE IMBRICATION DES ACTEURS AU TRAVERS DE MULTIPLES STRUCTURES COMMUNES, DEMEURE COMPLEXE ET DÉPOURVUE D'OUTILS PARTAGÉS DE GESTION ET DE PILOTAGE	4
1.1. Depuis les années soixante, les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur ont progressivement développé un maillage de plus de quatre mille structures de recherche en grande partie communes.....	4
1.2. Au cours de la dernière décennie, d'autres évolutions importantes ont accru la lisibilité du paysage universitaire, mais également généré de nouvelles entités, sources de complexités administratives supplémentaires.....	5
1.3. Les référentiels et outils communs, qui auraient dû accompagner ces évolutions pour simplifier la gestion des unités de recherche et assurer un pilotage partagé entre les multiples acteurs, font très largement défaut	7
2. POUR AUTANT, DES EFFORTS DE RATIONALISATION ET DE MUTUALISATION DES FONCTIONS SUPPORT ET DE CERTAINES ACTIVITÉS LIÉES ONT ÉTÉ ENGAGÉS AU SEIN DES ORGANISMES DE RECHERCHE.....	9
2.1. La contrainte budgétaire et une mission d'audit conduite en 2011 ont incité certains organismes de recherche à entreprendre, avec des résultats variables, des démarches d'amélioration de l'efficacité de leurs fonctions support	9
2.1.1. <i>La plupart des organismes observés ont engagé un plan d'actions concernant leurs fonctions support, plus ou moins ambitieux et souvent tourné d'abord vers le fonctionnement interne.....</i>	<i>9</i>
2.1.2. <i>Le suivi des effectifs dédiés aux fonctions support varie d'un établissement à l'autre et n'assure pas une continuité avec les évaluations faites lors de l'audit de 2011</i>	<i>12</i>
2.1.3. <i>Sous ces réserves, la mission s'est efforcée d'établir un état des lieux actualisé et de procéder à une estimation du périmètre de bénéfice potentiel d'une mutualisation accrue</i>	<i>12</i>
2.2. Si des perspectives de gains paraissent modestes en termes d'optimisation des implantations des organismes et à l'international, elles sont prometteuses en matière d'achats.....	16
2.2.1. <i>La mutualisation des implantations des organismes reste, à ce stade, peu prometteuse</i>	<i>16</i>
2.2.2. <i>Les perspectives d'une mutualisation accrue en matière d'implantation et de support pour les activités internationales des organismes sont modestes....</i>	<i>17</i>
2.2.3. <i>Une politique des achats, structurée et mutualisée, apparaît constituer une source de gains importants à terme pour les organismes et plus généralement pour l'écosystème de l'enseignement supérieur et de la recherche.....</i>	<i>18</i>

3. L'OPTIMISATION DES FONCTIONS SUPPORT AU SEIN DE L'ÉCOSYSTÈME NE PEUT ÊTRE ASSURÉE SANS QUE SOIENT RECONSIDÉRÉES LES CONDITIONS DE LA MUTUALISATION DES MOYENS, D'ABORD AU SEIN DES UNITÉS DE RECHERCHE.....	21
3.1. Les UMR sont la forme principale des structures mixtes de recherche	22
3.2. Les recommandations formulées dès 2008 pour simplifier et optimiser la gestion des unités de recherche n'ont guère été suivies d'effet	22
3.3. En particulier, la délégation globale de gestion (DGG) ne connaît qu'un développement marginal	25
3.4. De surcroît, l'enquête menée par la mission auprès des établissements d'enseignement supérieur et des directeurs des unités faisant l'objet d'une DGG révèle un bilan mitigé.....	26
3.5. L'analyse de la structuration des UMR, à partir des données que la mission a pu réunir, éclaire divers enjeux de la gestion des UMR.....	26
3.6. La mission propose de limiter à deux le nombre des opérateurs de gestion, indépendamment du nombre des tutelles scientifiques.....	30
4. AU-DELÀ, UNE APPROCHE PLUS LARGE DE LA MUTUALISATION, DANS LE CADRE DU DÉVELOPPEMENT PROGRESSIF DE SERVICES COMMUNS DE SUPPORT AU NIVEAU DES SITES, DEVRAIT ÊTRE RETENUE	31
4.1. Devant le peu de succès de la DGG, des expériences de mutualisation plus larges ont été menées	31
4.2. La constitution de services mutualisés de gestion au niveau des sites apparaît particulièrement stratégique dans une vision de moyen et long terme	32
4.3. Le développement de ces services mutualisés devra être pragmatique, progressif, mais soutenu avec volontarisme	33
5. CES ÉVOLUTIONS DOIVENT ÊTRE ACCOMPAGNÉES D'UN ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE ET DE SYSTÈMES D'INFORMATION QUI SIMPLIFIENT LA GESTION ET PERMETTENT UN PILOTAGE PARTAGÉ ENTRE LES DIFFÉRENTES PARTIES PRENANTES	34
5.1. La convergence et la simplification des règles de gestion doivent être menées à leur terme.....	34
5.2. L'établissement de référentiels de données communs et la convergence des systèmes d'information doivent constituer des actions prioritaires	35
5.2.1. <i>Le système d'information et de gestion qu'on aurait pu attendre en contrepartie de la souplesse d'organisation des structures communes de recherche fait aujourd'hui largement défaut.....</i>	<i>35</i>
5.2.2. <i>La mise en place d'un référentiel des données et des structures constitue une démarche fondatrice pour l'élaboration d'un tel système d'information.....</i>	<i>36</i>
5.2.3. <i>Un pilotage effectif de la convergence des outils informatiques est un enjeu majeur, sur le court et le moyen terme.....</i>	<i>37</i>
5.2.4. <i>Le cadre juridique pour les mutualisations des solutions logicielles est désormais clarifié</i>	<i>38</i>
5.2.5. <i>Les progrès attendus en matière d'applications informatiques doivent permettre de déployer plus largement des dialogues de gestion avec les unités réellement partagés entre les tutelles.....</i>	<i>39</i>
5.2.6. <i>Le répertoire national des structures de recherche gagnerait à s'appuyer sur des bases automatisées et fiables.....</i>	<i>40</i>

5.2.7. <i>La prolifération des projets d'infrastructures numériques appelle la mise en place d'un schéma directeur national</i>	40
5.3. La part croissante des ressources contractuelles dans le développement de la recherche devrait entraîner une réflexion globale incluant le financement des fonctions support.....	41
5.4. L'accompagnement en matière de ressources humaines est une condition de mutualisation efficace sur un site.....	43
6. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DE JUILLET 2013 ET LE DÉVELOPPEMENT DES POLITIQUES DE SITE OFFRENT L'OPPORTUNITÉ DE CONSTRUIRE DE MANIÈRE CONCOMITANTE LE PROJET ACADÉMIQUE ET SCIENTIFIQUE ET LA MUTUALISATION DES SUPPORTS QUI LE SERVIRONT	43
CONCLUSION	46
LES 20 PROPOSITIONS DE LA MISSION	47

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 9 janvier 2014 (cf. pièce jointe n°1), le ministre de l'économie et des finances, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et le ministre délégué au budget ont confié à l'inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et à l'inspection générale des finances (IGF), une mission ayant pour objet « *l'évaluation de l'implantation territoriale des organismes de recherche et les perspectives de mutualisation entre établissements et universités* ». Cette mission s'inscrit dans le cadre de la décision n°48 du comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP), au titre de l'année 2013.

La note de cadrage établie par la mission le 28 janvier 2014 a été validée par le comité de pilotage interministériel mis en place au titre de cette décision lors de sa réunion du 31 janvier.

En particulier, compte tenu du périmètre particulièrement large de la mission, il était décidé de retenir sept organismes de recherche pour conduire les investigations nécessaires : le centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'institut national de la recherche agronomique (INRA), l'institut national de la recherche en informatique et automatique (INRIA), le centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), cinq établissements ayant fait l'objet d'un audit approfondi de leurs fonctions support par l'IGAENR en 2011, auxquels étaient ajoutés l'institut de recherche pour le développement (IRD) et l'institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA). Par sa diversité mais aussi par sa dimension cumulée, ce panel d'organismes était considéré comme suffisamment représentatif des questions à aborder par la mission.

Par ailleurs, le périmètre des fonctions support à prendre en compte était également acté par le comité de pilotage, à savoir essentiellement celui qui avait été défini lors de la conduite de l'audit de 2011 précité : « *l'ensemble des compétences qui fournissent des services aux fonctions métier de l'établissement, mais sans être en lien direct avec le cœur de métier* », ce qui les distingue des fonctions dites de soutien.

Enfin, la notion d'implantation devait être comprise beaucoup plus en termes de mutualisation des moyens dans le cadre des politiques de site qu'au sens purement géographique.

Conformément à la lettre de mission, les travaux devaient conduire à examiner les regroupements et mutualisations « *au sein de chaque organisme, entre organismes de recherche, entre ceux-ci et les universités* », en vue de formuler des recommandations d'optimisation de l'efficacité et de l'efficience de la gestion de ces organismes, en intégrant les unités mixtes de recherche. Dans ce cadre, une évaluation particulière du dispositif de la délégation globale de gestion était demandée. Enfin, la question des activités internationales devait être envisagée sous le seul angle des rationalisations possibles des implantations et des fonctions support liées à ces activités. Les recommandations devaient viser une diminution des « *dépenses liées aux fonctions support de l'ordre de 10 %* ».

Comme évoqué lors de la réunion du comité de pilotage, la mission se proposait, outre la mutualisation des fonctions support elles-mêmes, de porter une attention particulière aux systèmes d'information et leurs applications d'appui aux unités de recherche, à la politique des achats et à la dématérialisation des factures, questions qui apparaissaient en première analyse comme particulièrement structurantes.

Rapport

La mission conjointe a conduit ses travaux selon deux étapes principales :

- ◆ une première étape, consacrée à des investigations auprès des sept organismes retenus ; cette phase s'est notamment appuyée sur un questionnaire-type et des entretiens approfondis avec les dirigeants et les principaux services concernés ; cette première étape qui ne saurait naturellement, dans les délais impartis, être assimilée à une phase d'audit, a donné lieu aux annexes monographiques jointes (cf. annexes I à VII) ;
- ◆ une deuxième étape, visant, sur la base de ces investigations particulières, à approfondir plusieurs aspects transversaux :
 - la gestion des unités mixtes de recherche et l'analyse souhaitée du dispositif de la délégation globale de gestion : la mission s'est notamment appuyée sur un questionnaire adressé aux directeurs d'unité qui l'ont mise en place, ainsi qu'aux universités et établissements d'enseignement supérieur¹¹ (cf. annexe VIII). Elle a également procédé à une analyse des données dont elle a pu disposer en matière de répartition des moyens des unités (cf. pièce jointe n°2). ;
 - les perspectives de mutualisation aux niveaux des sites, en prenant en compte les échanges avec les organismes mais aussi les visites de six sites¹² que la composante IGAENR de la mission avait conduites avant le lancement de la mission conjointe (cf. annexe IX) ;
 - les systèmes d'information (cf. annexe X) : la mission a notamment établi un état des lieux des multiples outils développés par les organismes de recherche pour répondre aux besoins des laboratoires, a échangé avec les directeurs des systèmes d'information des établissements, ainsi qu'avec différents opérateurs, en particulier l'agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE), le groupement d'intérêt public « Réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche » (RENATER) et l'association Cocktail (éditeurs d'applications) ; la mission a également sollicité la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers afin de déterminer les conditions de mutualisation des applications informatiques dans le cadre des règles de la commande publique (cf. pièce jointe n°3), les entretiens conduits par la mission ayant révélé l'importance de clarifier cette question ;
 - les politiques d'achat conduites par les établissements (cf. annexe XI) ;
 - la question des mutualisations des fonctions support des activités internationales des organismes (cf. annexe XII).

Cette deuxième phase a été également l'occasion d'entretiens complémentaires avec diverses parties prenantes, en particulier : la conférence des présidents d'université (CPU), l'agence nationale de la recherche (ANR), l'agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), le service des achats de l'État (SAE), la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC), plusieurs services du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR). L'ensemble des personnes rencontrées par la mission figure à l'annexe XIII.

¹¹ La mission a transmis un questionnaire aux directeurs généraux des services des 152 établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur (75 universités, 44 autres établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et 33 établissements publics à caractère administratif, principalement des écoles d'ingénieurs).

¹² Strasbourg, Aix-Marseille, Bordeaux, Paris-Est, Grenoble, Montpellier : la liste des personnes rencontrées figure à l'annexe XIV.

Rapport

Au préalable, la mission souligne les très grandes difficultés auxquelles elle a été confrontée pour réunir les données nécessaires à ses analyses, de sorte qu'elle a dû renoncer à certains des travaux qu'elle envisageait initialement. En particulier :

- ◆ les organismes ne disposent d'aucune vision consolidée des moyens affectés par l'ensemble des partenaires aux unités de recherche auxquelles ils participent ; seul le CNRS a été en mesure de fournir à la mission, après un long travail (deux mois), des données consolidées relatives aux unités auxquelles il participe, données néanmoins incomplètes¹³ et déclaratives s'agissant des moyens apportés par ses partenaires ;
- ◆ aucun recoupement des données dont disposent les organismes n'est aisément praticable, notamment en raison d'une absence de normalisation des descriptions des unités qui les associent.

Cette situation a lourdement pesé sur les travaux de la mission, sur le fond et sur les délais d'accès aux informations utiles, sachant en outre que, si la plupart des organismes se sont prêtés de manière active à l'exercice, d'autres n'ont répondu que fort tardivement aux sollicitations de la mission ou de manière incomplète, ce que reflète le degré d'inégale complétude des annexes monographiques.

Le rapport, après avoir rappelé le cadre particulier d'organisation de la recherche en France (titre 1) et les importantes évolutions qu'il connaît depuis quelques années (titre 2), décrit ces difficultés et formule plusieurs recommandations en la matière (titre 3).

Le rapport examine ensuite les mutualisations internes aux organismes au regard des plans d'actions relatifs aux fonctions support que certains d'entre eux ont engagés, ainsi que les perspectives de mutualisations entre organismes. C'est dans ce cadre qu'est évoquée la question des mutualisations à l'international (titre 4).

Sont ensuite abordées les mutualisations entre les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, successivement au niveau des unités mixtes de recherche avec notamment la présentation de l'enquête concernant la délégation globale de gestion (titre 5), puis au niveau des sites (titre 6).

Enfin, la mission examine les actions générales d'accompagnement nécessaires, notamment dans le domaine des systèmes d'information (titre 7) avant de conclure sur les opportunités offertes par la mise en œuvre de la loi de juillet 2013 et la nécessité d'un pilotage politique affirmé (titre 8 et conclusion).

¹³ Les moyens humains, en particulier, sont dénombrés en personnes physiques, sans distinction des fonctions, et en particulier pas des fonctions support.

1. L'organisation de la recherche en France, marquée par une forte imbrication des acteurs au travers de multiples structures communes, demeure complexe et dépourvue d'outils partagés de gestion et de pilotage

1.1. Depuis les années soixante, les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur ont progressivement développé un maillage de plus de quatre mille structures de recherche en grande partie communes

La France se caractérise par une dichotomie historique entre :

- ◆ d'une part, les établissements d'enseignement supérieur (en particulier, soixante-treize universités *stricto sensu* et une cinquantaine d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) au statut proche¹⁴), mais qui ne constituent pas l'intégralité du système d'enseignement supérieur du fait notamment de l'existence d'autres écoles distinctes des universités ;
- ◆ d'autre part, les organismes de recherche, eux-mêmes de natures diverses, avec huit établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST)¹⁵ et treize établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)¹⁶.

¹⁴ Douze grands établissements, quatre écoles normales supérieures, et dix-sept autres établissements dotés du statut d'EPSCP (établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel). *Source* : <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid49705/etablisements-d-enseignement-superieur-et-de-recherche.html>

¹⁵ Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), Institut national de la recherche agronomique (INRA), Institut national de la recherche en informatique et automatique (INRIA), Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA), Institut de recherche pour le développement (IRD), Institut national d'études démographiques (INED).

¹⁶ Institut national de l'environnement industriel (INERIS), Laboratoire national de métrologie et d'essais (LNE), Institut polaire français (IPEV), Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), Agence nationale pour la gestion des essais radioactifs (ANDRA), Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), Office nationale d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), Centre national d'études spatiales (CNES), Commissariat à l'énergie atomique (CEA), Institut français du pétrole, énergies nouvelles (IFPEN).

Rapport

Cette organisation, que l'on retrouve dans d'autres pays¹⁷, se différencie néanmoins du modèle international prédominant où les universités, et notamment les « universités de recherche » regroupent l'ensemble des forces de la recherche publique. En France, celles-ci¹⁸ se répartissent à parts quasi-équivalentes, s'agissant des personnels scientifiques, entre établissements d'enseignement supérieur (51 200 ETP) et organismes de recherche (44 900 ETP) et se caractérisent notamment par la coexistence de deux statuts distincts d'enseignants-chercheurs et de chercheurs.

Aussi, dès les années soixante¹⁹, a été ressenti le besoin de regrouper, « à la base » et sous des formes très variées²⁰, les moyens issus des deux types d'établissements autour de projets de recherche, mais aussi pour la gestion de grands équipements et autres infrastructures de recherche ou pour mettre en place d'autres structures communes de service.

On dénombre aujourd'hui plus de 4 000²¹ structures de recherche, au sein desquelles l'unité mixte de recherche (UMR) représente la forme prédominante en termes d'effectifs mobilisés²². Pour des organismes de taille importante comme le CNRS et l'INSERM, la forme UMR implique les trois-quarts des chercheurs de l'organisme, la moitié d'entre eux à l'INRA (cf. annexe VIII).

1.2. Au cours de la dernière décennie, d'autres évolutions importantes ont accru la lisibilité du paysage universitaire, mais également généré de nouvelles entités, sources de complexités administratives supplémentaires

A compter du milieu des années 2000, la volonté de donner plus de visibilité et d'attractivité à l'enseignement supérieur français dans la compétition internationale²³ a suscité d'importantes initiatives politiques qui se sont ajoutées à cette structuration élémentaire.

¹⁷ « L'Allemagne compte également quatre grands organismes de recherche extra-universitaires disposant d'une autonomie de gestion (définition des projets scientifiques, allocation des budgets entre les centres, instituts et laboratoires) et bénéficiant de financements conjoints Etat fédéral/Länder. Il s'agit d'organismes dont les champs de recherche sont pluridisciplinaires et les missions complémentaires en terme d'objectifs : la société Max-Planck (MPG : Max Planck Gesellschaft), orientée vers la recherche fondamentale ; la société Fraunhofer (FhG: Fraunhofer Gesellschaft), orientée vers la recherche appliquée et le transfert technologique ; la communauté des centres de recherche Helmholtz (HGF: Helmholtz Gemeinschaft deutscher Forschungszentren), regroupant les grands instruments de recherche ; la société Leibniz (WGL: Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz e.v.), avec un ancrage régional » (source: site internet de l'ambassade de France en Allemagne).

Par ailleurs en Russie comme en Chine, les « Académies des sciences » jouent un rôle d'organismes nationaux de recherche distincts des universités.

¹⁸ MESR-Repères et références statistiques-2013.

¹⁹ Dès les années soixante, les premières « unités de recherche associées » sont créées par le CNRS associant les forces de recherche de l'organisme à celles de l'université dans le cadre de thèmes de recherche inscrits dans la durée. Ce mouvement s'étend progressivement à la plupart des organismes de recherche au travers de leur contractualisation avec l'État et la CPU, et voit progressivement se développer les « unités mixtes de recherche » (UMR) à partir des années quatre-vingt-dix.

²⁰ Au CNRS, par exemple, les structures opérationnelles de recherche (SOR) recouvrent neuf types différents de structures tandis que les structures opérationnelles de service (SOS) en recouvrent trois – cf. Annexe I.

²¹ Le répertoire national des structures de recherche (RNSR) que le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche vient de mettre en place - cf. 7.2 - recensait 4 043 structures de recherche de toutes natures au 16 avril 2014. Ce recensement, fondé aujourd'hui sur le volontariat des déclarants, comporte toutefois des faiblesses importantes.

²² En nombre : 1 722 UMR figurent parmi les 4 043 structures de recherche recensées par le RNSR au 16 avril 2014, soit plus de 40 %.

²³ Seulement quatre établissements français dans le « classement de Shanghai » parmi les cent premières institutions d'enseignement supérieur, entre le 46^{ème} et le 93^{ème} rang.

Rapport

Ainsi, afin de fédérer les établissements d'enseignement supérieur autour de projets communs et de mutualiser une partie de leurs moyens, la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche a créé les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et institué une catégorie nouvelle d'établissements publics (les établissements publics de coopération scientifique - EPCS) dotés de moyens et de compétences propres, délégués par les membres. Les organismes de recherche ont été invités à s'associer à cette structuration. Vingt-six PRES ont ainsi été créés, regroupant soixante universités et de nombreux autres organismes, complétés ou prolongés sur certains sites par des fusions donnant naissance à des universités à visibilité internationale²⁴.

La loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a accompagné ce mouvement en donnant aux universités - notamment - une plus large autonomie de gestion de leurs moyens, avec l'accès aux « responsabilités et compétences élargies ».

Par ailleurs, le programme « investissements d'avenir » engagé début 2010 a favorisé, au moyen d'importantes incitations financières (les deux-tiers des 35 Md€ consacrés à ce programme ont été réservés à l'enseignement supérieur et la recherche), des regroupements d'excellence de classe internationale au niveau des :

- ◆ établissements d'enseignement supérieur, avec les « initiatives d'excellence » (IDEX) qui, après délibération d'un jury international, ont consacré onze regroupements dotés d'un fort potentiel scientifique et académique et d'une gouvernance jugée efficace, associant établissements et organismes de recherche ;
- ◆ structures de recherche, avec la sélection de cent-soixante-dix laboratoires (LABEX) ou quatre-vingt-treize équipements (EQUIPEX) dits « d'excellence » ;
- ◆ de nombreuses structures thématiques spécialisées : instituts hospitalo-universitaires (IHU), instituts de recherche technologique (IRT), instituts pour la transition énergétique (ITE), etc.

Au total, le programme des « investissements d'avenir » a donné lieu à quatre-cent-cinquante-sept projets conventionnés. D'autres initiatives fédératrices ont également vu le jour, comme les cinq « alliances » thématiques de coordination inter-organismes créées entre avril 2009 et juin 2010²⁵.

Sources indéniables de visibilité et de synergies accrues, ces multiples initiatives, en générant de nouvelles organisations, ont également compliqué davantage un paysage déjà fort éclaté²⁶.

Les acteurs rencontrés par la mission ont souligné les transformations considérables accomplies en peu d'années sur les plans académique et scientifique, mobilisant fortement les acteurs sur tous les fronts des évolutions précitées. Tous ont toutefois reconnu que l'administration de cet écosystème était restée le parent pauvre de ces transformations, ce que la mission a rapidement constaté en engageant ses travaux relatifs aux fonctions support.

²⁴ De 2009 à 2014, ont ainsi été créées, par fusion d'établissements préexistants, les universités de Strasbourg (2009), de Lorraine (2011), d'Aix-Marseille (2012) et de Bordeaux (2014), tandis que plusieurs autres projets de fusion sont engagés ou projetés en Auvergne, à Montpellier, à Rennes ou à Paris-Est et qu'une procédure fédérative implique Besançon et Dijon. Ainsi, alors que l'université de Bordeaux I ne figurait qu'entre le 301^{ème} et le 400^{ème} rang du classement international dit « de Shanghai », la nouvelle université bordelaise apparaît désormais dans les 100 premières (rang 76 à 100).

²⁵ Alliances nationales : pour les sciences de la vie et de la santé (*Aviesan*), de coordination de la recherche pour l'énergie (*Ancre*), des sciences et technologies pour le numérique (*Allistene*), de recherche pour l'environnement (*AllEnvi*), des sciences humaines et sociales (*Athena*).

²⁶ L'INSERM a ainsi indiqué à la mission qu'il était impliqué dans la gouvernance de plus de quatre cents entités.

Rapport

1.3. Les référentiels et outils communs, qui auraient dû accompagner ces évolutions pour simplifier la gestion des unités de recherche et assurer un pilotage partagé entre les multiples acteurs, font très largement défaut

Pour conduire ses investigations, la mission a retenu un panel de sept organismes de recherche, de nature diverse et représentant conjointement les deux-tiers des chercheurs des organismes de recherche.

Tableau 1 : Caractéristiques des organismes de recherche retenus pas la mission. Données au 31 décembre 2013

Organisme	Statut	Effectif chercheurs permanents (ETP)	Effectif total (ETP)	Degré de spécialisation	Maillage territorial	Nombre d'UMR	Nombre de représentations internationales
CNRS	EPST	11 129	32 276	généraliste	19 délégations régionales	827	10 bureaux de représentation
INSERM	EPST	2 144	7 741	santé	13 délégations régionales	291	pas de représentation
INRA	EPST	1 807	9 906	agriculture, alimentation, environnement	17 centres de recherche	102	pas de représentation
CIRAD	EPIC	772	1 645	développement agronomique	4 directions régionales, dont deux dans les ROM-COM	24	8 directions régionales
IRD	EPST	747	2 294	pluridisciplinaire pour les pays du Sud	7 centres, dont 5 dans les ROM-COM	49	25 représentations
IRSTEA	EPST	379	1 688	environnement, agriculture	9 centres	5	pas de représentation
INRIA	EPST	586	2 651	informatique, automatique	8 centres	0	pas de représentation
Total	-	17 564	58 201	-	-	1 298	-

Source : Organismes-Mission.

Elle s'est, dans un premier temps, attachée à analyser les conditions d'allocation des moyens humains et financiers liés aux fonctions support au sein des organismes comme dans les structures partenariales qu'ils dotent.

Outre les difficultés rencontrées quant aux données propres aux fonctions support (cf. 2), la mission s'est heurtée à la grande fragilité ou l'absence de données plus fondamentales (cf. annexe VIII). En particulier, la mission a constaté que :

- ◆ la définition des nombreuses et diverses structures mixtes n'est pas univoque parmi les organismes : les mêmes types de structures portent des noms différents (les unités sous contrats de l'INRA correspondent à des unités de recherche labellisées au CNRS et à l'INSERM, ou à des équipes-projets à l'INRIA) ; une même unité peut être classée sous une catégorie différente par deux organismes ;
- ◆ les numéros identifiant les mêmes unités diffèrent selon les organismes ;
- ◆ les changements affectant les unités ne sont pas pris en compte concomitamment par les organismes²⁷, voire en leur sein ;

²⁷A titre illustratif, les réponses de chaque organisme sur le nombre d'UMR partagés avec un des six autres - cf. Tableau 6 - ont été initialement incohérentes, et il aura fallu plus d'une semaine d'échanges pour obtenir des données pour la plupart concordantes, mais pas totalement.

Rapport

- ◆ les notions de tutelles et de partenaires impliqués dans les structures mixtes ne font pas l'objet d'une définition partagée ;
- ◆ si, dans les limites énoncées au paragraphe 2 (cf. *infra*), les organismes ont une bonne connaissance des moyens humains et financiers qu'ils mettent à disposition des structures mixtes, ils ne disposent généralement d'aucune vision consolidée automatisée des moyens mis à disposition par les autres partenaires/tutelles.

Aucun organisme n'a ainsi pu fournir à la mission, de manière immédiate et automatisée, d'informations autres que celles relatives aux moyens propres qu'il affecte. Pour les raisons qui précèdent, aucun recoupement d'information n'était praticable par à la mission.

Le CNRS a , pour sa part, accepté de conduire un travail de compilation - largement manuelle²⁸- afin de rassembler, pour l'ensemble des structures mixtes auxquelles il participe, les données relatives aux moyens financiers et humains dont il les dote²⁹, ainsi qu'aux moyens humains déclarés - sans possibilité de validation - par les tutelles/partenaires de ces structures (encore ne s'agissait-il que des personnes physiques, sans distinction de leur activité, chercheur ou support notamment). En matière financière, seuls les moyens totaux de l'unité ont pu être reconstitués, sur un mode déclaratif également.

C'est ainsi la seule base de données détaillées que la mission a pu exploiter (cf. pièce jointe n°2 au présent rapport de synthèse).

Au niveau national, l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) dispose certes de données détaillées par unité, mais outre leur caractère déclaratif, elles ne concernent que les unités en cours d'évaluation par « vague » territoriale³⁰, et sont donc partielles au niveau de chaque organisme.

Par ailleurs, le MENESR vient depuis quelques mois d'établir un premier répertoire national des structures de recherche (RNSR) mais celui-ci, renseigné sur une base déclarative et volontaire, n'est à ce jour ni exhaustif ni fiable³¹.

Ainsi, la collecte d'informations effectuée par la mission auprès des organismes retenus a mis en évidence que la grande dispersion des moyens dans de très nombreuses structures n'avait nullement été accompagnée du développement de référentiels partagés pour le suivi, la gestion et le pilotage conjoints qui eussent été légitimes compte tenu de la part importante des effectifs mis à disposition de ces structures (cf. *infra* 1).

Jointes au faible développement d'applications informatiques de gestion (cf. 5.2), ces observations témoignent de la pauvreté et de la précarité des données consolidées relatives aux structures partenariales.

Le modèle souple de la convention (cf. annexe VIII), bien adapté à l'activité de recherche, aurait dû avoir pour contrepartie un dispositif efficace de suivi et de pilotage. Il n'en est rien, alors même que cette faiblesse systémique contraste avec le remarquable dynamisme et la capacité des acteurs à engager des transformations profondes aux plans scientifiques, académiques et institutionnels.

²⁸ Avec beaucoup de bonne volonté, les services du CNRS ont mis près de deux mois pour fournir cet état des lieux.

²⁹ ETP totaux et ETP support.

³⁰ L'AERES - en cours de transformation en Haut conseil de l'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche suite à la loi n°2013-660 du 22 juillet 2013 - procède par « vagues » territoriales de sorte qu'une unité n'est évaluée que tous les cinq ans.

³¹ Par exemple, le RNSR déclare encore trois universités strasbourgeoises, malgré leur fusion en 2009.

Rapport

Dans de telles conditions, toute recherche d'efficacité et d'efficience accrues en matière de fonctions support ne peut réellement se concevoir sans des améliorations substantielles au plan de leur administration.

Sans préjudice des propositions formulées *infra* en ce qui concerne plus directement les fonctions support, la mission recommande de manière plus fondamentale que soit établie, sous la houlette du MENESR, une définition partagée des structures mixtes de recherche et de service et une identification univoque de chacune.

Proposition n° 1 : Établir, pour l'ensemble des acteurs, une nomenclature harmonisée des différentes catégories de structures mixtes de recherche et de service.

Proposition n° 2 : Attribuer à chaque structure mixte un identifiant unique, commun à l'ensemble des acteurs.

La répartition globale des moyens humains dédiés aux fonctions support dans les organismes de recherche retenus par la mission (20 % au niveau des sièges, 16 % aux niveaux territoriaux des délégations régionales - qui n'exercent que des missions administratives - 24 % des centres de recherche - qui développent ou soutiennent également des activités de recherche - et 40 % au niveau des structures opérationnelles de recherche ou de services) met en relief que les efforts de rationalisation (cf. 2) doivent être largement examinés aux niveaux des structures élémentaires (cf. 3) et régionales (cf. 4).

2. Pour autant, des efforts de rationalisation et de mutualisation des fonctions support et de certaines activités liées ont été engagés au sein des organismes de recherche

2.1. La contrainte budgétaire et une mission d'audit conduite en 2011 ont incité certains organismes de recherche à entreprendre, avec des résultats variables, des démarches d'amélioration de l'efficience de leurs fonctions support

2.1.1. La plupart des organismes observés ont engagé un plan d'actions concernant leurs fonctions support, plus ou moins ambitieux et souvent tourné d'abord vers le fonctionnement interne

La contrainte budgétaire et la volonté d'assurer le meilleur équilibre entre les activités « cœur de métier » et les fonctions de soutien et de support à ces activités ont conduit les organismes de recherche observés à engager diverses actions de rationalisation de leurs fonctions support. Un audit approfondi (neuf auditeurs³² pendant un an) des fonctions support mené en 2011 par l'IGAENR³³ auprès de cinq des organismes retenus ici a donné une impulsion importante en ce sens.

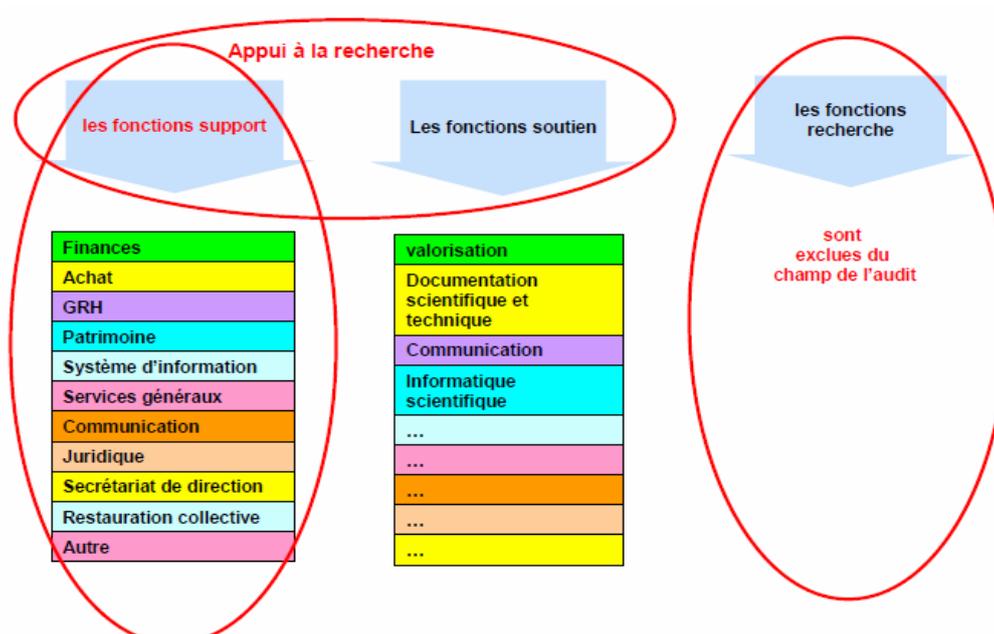
Cet audit a conduit tout d'abord à expliciter le périmètre de ces fonctions support, comme étant, à la différence des fonctions dites de soutien, « *l'ensemble des compétences qui fournissent des services aux fonctions métier de l'établissement, mais sans être en lien direct avec le cœur de leur métier* ».

³² A temps partiel.

³³ Conduit dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), cet audit a donné lieu au rapport IGAENR n°2011-109 « *Synthèse des audits des fonctions support du CNRS, de l'INSERM, de l'INRIA, de l'INRA et du CIRAD* ». Octobre 2011.

Rapport

Graphique 1 : Fonctions support : périmètre retenu par la mission d'audit conduite par l'IGAENR en 2011



Source : Mission d'audit IGAENR 2011-Rapport 2011-109. Octobre 2011.

Il a par ailleurs formulé des propositions détaillées qui ont été portées à la connaissance de chacun des cinq organismes. Une estimation du potentiel d'économies induites était également établie.

Ces propositions ont constitué une référence importante dans la préparation des plans d'action que quatre des cinq organismes audités ont déployés³⁴ ; elles ont également inspiré des démarches analogues au-delà du périmètre de l'audit, comme à l'IRD ou - selon une approche davantage axée sur les processus qualité - à l'IRSTEA.

Les annexes monographiques jointes (cf. annexes I à VII) décrivent les plans d'action support des organismes retenus par la mission. Celle-ci, même si elle a eu des échanges approfondis avec les organismes sur le développement de ces plans d'action, ne s'est pas attachée, dans les délais et avec les objectifs généraux qui étaient les siens, à en auditer la mise en œuvre, à en demeurer fort récente³⁵. Elle a en outre constaté, à la lecture des lettres de mission annuelles adressées aux dirigeants des organismes par la tutelle ou des contrats d'objectifs, que la question des fonctions support ne figurait pas régulièrement parmi les priorités affichées.

La mission note que le degré d'avancement des plans d'action est régulièrement observé par l'ensemble des organismes, mais la quantification des bénéfices attendus de chacune des mesures de ces plans n'est assurée par aucun d'entre eux.

³⁴ Le CIRAD a estimé prématuré d'engager une telle démarche « en raison de l'incertitude concernant l'application qui lui serait faite des nouvelles dispositions en matière budgétaire et comptable » (la décision de maintenir le régime de comptabilité privée du CIRAD a été adoptée en novembre 2013), et ce en dépit d'une situation financière difficile. Le contrat d'objectifs pour 2014-2018 prévoit la mise en place d'un tel plan.

³⁵ L'adoption des plans d'action s'est échelonnée de juin (INRA) et décembre 2011 (INRIA) à juin 2013 (IRD).

Rapport

Les organismes avancent certes des difficultés techniques, mais expriment surtout le souhait de préserver des conditions favorables à la conduite du changement et de donner au plan d'action le caractère global d'une démarche de progrès collective, sans stigmatisation singulière. Ainsi, le CNRS, dans son plan d'action 2012-2015³⁶ indique retenir un indicateur global, à savoir l'atteinte d'un ratio de 11,8 % entre les effectifs dédiés aux fonctions support et ses effectifs totaux.

Dans ce contexte, la mission s'est attachée à faire un point sur les évolutions des effectifs consacrés aux fonctions support et éclairer dans ce cadre les potentiels de progression (cf. 2.1.2 et 2.1.3), après une analyse des différents plans d'actions.

Cette analyse fait d'abord apparaître que la nature et la portée des actions sont très variables selon les organismes.

Fort d'un satisfecit global lors de l'audit de 2011, l'INSERM a essentiellement engagé, en mars 2012, des mesures d'organisation interne, non quantifiées, et notamment un effort important en termes de certification des dépenses liées aux contrats de recherche.

L'INRA, qui avait déjà conduit un premier plan de modernisation de sa gestion à partir de 2007, a été conforté dans ses axes de modernisation et a mis l'accent sur une évolution de la gouvernance. Essentiellement tourné lui aussi sur la gestion interne, le plan 2011-2016 adopté en juin 2011, vise à améliorer le pilotage des fonctions support en liaison avec les centres de recherche, notamment en matière de qualité budgétaire et comptable et de systèmes d'information. Une cartographie des « achats » est envisagée pour 2014.

Le CNRS a adopté en février 2012 un plan ambitieux sur quatre ans, dont le volet interne porte sur la réorganisation de certaines implantations, en particulier en région parisienne (cf. 2.2.1), la dématérialisation des achats et, à terme, de la gestion financière (cf. 2.2.3) ainsi qu'une démarche de rééquilibrage de la répartition des ressources entre ses délégations régionales. Ce plan connaît par ailleurs des aspects importants impliquant ses partenaires, avec une mise en correspondance des périmètres de compétences des délégations régionales avec les structurations des sites universitaires (cf. 2.2.1), en matière de systèmes d'information (cf. 5.2) et de gestion des laboratoires (cf. 3).

L'INRIA a défini, en décembre 2011, un plan 2011-2015 qui vise à améliorer l'efficacité et l'efficience de ses fonctions financières et informatiques et en réduire les effectifs, à se doter d'un véritable système d'information central, qui fait actuellement défaut, à structurer et professionnaliser sa fonction achats et à rééquilibrer sa fonction ressources humaines en réduisant la part de la gestion administrative, redéployée vers le développement qualitatif.

L'IRSTEA, qui n'avait pas fait l'objet de l'audit de 2011, a engagé début 2013 une démarche qualité visant à assurer l'harmonisation et la simplification des pratiques et optimiser la mise en œuvre de sa politique. Ce système porte sur l'ensemble des activités de l'institut : les activités métiers (processus de réalisation), les processus de pilotage et les processus support. L'objectif de l'IRSTEA est pour l'heure de formaliser ces derniers.

Enfin, l'IRD, également non concerné par l'audit de 2011, s'en est néanmoins inspiré en adoptant en juin 2013 un plan d'action, essentiellement tourné vers l'interne et visant à améliorer l'efficacité et l'efficience de ses fonctions support dont le taux est particulièrement élevé par rapport à ses effectifs totaux.

³⁶ Validé par le MENESR, mais aussi la direction du budget et l'ex direction générale de la modernisation de l'État.

2.1.2. Le suivi des effectifs dédiés aux fonctions support varie d'un établissement à l'autre et n'assure pas une continuité avec les évaluations faites lors de l'audit de 2011

Pour chacun des cinq organismes concernés, l'audit de 2011 avait réparti les effectifs des fonctions support selon la nomenclature évoquée *supra* (cf. 2.1.1). Cette répartition avait un caractère estimatif, par application notamment de clés de répartition, établies par sondage et visant à compenser un suivi des effectifs selon la nomenclature souvent trop large des branches d'activités professionnelles (BAP) dont relèvent leurs personnels ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA).

La mission a sollicité les organismes pour établir une actualisation des données de 2011 (effectifs au 31 décembre 2009) et a dû constater que ceux-ci opéraient un suivi différent et selon des modalités diverses (cf. annexes monographiques).

Par exemple, le CNRS dénombre les effectifs en équivalent temps plein travaillé (ETPT) et non en équivalent temps plein (ETP)³⁷, qui était l'unité de l'audit de 2011 ; de même, cet organisme regroupe le suivi selon quatre grandes catégories³⁸, plus larges que les rubriques de l'audit.

A l'INRA, le périmètre global suivi est différent de celui de 2011 (il intègre notamment la validation des justificatifs des contrats) ; les règles d'affectation entre centres et unités diffèrent également, tandis que les clés forfaitaires de répartition au niveau des unités ne sont pas celles retenues en 2011, jugées peu représentatives, bien que proposées à l'époque par l'établissement.

Dans de telles conditions, afin de mieux piloter, avec les organismes, les évolutions de leurs fonctions support et leur rôle dans l'écosystème de l'enseignement supérieur et la recherche, il paraît nécessaire qu'en liaison avec eux, le MENESR définisse des modalités de suivi normalisées. Celles-ci devraient relever le moins possible de l'évaluatif en se fondant dans toute la mesure du possible sur les BAP et les familles professionnelles et se concentrer, au-delà d'un suivi global, sur les catégories de fonctions et les niveaux d'observation qui paraissent les plus déterminants dans le cadre de la politique générale que le MENESR entend poursuivre.

C'est dans cette perspective que la mission revient plus précisément sur ce point sous le titre 6 du présent rapport (et les propositions n^{os}18, 19 et 20).

2.1.3. Sous ces réserves, la mission s'est efforcée d'établir un état des lieux actualisé et de procéder à une estimation du périmètre de bénéfice potentiel d'une mutualisation accrue

La mission s'est efforcée de mesurer, avec la collaboration des organismes, les effectifs actuels de leurs fonctions support retenus (cf. tableau 2) et leur évolution depuis 2010 (cf. tableau 3), sous les réserves rappelées *supra*.

Ces dernières sont par exemple illustrées par le fait qu'à l'INRA, le rapport fonctions support sur effectifs totaux serait de 13,4 % si l'on applique la méthode IGAENR de 2011 et 15,9 % selon le périmètre suivi de manière courante par l'organisme. Pour l'INRIA, selon la première hypothèse, ce taux serait de 18,1 %, mais il atteindrait 21,2 % en appliquant la méthode de suivi propre à l'établissement (qui intègre, ou non, selon les documents produits, à hauteur de 90,2 ETP des assistants d'équipes de recherche, activité non prise en compte en 2011).

³⁷ L'écart entre ces deux décomptes est globalement de 10 %, selon le CNRS (et il serait de 18 % à l'INRA).

³⁸ Ces quatre catégories sont : système d'information ; communication ; patrimoine et services généraux ; finances-achats-ressources humaines-juridique-secrétariat-autres.

Rapport

Tableau 2 : Effectifs dédiés aux fonctions support (ETP) au 31 décembre 2013. Évaluation selon la méthode appliquée par l'IGAENR en 2011

	Effectif Total (ETP)	Effectif total fonctions support (ETP)	Fonctions support / Effectif total	Fonctions support (y compris externalisation) / Effectif total (4)	Support unités / Effectif support total	Support siège / Effectif support total	Support niveau régional / Effectif support total
CNRS	32 276	3 950	12,2 %	13,9 %	58 %	12 %	30 %
INSERM (1)	7 741	932	12,0 %	14,8 %	27 %	24 %	49 %
INRA (2)	9 906	1 329 (1 579)	13,4 % (15,9 %)	16,5 % (n.d.)	24 % (45 %)	19 % (11 %)	57 % (44 %)
IRD	2 293	508	22,2 %	Hors audit 2011	5 %	37 %	58 %
CIRAD	1 645	369	22,4 %	26,2 %	4 %	79 %	17 %
INRIA (3)	2 651	472 (562)	17,8 % (21,2 %)	22,3 % (n.d.)	0 %	34 %	66 %
IRSTEA	1 689	255	15,1 %	Hors audit 2011	10 %	40 %	50 %

Légende : (1) INSERM : non comptés 443,9 ETP « vacataires et occasionnels » (2) INRA : les données entre parenthèses correspondent à la méthode de suivi des fonctions support propre à l'organisme (3) INRIA : les données entre parenthèses correspondent à la méthode de suivi des fonctions support propre à l'organisme (qui conduisent à majorer de 90,2 ETP le périmètre des fonctions support) (4) Données indicatives, calculées en considérant que la part de l'externalisation des fonctions support est restée constante depuis l'audit de 2011-et appliquant ce ratio aux données actualisées des fonctions support hors externalisation communiquées par les organismes- cette approximation n'étant pas applicable aux données de suivi propres à l'INRA et l'INRIA.

Source : Organismes. Traitement mission.

Malgré ces difficultés, les ordres de grandeur obtenus confirment les diverses catégories d'organismes observées en 2011 :

- ◆ proches d'un équilibre autour de 12 % : CNRS, INSERM, et dans une moindre mesure l'INRA et l'IRSTEA ;
- ◆ fort éloignés : IRD, CIRAD, INRIA.

Par ailleurs, les ratios internes aux fonctions support selon le niveau territorial (siège, régional, unités) mettent en particulier en évidence :

- ◆ des organismes à forte implication de leurs fonctions support dans les unités, comme le CNRS ;
- ◆ des organismes où l'échelon régional joue un rôle particulièrement important, comme l'INRA et l'INSERM, tout en étant significativement présents dans les unités ;
- ◆ des organismes peu impliqués au titre de leurs fonctions support dans les unités, avec un poids important du siège (CIRAD) ou du siège et de l'échelon régional (IRD, INRIA, IRSTEA).

Les évolutions des effectifs des fonctions support estimées selon un périmètre comparable à celui de 2011 montrent des évolutions contrastées, impactées elles aussi par les questions de méthode de mesure (cf. Annexe III, INRA).

On constate que partout les réductions sont plus modestes au niveau des unités de recherche.

Rapport

Tableau 3 : Effectifs des fonctions support (Évolution, selon la méthode IGAENR 2011)

Fonctions support (ETP)	Effectifs au 31 déc. 2009	Effectifs au 31 déc.2010	Effectifs au 31 déc.2011	Effectifs au 31 déc.2013	Évolution 2013 /base renseignée (ETP)	Rappels objectifs IGAENR 2011/31 déc. 2009 (ETP)	Évolution total/base renseignée (%)	Dont siège	Dont échelon régional	Dont unités de recherche
CNRS	4 443,4	-	-	3 949,6	- 493,8	- 224/289	- 11,1 %		-19,0 %	- 4,9 %
CNRS (ETPT) (1)	-	-	4 388	4 331,0	- 57,0	Sans objet	- 1,3 %	12,1 %	-4,8 %	- 1,9 %
INSERM (2)	-	946,5	-	932,0	- 14,5	- 66/73	- 1,5 %	-4,2 %	-1,8 %	1,3 %
INRA (3)	-	1 317,7	-	1 329,5	11,8	- 23	+ 0,01 %	-5,1 %	-7,1 %	35,0 %
IRD	-	-	533	508,3	- 24,7	Sans objet	- 4,6 %	0,4 %	- 4,9 %	0,06 %
CIRAD	-	-	382,9	368,7	- 14,2	- 24/36	- 3,7 %	-3,1 %	-7,4 %	0,0 %
INRIA (4)	-	478,9	-	471,2	- 7,7	- 45/47	- 1,6 %	4,0 %	- 4,0 %	-
IRSTEA	-	259,3	-	255,1	- 4,2	Sans objet	- 1,6 %	-	-	-

Légende : (1) L'augmentation au niveau du siège est liée à un changement de périmètre, à hauteur de 73 ETPT. A périmètre constant, l'évolution est de -3,4 %.(2) L'INSERM fait observer qu'il a, pendant la période concernée, été amené à prendre en charge l'alliance Aviesan, le plan cancer etc. (3) Selon la méthode de suivi propre à l'INRA, les effectifs totaux auraient été de 1 622,59 en 2010 et 1 579,77 en 2013, soit une baisse de - 42,8 ETP (-2,6 %) et les baisses respectives au siège, de - 8,5 %, au niveau des centres, de - 4,8 %, tandis que les effectifs auprès des unités de recherche augmenteraient de +0,9 %. (4) L'effectif au 31 décembre 2013, selon la méthode d'évaluation de l'INRIA, devrait être augmenté de 90,2 ETP par rapport à la base retenue par l'IGAENR. La valeur retenue ici permet toutefois une comparaison avec les effectifs décomptés en 2011 par l'IGAENR.

Source : Organismes. Traitement mission.

Rapport

Les observations qui précèdent invitent à un pilotage actif des fonctions support par la tutelle qui tiennent compte, pour chaque organisme, des différents paramètres ainsi observés, sous réserve qu'ils soient d'abord mesurés sur des bases rigoureuses et communes : en particulier, s'agissant du taux global de fonctions support sur effectif total et du degré d'implication dans des structures mixtes (au niveau des unités ou des échelons régionaux), en incluant, le cas échéant, la part des fonctions externalisées.

Ce nécessaire exercice de pilotage doit être considéré en cohérence avec les propositions de la mission sur la définition des règles de suivi des fonctions support (cf. 6 et proposition n°19) et les progrès recommandés dans la connaissance consolidée des moyens apportés par les différents partenaires des unités mixtes (cf. 5.2.5 et proposition n°14).

A titre purement illustratif, en raison des limites de l'exercice imposées par les données dont elle dispose, la mission s'est efforcée d'estimer, selon différentes hypothèses (cf. tableau 4), le périmètre de l'exercice de pilotage précité. La lecture des résultats auxquels il conduit doit aussi tenir compte des caractéristiques propres à chaque organisme et des écarts de méthodologie que certains d'entre eux ont intégré dans leur tableau de bord interne (cf. *supra*). La mission considère également que l'analyse des taux de fonctions support rapportés aux effectifs totaux ne peut faire abstraction de la taille des organismes (hypothèses 2 et 3), étant rappelé que le comité de pilotage avait écarté du périmètre de la mission la question d'éventuels regroupements d'organismes.

L'intérêt des évaluations du tableau 4 ci-dessous, réside essentiellement dans les résultats globaux auxquels elles parviennent et l'ordre de grandeur des bénéfices qui peuvent être théoriquement attendus d'un pilotage réel des fonctions support des organismes. Les comparaisons entre organismes seraient en effet, aujourd'hui, entachées des écarts méthodologiques précités et certaines hypothèses de réduction relativement irréalistes pour des organismes à faible effectif, à périmètre inchangé. La conduite du pilotage des fonctions support doit aussi tenir compte des particularités de chaque organisme, de son degré d'engagement potentiel dans la mutualisation.

Dans ce cadre, la mission recommande que le contrat d'objectifs de chaque organisme définisse des cibles de progrès en matière de fonctions support.

Tableau 4 : Évaluation de la marge indicative globale d'évolution des effectifs des fonctions support selon différentes hypothèses de référence (taux des effectifs des fonctions support rapportés à l'effectif total des organismes).

	Effectif Total des organismes (ETP)	Effectif support (ETP)	Ratio Effectif support/effectif total	Marges de réduction des effectifs des fonctions support (ETP)		
				Hypothèse 1 Ratio de référence : 12 %	Hypothèse 2 Ratios de référence : 12 % si effectif total > 3000 ETP et 15 % si < 3000 ETP	Hypothèse 3 Ratios de référence : 12 % si effectif total > 3000 ETP et 18 % si < 3000 ETP
CNRS	32 276	3 950	12,2 %	-87	-87	-87
INSERM	7 741	932	12,0 %	-4	-4	-4
INRA	9 906	1 329	13,4 %	-159	-159	-159
IRD	2 293	508	22,2 %	-265	-193	-116
CIRAD	1 645	369	22,4 %	-195	-144	-89
INRIA	2 651	471	17,8 %	-175	-87	-
IRSTEA	1 689	251	14,9 %	-55	-	-
Total	58 201	7 810	13,4 %	-940	-675	-455

Légende : (1) le mode de calcul consiste, si la cible pour le ratio est de X %, à déterminer la réduction des effectifs totaux comme état égale à $(X \times \text{Effectif total} - \text{Effectif support}) / (1 - X)$. Ce mode de calcul ne tient pas compte d'éventuelles évolutions des effectifs globaux.

Source : Organismes. Traitement mission.

2.2. Si des perspectives de gains paraissent modestes en termes d'optimisation des implantations des organismes et à l'international, elles sont prometteuses en matière d'achats

2.2.1. La mutualisation des implantations des organismes reste, à ce stade, peu prometteuse

◆ Plusieurs projets de relocalisation des implantations régionales des organismes ont été présentés à la mission

Ces projets sont d'abord inspirés par une volonté de rationalisation interne.

Le CNRS engage ainsi un regroupement à Villejuif de deux délégations régionales franciliennes (Paris A et Ile-de-France Est) qui devrait être achevé en 2018. Ce projet autofinancé devrait permettre d'engager une mutualisation accrue des services franciliens, pour laquelle une réflexion vient d'être engagée (cf. annexe I) étant observé que l'Ile-de-France représente 40 % des ressources humaines du CNRS.

D'autres projets sont plus directement liés à l'évolution des sites.

Sur le site de Saclay, il s'agit notamment du projet d'implantation commune de l'INRA et de l'école AgroParisTech ou du transfert de l'IRSTEA (avec abandon du site d'Antony). Sur le site d'Aix-Marseille, l'IRSTEA souhaite transférer son centre du Tholonet.

De même, le principe d'un déménagement de l'INRIA du site de Rocquencourt a été décidé par le Premier ministre en mars 2014, même si le choix de la nouvelle implantation est subordonné à l'étude de différents scénarii³⁹.

En revanche, s'agissant du regroupement sur un site unique à Montpellier du siège parisien du CIRAD et de l'ensemble de ses services montpelliérains, le conseil de l'immobilier de l'État invite à ce stade les tutelles et l'opérateur à poursuivre les études de faisabilité d'« *un projet innovant par la réalisation d'un siège exemplaire à énergie positive et respectant les ratios d'occupation imposée par la politique immobilière de l'État* »⁴⁰.

Enfin, le projet d'implantation de la délégation régionale de l'INSERM sur le même site que la délégation du CNRS à Lille n'a pas eu de suite, l'INSERM ayant opté pour une relocalisation au sein du centre hospitalier universitaire (CHU) lillois.

◆ Sans préjudice de relocalisations en fonction des opportunités offertes par l'évolution des différents sites universitaires, la mission souligne l'intérêt de mise en correspondance des périmètres de compétence des échelons régionaux des organismes avec les restructurations des sites.

Ainsi, le CNRS a engagé un mouvement important en Ile-de-France, mais aussi en Aquitaine et Limousin, pour tenir compte des PRES et IDEX qui s'y sont développés. De même, l'INSERM s'est réorganisé pour une relation unifiée avec le PRES Sorbonne Paris Cité.

Selon la mission, ces réorganisations doivent être encouragées car elles ne pourront que faciliter une intensification des mutualisations des fonctions support entre organismes et établissements dans le cadre de l'évolution des sites (cf. 4).

³⁹ Compte rendu de réunion interministérielle du 31 mars 2014.

⁴⁰ Avis du conseil de l'immobilier de l'État du 18 septembre 2013 « *Sur le suivi et la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du CIRAD* ».

2.2.2. Les perspectives d'une mutualisation accrue en matière d'implantation et de support pour les activités internationales des organismes sont modestes

2.2.2.1. Les implantations des organismes à l'étranger sont très réduites.

Seuls trois (CNRS, IRD et CIRAD) des sept organismes retenus par la mission entretiennent un réseau permanent à l'international. Les autres organismes privilégient des modes de coopération scientifique souples, tels que les échanges de chercheurs sur des projets d'intérêts communs ou les colloques, qui demandent un investissement limité en comparaison du maintien d'implantations durables. La mission a donc concentré son analyse dans ce domaine sur les trois organismes assurant une présence durable à l'étranger.

2.2.2.2. La localisation et les modes d'implantation des activités scientifiques et de représentation des organismes se prêtent mal à des regroupements

Les activités scientifiques du CNRS d'une part, de l'IRD et du CIRAD d'autre part, ne se recouvrent que de manière modeste. 39 % des effectifs scientifiques du CNRS à l'étranger se situent en Amérique du Nord et en Europe, contre respectivement 0,35 % et 2,95 % pour l'IRD et le CIRAD. Seuls 3,74 % des effectifs scientifiques du CNRS se trouvent en Afrique, contre près de la moitié des effectifs de l'IRD et 43 % des effectifs du CIRAD, conformément aux missions de ces établissements et aux priorités du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).

Au niveau des représentations, sur les 31 pays où siègent un ou plusieurs des trois organismes concernés, dans deux cas seulement les trois organismes sont présents, et dans deux cas également le CNRS et l'IRD sont tous les deux représentés. Dans l'ensemble de ces situations, les locaux sont mis en commun.

Le CIRAD et l'IRD assurent chacun leur représentation dans cinq mêmes pays. Si les missions comparables de l'IRD et du CIRAD se traduisent par une superposition relative de leurs implantations, les deux organismes sont hébergés majoritairement chez leurs partenaires du Sud, qu'il s'agisse des activités scientifiques ou de représentation. Aussi, le regroupement des deux organismes présente-t-il un intérêt faible en termes de gains escomptés.

2.2.2.3. Le poids des fonctions support est plus important à l'étranger qu'en métropole, du fait de l'expatriation qui impose un dispositif lourd

Le poids des fonctions support est plus élevé à l'étranger pour le CNRS (24 % contre 12,2 %) et l'IRD (24 % contre 22,2 %), par rapport au poids des fonctions support sur les effectifs totaux de l'organisme. Le CIRAD déclare quant à lui n'avoir aucune fonction support à l'étranger, en dehors des sept directeurs régionaux, soit un taux de fonctions support de 4 % (contre 22,4 % sur le total de ses effectifs, ce qui est par ailleurs le ratio le plus élevé parmi les sept organismes retenus par la mission).

2.2.2.4. Les possibilités de mutualisation de ces fonctions support apparaissent limitées

Si l'essentiel des fonctions support de l'IRD est concentré dans ses représentations (98 %), le CNRS a déployé davantage de moyens supports de proximité, placés directement auprès des chercheurs dans les unités mixtes internationales (UMI) et les unités mixtes-instituts français à l'étranger (UMIFRE) : 41 % de ses fonctions support à l'étranger sont situées dans les laboratoires. Outre les différences de localisation géographique, les différents modes d'implantations choisis par les organismes (cf. *supra*) ne facilitent donc pas la mise en commun d'ETP support sur le terrain. Dans le cas du CIRAD, la question de la mutualisation des fonctions support ne se pose pas dans la mesure où celles-ci sont assurées par ses partenaires locaux ou directement depuis le siège.

A ces limites d'ordre pratique, s'ajoutent des réticences de principe. Le CIRAD et l'IRD ne conçoivent pas de déléguer leurs activités de représentation dans les zones où ils sont implantés, la présence au Sud et les actions de partenariats étant intrinsèquement liées à leur cœur de métier.

2.2.3. Une politique des achats, structurée et mutualisée, apparaît constituer une source de gains importants à terme pour les organismes et plus généralement pour l'écosystème de l'enseignement supérieur et de la recherche

2.2.3.1. Les achats constituent une source de gains majeurs à long terme, pour autant qu'une structuration efficace soit progressivement mise en place face à la dispersion des acheteurs et la singularité des achats scientifiques

La mission a examiné de manière plus particulière les politiques d'achat menées par les organismes (cf. annexe XI) et en tire plusieurs conclusions principales.

- ◆ Les achats des organismes ciblés par la mission représentent près d'1,3 Md€.

Tableau 5 : Évolution du volume total d'achats des organismes de recherche (dépenses engagées en M€ sur la période 2010-2013)

	2010	2011	2012	2013	Évolution (%)
CNRS	665,82	687,41	643,32	692,41	3,8
INSERM	260,77	261,36	272,65	262,54	0,7
INRA	199,98	195,77	191,06	206,73	3,3
IRD	65,21	59,63	56,56	53,72	-21,4
CIRAD	41,27	44,98	33,83	37,44	-10,2
INRIA	12,43	11,05	11,44	11,26	-10,4
IRSTEA	24,17	25,25	26,02	26,52	8,8
Total	1 269,65	1 285,44	1 234,89	1 290,62	1,6

Source : Données organismes de recherche. Calculs mission.

- ◆ La part des achats métier varie selon les organismes, mais est comprise entre 41 et 66 % au CNRS, à l'INSERM et à l'INRA.

Rapport

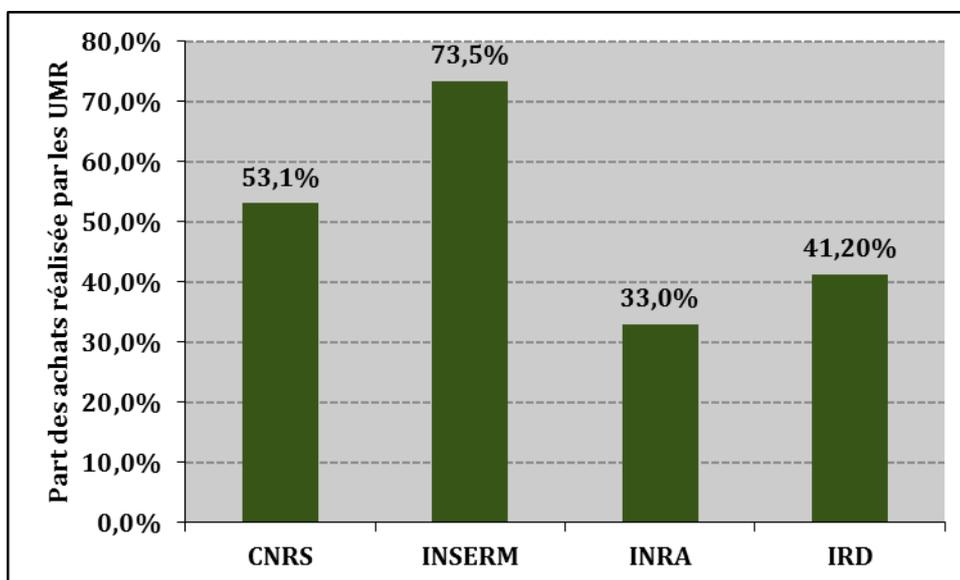
Tableau 6 : Part des achats métier rapportés au total des achats en 2013 (CNRS/INSERM/IRD) et 2012 (INRA)

	Montant total des achats (en M€)	Montant des achats métier (en M€)	Part des achats métier /total achat (en %)
CNRS	692,41	460,66	66,5
INSERM	262,54	161,23	61,4
INRA*	156,12*	63,93	41,0
IRD	53,72	7,35	13,6

Source : CNRS ; INSERM ; INRA. Calculs Mission.

- ◆ Les achats des organismes sont majoritairement effectués par les unités de recherche (constat effectué sur la base des informations disponibles et apparaissant cohérentes à la mission, soit pour quatre organisme, cf. *infra*). Au CNRS, 78 % des achats métier sont effectués par les UMR.

Graphique 2 : Part du volume d'achat effectué par les UMR en 2013



Source : Données des organismes. Calculs et graphique Mission.

- ◆ Les achats sont majoritairement effectués dans le cadre de procédures non formalisées (sur la base des données disponibles).

Tableau 7 : Ventilation des achats du CNRS, de l'INRA et de l'IRSTEA par type de procédure

	Part des MAPA ⁴¹ (% du montant total d'achats)	Montants MAPA (en M€)	Part des achats passés en procédure formalisée (en % du montant total des achats)	Montants des achats en procédure formalisée (en M€)
CNRS (2013)	65	450,48	35	241,93
INRA (2012)	53	82,54	47	73,55
IRSTEA (2013)	71	18,25	29	7,57

Source : Données des organismes. Calculs Mission.

⁴¹ Marchés à procédure adaptée.

Rapport

- ◆ Bien que son organisation soit variable selon les organismes, la fonction achat reste encore peu structurée, mais des démarches de progrès sont en cours dans les différents organismes.

A la suite du décret n°2013-623 du 16 juillet 2013 et à la circulaire du premier ministre du 31 juillet 2013 relatifs aux achats publics, le service des achats de l'État (SAE) a engagé une démarche d'accompagnement propre au secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Cette impulsion, dont l'utilité est reconnue par les organismes de recherche, a conforté ou suscité des démarches de progrès, appuyées notamment sur des diagnostics de maturité.

- ◆ Des démarches mutualisées entre organismes de recherche et avec les partenaires universitaires (*via* l'AMUE) ont été engagées depuis plusieurs années :
 - le groupe achats recherche (GAR) constitué par plusieurs organismes de recherche⁴², l'AMUE et quelques EPSCP a favorisé ces démarches communes et a notamment établi une nomenclature partagée des achats pour la recherche et l'enseignement supérieur (Nacres) ;
 - pour les achats dits « courants », l'union des groupements d'achats publics (UGAP) ou des groupements de commandes *ad hoc*, sont intervenus dès 2005 : ainsi, l'acquisition de matériel informatique a fait l'objet de trois vagues successives d'achats groupés (Matinfo 1, 2 et 3, ce dernier portant sur un montant de 400 M€ HT sur quatre ans, de 2013 à 2017) ; de même, en matière de grosse instrumentation scientifique, l'AMUE et le CNRS se sont groupés pour un marché de 75 M€ HT annuels ;
 - pour les achats « métiers », jugés plus délicats en raison de la singularité souvent invoquée des besoins des chercheurs, les initiatives sont plus récentes : ainsi, sous l'impulsion du SAE, a été conduit le projet GAUSS⁴³, qui porte à ce stade sur les consommables de laboratoires et devrait être étendu à la maintenance.

Dans ces conditions, la mission considère qu'il s'agit d'une des activités liées aux fonctions support porteuse de marges de progrès, sous réserve que l'organisation progresse, non seulement au niveau des organismes et de leurs fonctions achats, mais au plus près des unités de recherche, porteuses des principaux gains potentiels.

La réalisation de ces objectifs passe par une animation dédiée à ce secteur particulier par le SAE, comme celui-ci a commencé à le faire.

Proposition n° 3 : Assurer de la part du SAE une animation dédiée au secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche afin de conduire une démarche de progrès continue de la fonction achats des organismes de recherche.

Une amélioration du pilotage national doit pouvoir s'appuyer sur les échelons régionaux de gestion des organismes et sur de nouvelles compétences à développer dans le cadre de la politique de sites. Cette organisation doit permettre, notamment sur la base d'une analyse des besoins des laboratoires, de progresser en matière de professionnalisation des acteurs et de massification des achats, notamment « métier ». La constitution de ce réseau devrait être impulsée par le MENESR dans le cadre plus large du pilotage de l'évolution des fonctions support évoqué *infra* (cf. 4 et 6).

Proposition n° 4 : Mettre progressivement en place un réseau de compétences « achats » au niveau régional et des sites pour accroître la professionnalisation des acteurs et la massification des achats notamment « métier ».

⁴² Les organismes de recherche impliqués sont le CNRS, l'INRA, l'INSERM, l'INRIA, l'IRD, l'IRSTEA, l'IFSTTAR, l'INED, le CEA, joints à l'AMUE, aux Universités de Lorraine, Paris-Descartes, Aix-Marseille et Evry, et au Museum d'histoire naturelle.

⁴³ Le projet GAUSS (groupement d'achats universels scientifiques) est piloté conjointement par l'UGAP et le SAE, en partenariat avec divers opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Rapport

Enfin, une simplification des règles applicables en matière d'achats serait la bienvenue : les achats dans le secteur de la recherche sont en effet encadrés par deux textes, selon qu'il s'agit d'achats « métiers » (ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005) ou d'achats « courants » (code des marchés publics). Cette double référence, avec les questions d'interprétation qu'elle suscite, est source de complexité, en particulier dans les unités de recherche. La mission recommande d'y mettre un terme à l'occasion de la transposition de la nouvelle directive européenne (directive 2014/24 du 26 février 2014), ce que souhaitent également les organismes.

Proposition n° 5 : Adopter une règle unique pour les achats réalisés par les organismes de recherche, à l'occasion de la transposition de la directive européenne 2014/24 du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

2.2.3.2. Le projet de dématérialisation des achats en cours de déploiement par le CNRS pourrait ouvrir des perspectives intéressantes pour l'ensemble de la chaîne de la dépense

Le CNRS a engagé un important projet de dématérialisation des achats et des factures (cf. annexe I) qui s'appuie sur la mise en place d'un nouveau service, le service central de traitement de la dépense (SCTD), implanté depuis 2013 à Nancy et en charge notamment de :

- ♦ traiter, en un lieu unique, l'ensemble des factures du CNRS, papier ou dématérialisées nativement ;
- ♦ intégrer les flux de factures dans les systèmes d'information, soutenir et animer le secteur de la dépense des unités de recherche et services financiers des délégations ;
- ♦ assurer la formation de plus de 4 000 gestionnaires.

Dans cette perspective, le CNRS s'est doté d'un portail "achat en ligne" (PUMA) comportant les différents catalogues des titulaires de marché. Chaque commande en ligne sera aussi prolongée par une facture dématérialisée qui sera émise par le fournisseur, ou dématérialisée en un point unique. L'acheteur et bénéficiaire de l'achat ont accès à toute l'information relative à l'évolution de la commande ; mais ses activités administratives sont réduites et fiabilisées.

Doté à terme d'une équipe de 30 à 40 personnes, le SCTD pourrait traiter 600 000 factures annuelles. Ce projet est actuellement en cours de déploiement progressif dans les différentes régions.

Pour le CNRS, l'objectif est d'automatiser complètement, à terme, la chaîne de la dépense, de la commande au paiement, avec conservation sécurisée des pièces.

Proposition n° 6 : Suivre (MENESR) le développement du projet de dématérialisation des achats par le CNRS et examiner les conditions de son extension à d'autres organismes, en fonction des résultats de cette expérimentation.

3. L'optimisation des fonctions support au sein de l'écosystème ne peut être assurée sans que soient reconsidérées les conditions de la mutualisation des moyens, d'abord au sein des unités de recherche

Si l'approche « verticale » de la rationalisation des fonctions support au niveau des organismes a permis d'engager les démarches de progrès précitées, la part des moyens dédiés aux structures mixtes (40 % globalement pour les organismes étudiés) désigne naturellement ces dernières comme un cadre majeur de progrès.

3.1. Les UMR sont la forme principale des structures mixtes de recherche

Les UMR représentent, pour la plupart des organismes étudiés, une part largement prépondérante des structures mixtes qui les associent à d'autres partenaires de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le CNRS, l'INRA et l'INSERM, qui constituent à eux trois la part essentielle des UMR de l'échantillon d'organismes retenu, y consacrent de la moitié aux trois-quarts de leurs effectifs. L'INRIA, qui développe une forme particulière d'association avec les structures de recherche (les « équipes projets », souvent pour des durées limitées aux quelques années nécessaires à la conduite d'un projet défini), est lié à des UMR pour plus des deux-tiers de ses effectifs.

Ces éléments ont conduit la mission, comme la lettre de mission l'y invitait, à examiner plus particulièrement ce type d'unités (cf. annexe VIII).

Tableau 8 : Nombre et poids des UMR (effectifs totaux) dans les organismes (décembre 2013)

Organisme	CNRS	INSERM	INRA	INRIA (2)	IRD	IRSTEA	CIRAD
Nombre UMR	828	291	102	-	49	5	24
% dans l'ensemble des structures de recherche (1)	80,4	79,5	39	84	79	20,8	68,5
% des effectifs (ETP) totaux	70,8	75,8	50,2	64,9	48,4	10,5	46,2

Légende : (1) Les « unités de recherche » renvoient à l'ensemble des unités, propres ou partenariales, dépendant des organismes ou auxquelles ces derniers sont associés. (2) Pour l'INRIA, il s'agit d'équipes-projets mixtes, mais pas à proprement parler d'UMR.

Source : mission, compilation données organismes.

3.2. Les recommandations formulées dès 2008 pour simplifier et optimiser la gestion des unités de recherche n'ont guère été suivies d'effet

Le cadre juridique qui fonde l'UMR est fort souple, puisqu'il est de nature simplement conventionnelle. Ce cadre est bien adapté à la souplesse requise par les activités de recherche, la mobilité des chercheurs ou enseignants-chercheurs et le caractère évolutif des projets de recherche. Il revêt des contenus et des formes fort diverses (cf. annexe VIII).

Il a pour contrepartie de laisser cohabiter, au sein de chaque unité, les systèmes de gestion des organismes qui y associent des moyens humains et/ou financiers, source d'une grande complexité et d'une probable sous-optimisation dans l'allocation des moyens. Ces associés peuvent être considérés comme « tutelles » ou « partenaires », sans que ces notions soient clairement définies, mais plutôt consacrées par l'usage : la notion de « tutelle » renvoie aux droits et obligations des parties à la convention de mixité ; le « partenaire » inclut de façon plus large les établissements qui apportent des moyens à l'UMR, en général plus modestes, sans être nécessairement signataires de la convention de mixité.

Rapport

Dès 2008, la question de la simplification de la gestion des UMR est apparue comme un enjeu majeur. Le rapport du groupe de travail présidé par M. François d'Aubert « *Vers un partenariat renouvelé entre organismes de recherche, universités et grandes écoles* » remis à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en avril 2008 pointait des insuffisances dont la mission a pu constater le caractère toujours actuel et formulait des recommandations précises, que le rapport n°2008-089 de l'IGAENR qui a suivi a développé et enrichi (cf. Annexe VIII) et qu'une circulaire ministérielle de 2009⁴⁴ reprenait largement.

Il s'agissait en particulier d'assurer :

- ◆ une harmonisation des règles et procédures de gestion, de la part de l'État et des établissements, pour ce qui les concerne ;
- ◆ une mise en cohérence des systèmes d'information ;
- ◆ une gestion financière par mandat unique confié à l'une des tutelles, en principe à l'hébergeur dès lors qu'il est en capacité d'assurer cette mission.

Les deux premiers aspects, qui n'ont guère connu de suites à ce jour, sont abordés respectivement aux points 5.1 et 5.2.

Comme demandé par la lettre de mission, la question du mandat unique, ultérieurement dénommé « délégation globale de gestion » (DGG) est examinée ci-après, point 3.3.

⁴⁴ Circulaire DGESIP-DGRI n° 2009-1026 du 13 juillet 2009.

Encadré 1 : Le rapport d'Aubert (avril 2008)

Le rapport « Vers un partenariat renouvelé entre organismes de recherche, universités et grandes écoles » remis le 14 avril 2008 par M. François d'Aubert, ancien ministre, à Madame la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche est le fruit d'une réflexion conduite conjointement par vingt-sept personnalités du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Constatant les importants changements engagés depuis 2006, ce rapport invitait les partenaires à repenser le partenariat, au-delà de la constitution d'UMR « mode privilégié du partenariat », en l'abordant dans sa globalité, fondé sur un dialogue entre institutions autonomes et intégrant un pilotage scientifique conjoint. Les modalités du partenariat devaient permettre de « conjuguer l'expression d'une politique de site compatible avec une vision nationale ».

Il s'agissait de lui donner plus de lisibilité externe et de « simplifier la vie des chercheurs », par une harmonisation des règles et procédures de gestion et la mise en place progressive d'un mandat de gestion des unités de recherche à l'établissement hôte, généralement une université.

« Faire évoluer le nécessaire partenariat entre organismes de recherche et établissements d'enseignement supérieur, dans le sens d'une débureaucratiation, d'un décloisonnement et d'une meilleure mutualisation des forces de notre système de recherche, tels sont les maîtres mots de (cette) mission ».

Quelques extraits des constats faits :

- ◆ *« Son fonctionnement actuel (du partenariat), en raison de sa complexité, nuit à la visibilité (....) tant au plan interne que sur le plan international. (.....).La complexité de ce fonctionnement a aussi des inconvénients pour les chercheurs eux-mêmes et pour les directeurs de laboratoires,(...), confrontés à des réglementations ou à des pratiques différentes de leurs tutelles en matière de circuit budgétaire, de gestion des frais de mission, de recrutements de contractuels ou d'achats publics. Les systèmes d'information des différentes tutelles des laboratoires ne sont pas mis en cohérence, ce qui peut conduire à une double saisie des informations,...une surcharge de travail. L'amélioration des règles de gestion et des systèmes d'information peut donc contribuer de manière significative à une amélioration de l'efficacité du système » ;*
- ◆ *« La globalisation des crédits de la recherche universitaire, les nouvelles responsabilités (des) établissements universitaires pour... une stratégie de recherche autonome,.....entraîne nécessairement un dialogue global (avec) le ou les organismes de recherche (concernés). Elle reporte l'attribution des moyens aux unités de recherche au niveau d'un dialogue entre établissements d'enseignement supérieur et organismes de recherche » ;*
- ◆ *(en matière de ressources humaines) « il n'y a pas toujours, voire jamais, concertation ni même information sur les politiques de décisions de recrutement et d'affectation des personnels, (...) faute de communication entre les systèmes d'information » ;*
- ◆ *« L'existence d'UMR est une forme de réponse du système français de recherche à l'émiettement institutionnel entre les multiples établissements d'enseignement supérieur et organismes de recherche. Cette réponse de bon sens (...) génère toutefois des effets qui nuisent à la lisibilité de la recherche française ; et (...) la multiplication des origines de financement entraîne une multiplication des modalités de gestion dont certains directeurs d'UMR s'accommodent autant qu'elles leur permettent de contourner des règles de gestion contraignantes (...) ; cette situation est discutable au regard de l'optimisation de l'emploi des fonds publics » ;*

Et des recommandations, notamment :

- ◆ *« La convention cadre (entre organismes et établissements universitaires) devra prévoir les modalités de consultation et d'information réciproque, notamment en matière d'attribution de moyens (....) » ;*
- ◆ *« Un entretien annuel objectifs-moyens, réunissant les principaux représentants de l'établissement universitaire et de l'organisme (de recherche) et le directeur de l'UMR doit être préconisé (...) » ;*
- ◆ *« La rationalisation de ce paysage passe par l'adoption d'un principe de limitation à deux du nombre des tutelles s'exerçant sur les UMR. Par tutelle, il faut entendre tutelle scientifique, qui ne doit pas être confondue avec la nécessité d'une gestion financière rationalisée,...par un mandat de gestion à l'une des tutelles » ;*
- ◆ *« Le rapport préconise d'affirmer le principe du mandat unique à l'hébergeur ». Compte tenu parfois des doutes exprimés quant à la capacité de la gestion universitaire à assurer une gestion équivalente à celle assurée par les organismes de recherche, la solution devra assurer une qualité de service équivalente et même plus favorable que la situation actuelle » ;*

Rapport

- ◆ « (L'expérimentation conduite à Nice entre l'université et le CNRS avec la mise en place d'un service commun...) a permis de réaliser un transfert de compétences réel. Cette démarche pourrait être étendue avec la mise en place, à l'échelle des sites, d'expérience de mutualisation de gestion et d'administration de la recherche entre universités et organismes » ;
- ◆ « Une harmonisation des règles et procédures de gestion est indispensable dans le souci de simplifier la vie des chercheurs. Il revient, à l'État d'y procéder à l'harmonisation réglementaire, aux établissements de se concerter et d'agir pour unifier les règles de gestion internes, et d'aligner leurs pratiques »
- ◆ « Il n'y a pas de gestion mixte des systèmes d'information. Cette cohérence (...) est pourtant réclamée avec vigueur par les directeurs d'unités. Il y a nécessité, entre les deux directions du ministère, l'AMUE et les principaux EPST, de définir rapidement un programme d'actions(...). Cette capacité des systèmes d'information à échanger entre eux devra être introduite comme un objectif à atteindre dans les contrats (...) de l'État avec l'AMUE et les EPST (CNRS et INSERM, en particulier) ».

Source : Mission.

3.3. En particulier, la délégation globale de gestion (DGG) ne connaît qu'un développement marginal

La DGG consiste à transférer à l'un des établissements tutelles d'une unité mixte de recherche la charge de la gestion, entendue au sens large ; elle comprend l'accueil, l'hébergement, la gestion administrative et financière, la gestion des achats, biens et services, la négociation, la signature et la gestion des contrats, le recrutement de personnels réalisé sur les ressources affectées ; elle ne comprend pas la gestion du personnel statutaire⁴⁵. « La désignation du gestionnaire unique engage tous les partenaires de l'unité, qui lui apportent des moyens en fonctionnement, en personnel et en investissement. Ainsi le principe de la DGG est d'imposer dans chaque UMR une seule gestion et une seule saisie ». La DGG est conditionnée par le fait que les modalités de gestion simplifiée proposées aux directeurs d'UMR soient « alignées sur les meilleures pratiques en matière de gestion de la recherche ». Les établissements candidats à une DGG « se préparent à sa mise en place en agissant sur certains préalables qui permettent d'offrir aux unités une qualité de gestion convaincante ».

En dépit du large consensus entourant son principe, la mobilisation initiale à laquelle elle a donné lieu, et notamment les injonctions faites aux directeurs d'organismes de recherche par les ministères de tutelle, la DGG n'a connu qu'un développement marginal. A ce jour :

- ◆ la DGG n'est mise en œuvre que dans 8,3 % des UMR impliquant les organismes retenus par la mission (108 sur 1 299 unités) ;
- ◆ la moitié de ces DGG est partielle, ne concernant qu'une partie de l'activité administrative ;
- ◆ la quasi-totalité de ces DGG impliquent deux seuls organismes, le CNRS (61 unités, représentant 7,3 % de ses UMR, la moitié étant gérée par l'université) et l'INSERM (40 unités, soit 13,7 % de ses UMR, un quart étant géré par l'université) ; elles sont souvent dites « croisées » sur un site donné, selon un partage décidé entre l'organisme et l'université, résultat plus d'une volonté politique que d'un réel engouement ;
- ◆ les universités ne sont en charge de la gestion que dans 37 % de ces UMR, bien qu'elles soient dans la majorité des cas l'hébergeur.

⁴⁵ Suivi de l'accord-cadre entre le CNRS et la CPU. Protocole de travail CPU-AMUE-CNRS. Relevé de décisions de la réunion du 13 décembre 2010.

3.4. De surcroît, l'enquête menée par la mission auprès des établissements d'enseignement supérieur et des directeurs des unités faisant l'objet d'une DGG révèle un bilan mitigé

La mission a conduit une enquête auprès des directeurs des 108 unités concernées et des directeurs généraux des services des 152 établissements d'enseignement supérieur relevant du MENESR. Les résultats de cette enquête, présentés en détail à l'annexe VIII, peuvent être ainsi résumés :

- ◆ un faible taux de réponse enregistré de la part des établissements (23 sur 152, dont 15 non concernés par une DGG), qui traduit probablement un faible intérêt de leur part ;
- ◆ *a contrario*, 65 directeurs d'UMR ont répondu en l'absence de toute relance et :
 - portent une appréciation de principe positive sur le concept dans deux-tiers des cas, mais assortissent ce point de vue de conditions, en particulier le libre choix du gestionnaire par le directeur d'unité ;
 - notent des points faibles, en particulier en termes de qualification des agents, de performance des outils informatiques, de perte de lien avec les autres tutelles non gestionnaires ;
 - recommandent en particulier une harmonisation des règles de gestion entre les tutelles, la mise en place d'un système de gestion unifié, la tenue d'un dialogue de gestion associant toutes les tutelles.

Il en ressort un avis global mitigé, cohérent avec les réponses reçues par ailleurs des huit établissements impliqués dans une DGG (sur vingt-trois) ayant répondu.

Les sept autres établissements ayant répondu privilégient une harmonisation des pratiques et une mutualisation dans le cadre des politiques de site.

Cet avis mitigé ressort également des échanges avec les organismes, qui optent pour des voies de progrès différentes :

- ◆ le CNRS met l'accent sur la nécessité de développer des outils partagés ;
- ◆ l'INSERM opte pour le choix d'un système unique, déterminé entre les tutelles au cas par cas ;
- ◆ l'INRA développe des unités dites « sous contrat », qui partagent un projet scientifique au sein de l'UMR, mais ne sont pas parties à la convention fondatrice, les conditions d'affectation des moyens éventuellement alloués par l'INRA étant définies dans le cadre d'une convention particulière avec un des partenaires, souvent l'hébergeur.

3.5. L'analyse de la structuration des UMR, à partir des données que la mission a pu réunir, éclaire divers enjeux de la gestion des UMR

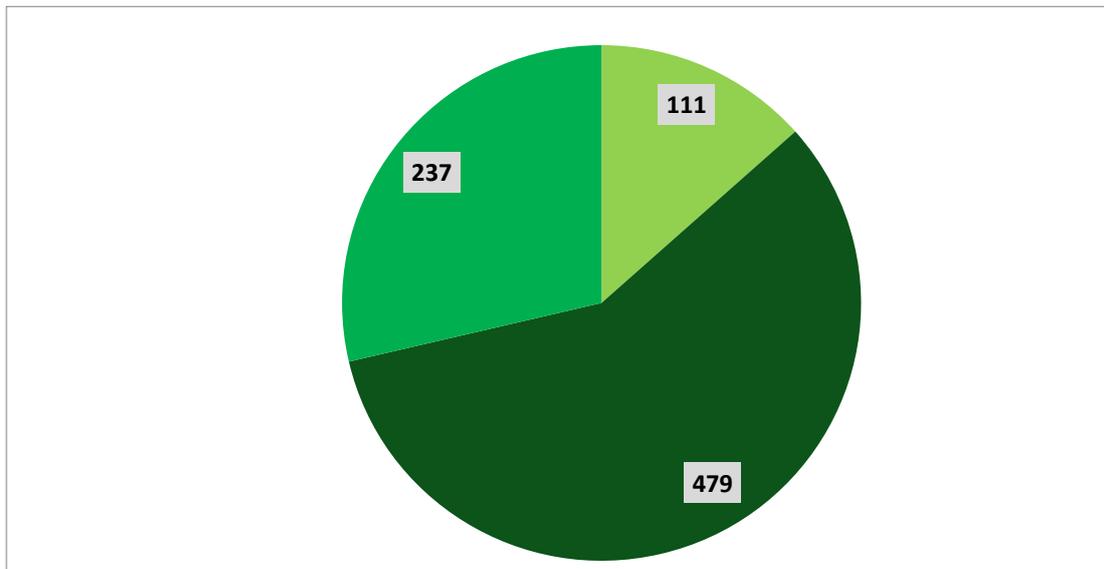
Comme développé *supra* (cf. 1.3), la mission n'a pu obtenir de données relativement complètes que de la part du CNRS, au prix d'une compilation manuelle des moyens alloués par ses partenaires. Leur exploitation approfondie est présentée en pièce jointe n°2.

- ◆ **Les UMR comptant plus de deux partenaires représentent plus de 85 % des unités**

Les UMR multipartites, entendues comme les UMR associant le CNRS et au moins deux partenaires (mais pas forcément tutelles), représentent 86,5 % des UMR : 56 % associent deux autres partenaires, 18 % trois autres, tandis que les UMR où le partenaire du CNRS est unique sont très minoritaires, soit 13 % du total.

Rapport

Graphique 3 : Nombre de partenaires des UMR auxquelles participe le CNRS (nombre d'UMR) au 31 décembre 2013



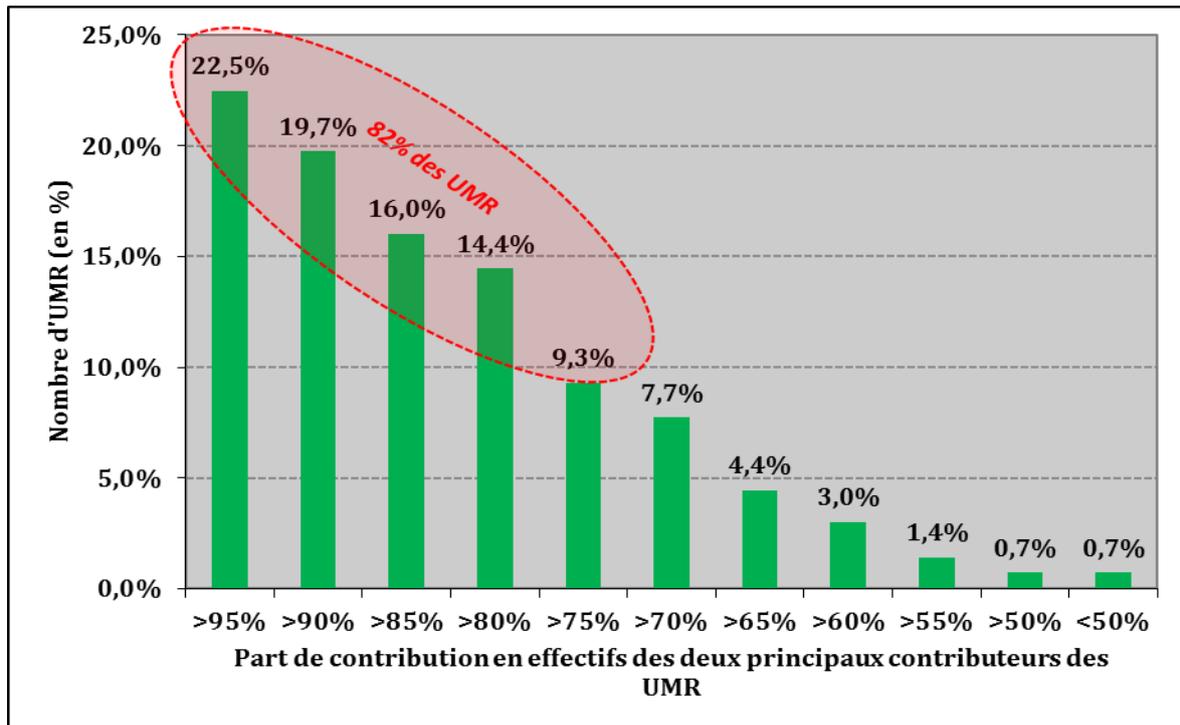
Source : Données CNRS. Graphique Mission.

Pour l'INSERM (291 UMR), cette proportion est moindre (36 %, soit 105 unités associées plus de deux autres partenaires) ; de même pour l'INRA (49 unités sur 102, soit 48 %).

- ◆ **Toutefois, cette apparente complexité masque le fait que les deux premiers contributeurs en moyens humains portent une part essentielle des effectifs totaux**

Dans 82 % des UMR, les deux premiers partenaires contributeurs en effectifs apportent plus de 75 % des effectifs de l'UMR.

Graphique 4 : Part des deux principaux contributeurs en effectifs dans les UMR auxquelles participe le CNRS au 31 décembre 2013



Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Rapport

- ◆ **L'établissement hébergeur figure parmi ces deux premiers contributeurs, dans près de 75 % des unités**

Sur les 783 UMR pour lesquelles la mission disposait des informations relatives à l'hébergeur de l'unité⁴⁶, celui-ci figure parmi les deux premiers contributeurs en effectifs dans 573 UMR, soit 73 % de l'échantillon.

Tableau 9 : Contribution relative de l'hébergeur dans les UMR auxquelles participe le CNRS au 31 décembre 2013

Degré de contribution de l'hébergeur	Nombre d'UMR concernées (en %)	Nombre d'UMR concernées (en volume)
Hébergeur parmi les deux premiers contributeurs	73	573
Hébergeur au mieux troisième contributeur	27	210
Total	100	783

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Les UMR dans lesquelles l'hébergeur figure parmi les deux premiers contributeurs en effectifs rassemblent 75 % des effectifs totaux des UMR.

Les effectifs des deux premiers contributeurs, parmi lesquels figure l'hébergeur, représentent à eux seuls plus de 65 % des effectifs totaux des UMR.

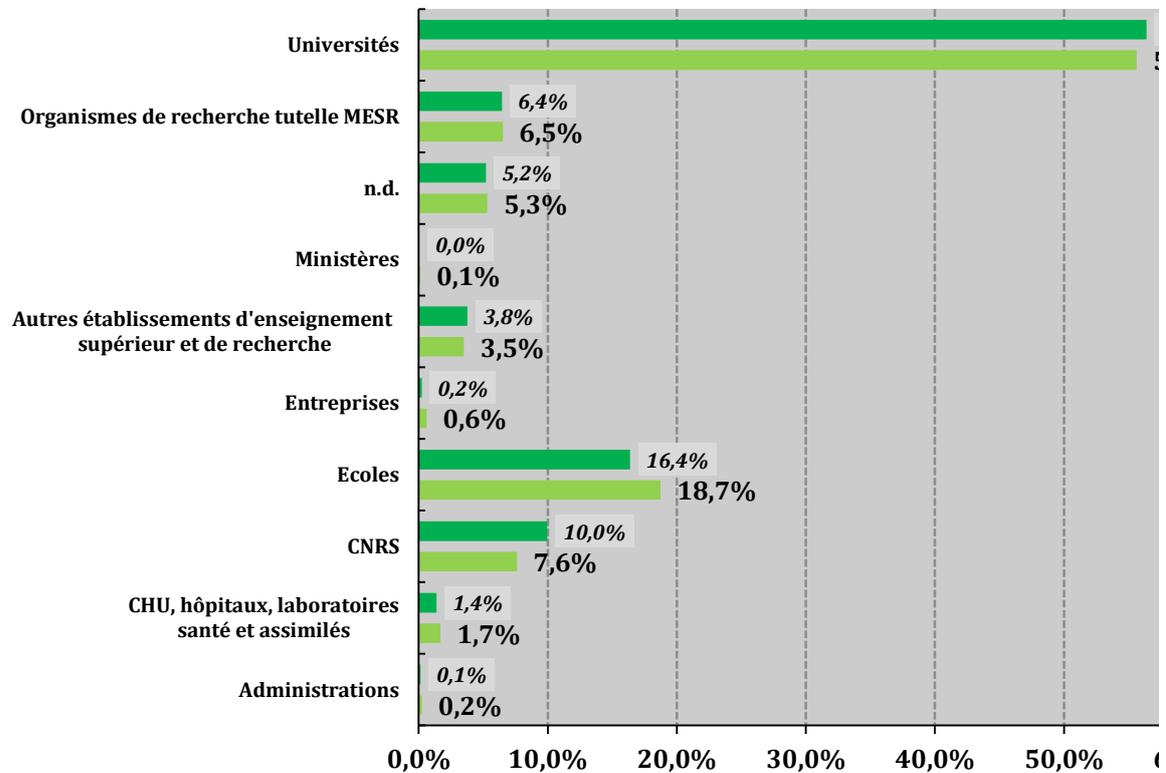
Au sein des 573 UMR précitées, l'hébergeur affecte en moyenne 44 % des effectifs de l'unité.

- ◆ **L'université héberge la majorité des UMR du CNRS**

L'université héberge 55,6 % des UMR et 56,6 % des effectifs totaux de ces unités.

⁴⁶ Sur les 827 UMR du CNRS.

Graphique 5 : Ventilation par catégorie d'hébergeur des UMR auxquelles le CNRS participe au 31 décembre 2013



Source : Données CNRS. Calculs et graphique Mission.

Légende : la catégorie « n.d. » signifie que l'hébergeur n'est pas identifié dans la base de données.

Pour l'INSERM, 48,5 % des UMR sont hébergées à l'université ; à l'INRA, 14,8 % seulement. En ce qui concerne l'IRD, cette proportion est de 31,6 %. **Très peu d'unités associent simultanément deux organismes de recherche**

La mission regrette de n'avoir pu conduire le même type d'analyses pour les autres organismes, ayant conscience que si le CNRS est impliqué dans les deux-tiers des UMR impliquant les organismes de recherche retenus, il ne peut être considéré comme représentatif de la totalité des situations.

Ceci étant, la mission a pu noter que peu d'UMR associent simultanément deux organismes de recherche (sauf pour l'IRD et le CIRAD, relativement au nombre total d'UMR auxquels ils participent).

Rapport

Tableau 6 : Nombre d'UMR associant l'organisme avec d'autres organismes de recherche (CNRS, INSERM, IRD, INRA, IRSTEA, INRIA, CIRAD

Organismes	Nombre d'UMR dans lesquelles le CNRS est un partenaire	Nombre d'UMR dans lesquelles l'INSERM est un partenaire	Nombre d'UMR dans lesquelles l'INRA est un partenaire	Nombre d'UMR dans lesquelles l'IRSTEA est un partenaire	Nombre d'UMR dans lesquelles l'INRIA est un partenaire	Nombre d'UMR dans lesquelles l'IRD est un partenaire	Nombre d'UMR dans lesquelles le CIRAD est un partenaire
CNRS		40	12	0	4	24	4
INSERM	40		2	0	1	2	0
INRA	12	2		1	0	4	12
IRSTEA	0	0	1		0	1	2
INRIA	4	1	0	0		0	0
IRD	24	2	4	1	0		7
CIRAD	5	0	12	2	0	8	

Source : Données transmises par les organismes de recherche concernés.

Légende : Les chiffres en rouge correspondent à des données non cohérentes.

Comme mentionné sous 1, (cf. note de bas de page n°27) la mission a initialement obtenu de la part des organismes des données incohérentes. Au terme de nombreux échanges entre les organismes, ces incohérences ont pu être largement levées, sauf en ce qui concerne le CIRAD, avec l'IRD et le CNRS.

3.6. La mission propose de limiter à deux le nombre des opérateurs de gestion, indépendamment du nombre des tutelles scientifiques

Devant le faible développement des DGG, et dans l'attente des améliorations recommandées en matière de gestion et de systèmes d'information (cf. 5.2), la mission propose de :

- ◆ dissocier les notions de tutelle scientifique et « d'opérateur de gestion » :
 - la tutelle scientifique participe au pilotage scientifique de l'unité et aux évaluations auxquelles elle donne lieu, sans préjudice des prérogatives respectives de chacune en matière scientifique, déterminées par la convention d'UMR ;
 - l'opérateur de gestion assure la gestion de l'unité, selon les exigences, notamment de transparence, qui sont celles visées par la DGG ;
- ◆ limiter à deux le nombre d'opérateurs de gestion d'une UMR : cette solution, qui n'interdit pas de ne retenir *in fine* qu'un seul opérateur (en particulier lorsqu'un contributeur apporte une part essentielle des moyens, comme recommandé par l'IGAENR en 2011⁴⁷), vise le pragmatisme dans le cadre des constats qui précèdent, offrant si nécessaire la souplesse du choix du gestionnaire pour les autres tutelles. Ces deux opérateurs conviennent entre eux du mode de gestion retenu ;
- ◆ sauf décision contraire des parties, ces deux opérateurs sont les deux plus gros contributeurs en moyens humains, ou l'hébergeur et le plus gros contributeur restant, ce qui permet d'assouplir la règle actuelle préconisant de privilégier l'hébergeur.

Cette préconisation centre ainsi le partenariat sur le projet scientifique et l'implication effective des parties à ce titre, sans encombrer son organisation de considérations en matière de gestion. Cette décorrélation doit faciliter la réduction du nombre d'opérateurs de gestion en préservant *a priori* le nombre de tutelles impliquées dans le projet scientifique.

⁴⁷ Synthèse des audits des fonctions support du CNRS, de l'INSERM, de l'INRIA, de l'INRA et du CIRAD. Rapport IGAENR n° 2011-109 (p. 81) : « Dès lors qu'un partenaire apporte au moins 70 % des moyens d'une unité, il devrait être porteur d'une DGG ».

Rapport

La mission souligne le caractère transitoire de cette recommandation si les propositions qu'elle formule sous 4, 5 et 6 sont suivies.

Proposition n° 7 : Distinguer la notion de tutelles scientifiques de celle d'opérateurs de gestion ; ces derniers devraient être deux au plus.

4. Au-delà, une approche plus large de la mutualisation, dans le cadre du développement progressif de services communs de support au niveau des sites, devrait être retenue

4.1. Devant le peu de succès de la DGG, des expériences de mutualisation plus larges ont été menées

Le faible succès de la DGG a conduit les établissements et organismes à chercher d'autres voies de simplification de la gestion. Ainsi, le dispositif d'unités sous contrat tel que développé par l'INRA, son équivalent pour le CNRS et l'INSERM (les équipes de recherche labellisées) ou les équipes projets de l'INRIA (cf. *supra*) sont des solutions pragmatiques qui permettent de contourner la difficulté de systèmes de gestion multiples, mais ne visent pas non plus à y remédier.

Dans ce contexte, d'autres initiatives se sont fait jour, qui visent à développer des services communs au-delà de la seule unité de recherche.

L'annexe IX présente plusieurs de ces initiatives dont l'ampleur et le succès sont à ce jour variables, mais porteurs d'enseignement.

En 2011, la CPU, l'AMUE et le CNRS engagent une initiative ambitieuse en proposant une approche nouvelle, la plateforme de services partagés au niveau d'un site universitaire. Ces plateformes associent des moyens support de l'ensemble des partenaires.

Un *vade-mecum* détaillé est établi qui vise à guider les démarches locales, conçues *a priori* comme larges dans leur périmètre de mutualisation en visant la plupart des fonctions de gestion. Le dispositif devait comporter deux niveaux :

- ◆ un niveau de proximité, regroupant des activités de gestion financière de premier niveau : les centres de gestion de proximité (CGP) ; un site universitaire peut disposer de plusieurs CGP en fonction de sa configuration géographique, et son degré d'éclatement ;
- ◆ un second niveau dit de « *back office* », unique et regroupant les activités de pilotage budgétaire, de gestion des dépenses, de la facturation, de la gestion des contrats, de l'immobilier, en particulier.

Les modalités de la conduite du changement sont également développées dans ce *vade-mecum*, avec la conscience des réactions que de telles évolutions pourraient générer parmi les directeurs d'unités, susceptibles de se sentir « dépossédés ».

Une première expérience a été tentée dans ce cadre, à Strasbourg, entre la nouvelle université unifiée et le CNRS. Décidé dans son principe en 2010, ce projet a fait l'objet d'intenses discussions à partir d'avril 2011, mais n'a pu aboutir pour diverses raisons exposées à l'annexe IX. En dépit de son échec, la mission, qui a pu conduire des entretiens sur place, considère que cette expérience est néanmoins riche d'enseignements : le soin à apporter à la méthode, sa progressivité, une forte implication des directeurs d'unités, un choix clair et initial des responsabilités, sont en particulier des facteurs déterminants.

C'est ce qu'enseignent par ailleurs les expériences, certes beaucoup plus modestes, mais positives, développées progressivement par l'INSERM avec les universités de Paris Diderot et de Strasbourg (cf. annexe IX).

Rapport

L'INSERM a en effet mis en place deux plateformes, l'une avec l'université de Paris Diderot (Paris 7) et l'autre à Strasbourg. Dans les deux cas, la plateforme n'a concerné au départ que quelques unités volontaires, gérées selon un système unique convenu avec l'université (en l'occurrence, celui de l'INSERM, à charge pour lui d'assurer la mise à disposition de toutes les informations nécessaires à la gestion de l'université).

La mission a pu constater la satisfaction des parties et le succès d'un dispositif évolutif fondé sur la démonstration :

- ◆ à Paris 7, celui-ci, engagé en 2010 avec 6 unités, en compte désormais 14 sur les 25 UMR associant l'INSERM sur le site et le périmètre de compétences a été élargi ;
- ◆ à Strasbourg, aux sept unités initialement concernées se sont aujourd'hui ajoutées trois autres, soit dix, pour un site qui en compte onze avec l'INSERM.

Enfin, la mission a noté que l'INRA avait développé avec deux écoles supérieures d'agronomie une plateforme partagée de gestion.

4.2. La constitution de services mutualisés de gestion au niveau des sites apparaît particulièrement stratégique dans une vision de moyen et long terme

Pour la mission, une mutualisation au niveau des sites devrait désormais être une cible majeure, au-delà des efforts accomplis au niveau des unités :

- ◆ portant potentiellement sur un périmètre large d'unités, elle assure des possibilités accrues en termes d'efficacité et d'efficience des fonctions support ;
- ◆ créant les conditions d'une plus grande professionnalisation, elle devrait assurer une qualité de services améliorée ;
- ◆ se situant à un niveau fédéral entre partenaires, elle doit générer naturellement plus de transparence ;
- ◆ fédérant des moyens de diverses origines, organismes et établissements, une telle démarche incite à la convergence, à la mutualisation des meilleures pratiques au bénéfice de chaque partenaire, notamment pour accompagner la montée en puissance des services de gestion universitaires ;
- ◆ cette mise en commun de moyens doit également permettre de faire émerger des services nouveaux à niveau de compétences particuliers et à forts enjeux, comme notamment en matière d'achats (cf. 2.2.3 *supra*), de gestion des contrats ou de politique des ressources humaines (cf. 5.4).

L'encadré 2 donne une estimation des bénéfices qui peuvent être attendus, sans préjudice de redéploiement de certains des moyens concernés vers des fonctions stratégiques nouvelles ou pour le renforcement de la gestion universitaire.

Encadré 2 : Estimation des bénéfices quantitatifs des plateformes de services partagés établie par la mission d'audit IGAENR en 2011

Le lancement du projet de plateforme à Strasbourg, concomitant avec la mission d'audit IGAENR de 2011, avait conduit celle-ci à estimer les bénéfices potentiels de ce projet. Les performances en termes d'actes de gestion financière de cinq unités avaient été mesurées au regard de l'objectif cible de la plateforme. Selon les évaluations de la mission, cette performance accrue par la professionnalisation et la spécialisation ferait apparaître un bénéfice potentiel de 9,3 ETP pour ces cinq unités, dont 6,5 pour le CNRS. Appliqué à l'ensemble du site, et pour le seul CNRS, le bénéfice était porté à 13,7 ETP. Notant que la délégation régionale de Strasbourg représentait 4,8 % de l'ensemble des ETP consacrées par le CNRS à la gestion financière, la mission concluait à un potentiel de marge d'au moins 200 ETP, à terme, pour l'ensemble du CNRS (le calcul théorique conduisant à 270 ETP).

Source : Mission d'audit IGAENR 2011.

Rapport

Cette démarche doit aller de pair avec la réorganisation des périmètres des délégations régionales des organismes de recherche, à l'instar de ce qu'engagent le CNRS ou l'INSERM (cf. 2.2.1).

La mission recommande que le MENESR impulse ces évolutions, en particulier dans le cadre des moyens que lui confère l'exercice de la tutelle (cf. 6).

Proposition n° 8 : Développer progressivement des services mutualisés de gestion au niveau des sites, en assurant une professionnalisation des équipes et la mise en place de services nouveaux (achats, gestions des contrats, etc.).

4.3. Le développement de ces services mutualisés devra être pragmatique, progressif, mais soutenu avec volontarisme

Les expériences évoquées plus haut enseignent que cet objectif ambitieux ne peut être atteint sans l'application d'une méthode adaptée, poursuivie avec pragmatisme, mais volontarisme dans la durée.

Dans cette perspective, la mission soumet les réflexions suivantes :

- ◆ le développement d'une telle démarche doit s'appuyer sur des expérimentations sur des sites volontaires, déjà portés par des projets structurants en matière scientifique et académique et disposant d'une gouvernance collective éprouvée, sans préjuger de leur taille critique ;
- ◆ le périmètre initial pourrait être restreint, même si la perspective de son élargissement au fur et à mesure de son développement doit être explicite ;
- ◆ les directeurs d'unités volontaires seront associés étroitement au projet et des évaluations régulières de son déroulement seront partagées ;
- ◆ une harmonisation des pratiques et un système d'information partagé seront au cœur du projet.

Sans en avoir l'ampleur, la préparation d'un tel projet devrait s'inspirer des méthodes qui ont été suivies sur les sites de Bordeaux ou d'Aix-Marseille pour préfigurer les fusions des universités (cf. annexe IX). S'ils étaient candidats, de tels sites pourraient porter les démarches évoquées ci-dessus, mais il paraît important que tout site ou établissement volontaire puisse être accompagné de la même manière.

A la demande des établissements intéressés, une mission d'assistance pourrait être mise à disposition par le MENESR et assurer un accompagnement neutre des acteurs.

Proposition n° 9 : Promouvoir une démarche progressive pour la mise en place de ces services mutualisés de gestion, le cas échéant, accompagnée à la demande, d'une mission d'appui.

5. Ces évolutions doivent être accompagnées d'un environnement réglementaire et de systèmes d'information qui simplifient la gestion et permettent un pilotage partagé entre les différentes parties prenantes

5.1. La convergence et la simplification des règles de gestion doivent être menées à leur terme

- ◆ **Les recommandations formulées en 2008 (cf. 3.2) portaient notamment sur la nécessité d'une harmonisation réglementaire entre les EPST et les EPSCP sur plusieurs points.**

Elles sont encore d'actualité pour la plupart, mais des perspectives d'évolution se font jour et des textes réglementaires sont en préparation :

- ◆ l'harmonisation des nomenclatures et des règles budgétaires et comptables a fait l'objet d'un travail associant des représentants des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche aux services compétents du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (direction des affaires financières) et du ministère en charge des finances et du budget (direction du budget et direction générale des finances publiques) : un « *Recueil des règles budgétaires et comptables applicables aux activités de recherche publique* », a été publié en octobre 2012 ;
- ◆ sur les règles relatives à la TVA, ce recueil rappelle (fiche n°9) que le droit à déduction sur les dépenses engagées pour les activités de recherche s'exerce indépendamment de la qualité de la personne qui les réalise et la fiche n°9 développe ensuite les éléments permettant de déterminer les conditions d'application de ce droit à déduction afin de faire converger les pratiques ;
- ◆ le fait que, contrairement aux EPSCP, les EPST doivent attendre la prochaine décision budgétaire modificative pour reporter les crédits ouverts et non consommés portant sur des contrats de recherche et investissements programmés était également considéré comme une difficulté pour les unités. Les services compétents du MENESR et du budget ont indiqué à la mission qu'une modification réglementaire prochaine devrait permettre que le régime des reports de crédits soit désormais identique dans les universités et les organismes de recherche, sous réserve de quelques aspects techniques encore en discussion ;
- ◆ de même, la règle prévalant pour les EPST selon laquelle les crédits des contrats de recherche sont fongibles, hors crédits de masse salariale, devrait être étendue aux EPSCP, dans le cadre de la révision en cours du décret n°2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier de ces établissements.

Par ailleurs, l'attention de la mission a été appelée sur une demande conjointe de l'INSERM, du CNRS et de la CPU portant sur la possibilité de gérer tous les crédits des unités de recherche, y compris de dépenses de personnels non permanents, en autorisations d'engagement (AE) distinctes de crédits de paiement (CP) ; cette demande viserait, selon ses auteurs, à « *améliorer la programmation et la gestion pluriannuelle des contrats de recherche* ». Selon la direction du budget, cette demande est irrecevable car elle mélange deux aspects : la programmation pluriannuelle des dépenses (qui relève du pilotage de la dépense) et la budgétisation des dépenses, annuelle, en AE comme en CP.

- ◆ **Outre ces questions de nature réglementaire, les recommandations de 2008 invitaient les établissements d'enseignement supérieur à harmoniser leurs pratiques, outre la question de la TVA évoquée ci-dessus.**

Rapport

La permanence d'un tel besoin a été signalée à la mission par plusieurs de ses interlocuteurs des organismes, lors des visites de terrain et à l'occasion de l'enquête qu'elle a conduite concernant la DGG (pratiques en matière de délégation de signature, de frais de missions, de cartes d'achats, de gestion des ressources humaines, etc.).

La mission a constaté que ni le MENESR, ni l'AMUE ou la CPU ne disposaient d'un bilan en la matière : elle propose que celui-ci puisse être établi par le MENESR en liaison avec les établissements d'enseignement supérieur. La mise en œuvre prochaine du nouveau cadre budgétaire et comptable encourage en outre à se saisir à nouveau de cet objectif d'harmonisation.

Proposition n° 10: Établir (MENESR) un état des pratiques de gestion des établissements d'enseignement supérieur et des disparités qui subsistent en vue d'une plus grande convergence, notamment à l'occasion de la mise en œuvre en 2016 du nouveau cadre budgétaire et comptable issu du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012.

5.2. L'établissement de référentiels de données communs et la convergence des systèmes d'information doivent constituer des actions prioritaires

5.2.1. Le système d'information et de gestion qu'on aurait pu attendre en contrepartie de la souplesse d'organisation des structures communes de recherche fait aujourd'hui largement défaut

La souplesse d'organisation des structures de recherche, leur diversité et leur nombre auraient dû inciter, en contrepartie, au développement d'un système cohérent de gestion partagée et de pilotage. Ce système fait largement défaut, ce qui génère, comme détaillé à l'annexe VIII, des difficultés majeures et en particulier :

- ◆ la gestion des unités est complexe pour le directeur d'UMR qui est confronté à plusieurs systèmes de gestion ;
- ◆ les organismes, n'ayant pas connaissance de manière systématique des moyens, notamment de support alloués par les autres partenaires, déterminent leur propre contribution pour ces derniers dans des conditions qui ne peuvent être considérées comme optimisées : la mission a par exemple noté que la proportion des ETP support alloués par le CNRS aux UMR est relativement constante quels que soient le nombre de tutelles et la taille des unités (cf. pièce jointe n°2) ;
- ◆ le pilotage ministériel ne peut s'appuyer sur des données consolidées et actualisées.

5.2.2. La mise en place d'un référentiel des données et des structures constitue une démarche fondatrice pour l'élaboration d'un tel système d'information

Sur les deux premiers aspects, des efforts ont certes été engagés récemment. Un accord de partenariat passé le 24 mars 2011 entre le CNRS, la CPU et l'AMUE, énonçait un ensemble d'initiatives visant à simplifier la gestion des laboratoires et assurer les conditions d'une tutelle partagée. Si le référentiel budgétaire commun prévu par cet accord a bien été établi, que l'application DIALOG, qui permet d'enregistrer l'ensemble des demandes de moyens des unités et de les partager entre les tutelles, fait l'objet d'expérimentations depuis 2013, les deux projets majeurs prévus par cet accord sont restés en panne, faute d'accord entre CNRS et l'AMUE sur les modalités institutionnelles⁴⁸ de leur développement (cf. annexe X) :

- ◆ l'application GESLAB devait être développée par le CNRS pour assurer une interface automatisée entre les systèmes de gestion des tutelles ;
- ◆ l'application CAPLAB, dont le développement était confié à l'AMUE, visait à suivre l'ensemble des activités des laboratoires.

En dépit de la reconnaissance de l'intérêt majeur de ces projets par les tutelles⁴⁹, il aura fallu attendre deux ans pour que ces projets, semblent pouvoir redémarrer⁵⁰.

Par ailleurs, le répertoire national des structures de recherche (RNSR) mis en place tout récemment par le MENESR repose sur des déclarations volontaires, ce qui en rend la qualité très incertaine, comme la mission a pu le constater. Cette initiative, intéressante dans son principe, s'est développée pour le moment en parallèle avec le projet d'établissement d'un référentiel commun des structures et des données (REFP) engagé en 2013 par le CNRS, l'INSERM, l'IRD, la CPU et l'AMUE, aux objectifs proches - et dont le comité de projet⁵¹ prévoit la participation d'un représentant du MENESR.

La mission considère que ces deux initiatives doivent désormais converger sous la responsabilité du MENESR. L'établissement d'un tel référentiel est la base d'un pilotage partagé et constituera notamment une source d'information utile pour l'établissement de la « *stratégie nationale de recherche* » prévu par la loi du 22 juillet 2013 (cf. Annexe VIII).

Proposition n° 11 : Établir, sous la conduite du MENESR, un référentiel des structures et des données.

⁴⁸ En particulier, l'AMUE considérait que l'adhésion du CNRS au groupement était un préalable juridiquement nécessaire, ce que le CNRS contestait en droit et en opportunité.

⁴⁹ Cf. notamment la lettre de mission adressée le 1^{er} juillet 2013 au président du CNRS et le contrat d'objectifs 2011-2015 de l'AMUE.

⁵⁰ Déclaration conjointe des présidents du CNRS et de la CPU s'engageant à « *débloquer rapidement le chantier de la gestion des UMR* ». Journée nationale des nouveaux directeurs d'unités. 14 février 2014.

⁵¹ A ce stade, ce comité pilote une étude préalable, conduite par le cabinet Capgemini et dont les conclusions devraient être rendues avant l'été 2014.

5.2.3. Un pilotage effectif de la convergence des outils informatiques est un enjeu majeur, sur le court et le moyen terme

La mission a par ailleurs établi avec l'appui des directeurs des systèmes d'information (DSI) des établissements étudiés un recensement des applications développées par les différents organismes au profit des laboratoires (une cinquantaine ont ainsi été identifiées⁵²) : celui-ci figure à l'annexe XI. Ce recensement a donné lieu à un échange avec les DSI quant aux possibilités de mutualisation, permettant à la fois d'éviter des développements multiples, d'assurer la mise à disposition d'applications manquantes auprès de certains organismes et de faire converger les systèmes de gestion à terme.

Au terme de ces échanges, la mission considère que des progrès importants sont possibles sous réserve d'un pilotage affirmé et d'une clarification du cadre juridique permettant les mises à disposition d'applications développées par les organismes et établissements.

En matière de pilotage, la mission propose de distinguer deux chantiers :

- ◆ sur le court terme, il est indispensable de créer les conditions d'une conduite à leur terme des projets liés à la gestion des laboratoires (GESLAB et CAPLAB) et d'une mutualisation accrue des autres outils et services informatiques, à partir du premier travail de recensement établi par la mission ;
- ◆ sur le moyen et long terme, assurer la convergence des progiciels de gestion intégrée vers un modèle unique qui faciliterait l'établissement d'un système d'information global pour la recherche. Cet objectif ne pourra être atteint que progressivement, à mesure que les établissements seront conduits à renouveler leur propre progiciel de gestion intégré, mais il doit pouvoir être défini dès à présent, au moins au titre de l'activité recherche (voire en intégrant aussi la dimension enseignement supérieur). Ces arbitrages pourraient notamment intervenir dans le cadre du comité d'orientation stratégique proposé par la mission relative à l'AMUE conduite par l'IGAENR en 2013 (cf. encadré n°3), selon le périmètre d'organismes et de tutelles impliqués.

Pour la conduite du premier chantier, en accord avec les DSI rencontrés, la mission recommande la mise en place d'un « comité de mutualisation informatique », présidé par une personnalité indépendante, désignée par accord interministériel, qui arbitre des discussions ou prépare de manière objectivée les arbitrages politiques.

Ce comité devrait se situer à un niveau technico-stratégique et comporter des représentants des organismes de recherche, de l'AMUE, du groupement RENATER (réseaux) et de l'association COCKTAIL (applications). Le MENESR en serait membre, à un niveau technique, au titre de ses besoins propres et en particulier pour assurer une alimentation automatisée du RNSR en interface avec les outils de gestion des laboratoires. Ce comité aurait pour mission de définir, organiser et suivre les chantiers prioritaires de mutualisation :

- ◆ d'une part, les applications à fort enjeu stratégique (gestion et pilotage des laboratoires⁵³), ce qui doit constituer la toute première priorité ;
- ◆ d'autre part, les applications à fort intérêt commun (enregistrement des temps de travail des chercheurs pour les contrats, gestion des colloques, environnement de travail, etc.).

Ce comité établirait un schéma d'urbanisation partagé des besoins des laboratoires, qui permettrait de raisonner de manière mutualisée les développements applicatifs. Il devrait enfin définir les moyens d'organiser un « centre de compétences partagées » permettant de mutualiser les expertises des différentes DSI.

⁵² Ce recensement recouvre des fonctionnalités nombreuses pour le laboratoire: demande de moyens, gestion financière, achats, missions, organisation de colloques, activités des chercheurs, pilotage des activités du laboratoire, recrutement de personnels, gestion des contrats, hygiène et sécurité,...mais aussi messagerie, sauvegarde des données, outils de nomadisme, etc.

⁵³ Projets *Geslab* et *Caplab*.

Rapport

La mission note que les budgets pour le développement et la maintenance des applications représentent en 2013 un montant consolidé pour les sept organismes de recherche concernés de 66 M€ par an. Des gains significatifs peuvent être escomptés d'une meilleure mutualisation, mais aussi une qualité de services accrue pour les laboratoires, notamment pour les organismes de recherche de plus petite taille.

En outre, des moyens mutualisés de support informatique pourraient être mis en place au niveau des sites, d'autant plus aisément que les outils auront convergé.

Proposition n° 12 : Mettre en place un comité de mutualisation informatique présidé par une personnalité qualifiée indépendante, ayant vocation à assurer dans les meilleurs délais la convergence des systèmes de gestion et à piloter une mutualisation des expertises et compétences informatiques.

Le chantier de long terme devrait être pris en charge par le MENESR, pour autant qu'il se dote de compétences de haut niveau dédiées à ce projet, ce qui ne semble pas être le cas dans l'organisation actuelle⁵⁴, éclatée entre le secrétariat général, la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) et la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).

Proposition n°13 : Établir (MENESR, sous réserve d'une organisation adaptée) un schéma directeur visant à faire converger progressivement les logiciels de gestion des organismes et faciliter l'établissement, à terme, d'un système d'information global de la recherche.

5.2.4. Le cadre juridique pour les mutualisations des solutions logicielles est désormais clarifié

La mission a par ailleurs interrogé la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers pour que soit établi un cadre clair pour les mutualisations envisagées dans ce domaine, d'autant que celui-ci était au cœur des difficultés intervenues entre le CNRS et l'AMUE. Sa réponse détaillée figure en pièce jointe n°3. au présent rapport.

Il en ressort en particulier qu'un organisme de recherche ne peut mettre à disposition d'autres organismes de recherche ou d'établissements d'enseignement supérieur les solutions logicielles qu'il a développées ou acquises que pour autant qu'il détienne des droits de propriété intellectuelle suffisants sur ces logiciels, ce qui doit être regardé au cas par cas.

Le contrat par lequel un organisme mettrait ces logiciels à disposition d'autres pouvoirs adjudicateurs à titre onéreux constitue un marché public et supposerait que l'organisme en ait la compétence statutaire. La reconnaissance de la qualité de centrale d'achat pour un organisme ne lui permettrait ni de mettre à disposition à titre onéreux et sans mise à la concurrence les solutions logicielles acquises ou développées, ni de réaliser une mutualisation contraignante à l'égard des autres établissements.

La mutualisation des achats de nouvelles solutions logicielles pourrait être réalisée partiellement par la reconnaissance d'un organisme en tant que centrale d'achat ou par son adhésion à l'AMUE. Une telle solution permettrait aux autres établissements de s'abstenir de mettre en concurrence la centrale d'achat lorsqu'ils recourent à ses services, sans qu'ils en aient pour autant l'obligation. Enfin, la mutualisation pourrait prendre la forme d'un groupement de commandes, qui peut être pérenne et partiellement ou totalement intégré.

⁵⁴ Le MENESR n'est pas doté d'une DSI. La direction du numérique éducatif (DNE), qui a autorité sur le service des technologies et des systèmes d'information, est placée sous l'autorité conjointe du secrétaire général du MENESR et de la direction générale de l'enseignement scolaire, mais n'exerce que des compétences marginales pour l'enseignement supérieur et la recherche. La DGRI et la DGESIP ont une implication indirecte notamment en tant que tutelles des deux GIP chargés respectivement des infrastructures (RENATER) et des applications (AMUE).

Encadré 3 : L'agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE).

L'agence de mutualisation des universités et établissements est aujourd'hui un groupement d'intérêt public (GIP) dont l'origine remonte à avril 1992, date à laquelle a été créé le « groupement informatique pour la gestion des universités et établissements », chargé d'organiser le développement d'applications informatiques de gestion pour les besoins des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

Au terme de plusieurs reconductions, l'existence de ce groupement a été renouvelée en 1998 pour une période indéterminée. Il compte actuellement 169 adhérents, dont 80 universités, 15 PRES et l'INSERM, l'IRD, l'IRSTEA, l'OST⁵⁵). Le ministère en charge de l'enseignement supérieur et de la recherche en est membre.

L'AMUE a signé avec l'État un contrat quinquennal de développement pour la période 2011-2015 dont un axe stratégique majeur est la réalisation, dans des délais acceptables, d'une offre en matière de système d'information plus complète.

Considérant l'importance de l'enjeu du numérique pour les établissements et les difficultés financières rencontrées par l'AMUE, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a confié en septembre 2013 une mission à l'IGAENR l'invitant notamment à proposer les éléments d'une feuille de route au niveau directeur du groupement qui prenne en compte, « *d'une part, le virage du numérique et du cloud computing et d'autre part, le rapprochement avec d'autres acteurs (...) dans un contexte où les investissements des établissements en matière de SI sont de plus en plus contraints et où la mutualisation des moyens doit jouer à plein son rôle que ce soit entre les fournisseurs de solutions informatiques ou entre les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche* ».

Le rapport, rendu en décembre 2013, formule un ensemble de propositions et, notamment, recommande que l'AMUE, dans le cadre de la priorité qui doit être donnée au développement du système d'information, s'attache à :

- ◆ la cohérence d'ensemble de ce dernier en assurant l'interopérabilité des applications et évitant la juxtaposition qui a pu prévaloir antérieurement ;
- ◆ doter en priorité les établissements des solutions logicielles pour la gestion de leurs activités de recherche et de formation ;
- ◆ accélérer le travail mené avec les organismes de recherche, voire en confiant à ces derniers la maîtrise d'œuvre des projets ;
- ◆ intégrer les possibilités offertes par le *cloud computing* et, dans cette perspective, développer des partenariats avec d'autres opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Sur la méthode, l'AMUE est invitée à privilégier la coopération sur projets avec ses partenaires, plutôt qu'un rapprochement statutaire.

Par ailleurs, l'État est invité à mettre en place un comité d'orientation stratégique doté d'un pouvoir d'arbitrage et à réaffirmer sa volonté de voir aboutir rapidement les projets conjoints [avec le CNRS] de gestion des moyens (Geslab) et des activités (Caplab) des laboratoires.

Source : Mission.

5.2.5. Les progrès attendus en matière d'applications informatiques doivent permettre de déployer plus largement des dialogues de gestion avec les unités réellement partagés entre les tutelles

Comme évoqué plus haut, la mission a constaté que les tutelles n'ont très généralement pas connaissance de l'ensemble des moyens mis à disposition de l'unité par les autres. Dans de telles conditions, l'optimisation de ces allocations n'est nullement assurée.

Même si aujourd'hui des dialogues de gestion partagés sont mis en œuvre par divers organismes, une connaissance systématique reposant sur un outil automatisé de l'ensemble des moyens dont dispose l'unité favorisera une allocation et un pilotage optimisés par les tutelles.

⁵⁵ Observatoire des sciences et des techniques.

L'outil DIALOG, développé par le CNRS depuis 2011 pour porter l'expression des besoins exprimés par les unités, n'est actuellement utilisé que de manière expérimentale avec d'autres tutelles pour la conduite d'un dialogue de gestion approfondi et partagé (21 unités en 2013 et 51 unités en 2014 impliquant le CNRS, l'INSERM et l'IRD et diverses universités⁵⁶).

Proposition n° 14 : Développer, en même temps que les applications informatiques de gestion des unités, les conditions d'une réelle transparence des moyens alloués aux unités de recherche et d'un dialogue de gestion partagé entre les tutelles.

5.2.6. Le répertoire national des structures de recherche gagnerait à s'appuyer sur des bases automatisées et fiables

Enfin, la mission suggère que les travaux conduits dans le cadre de la proposition 12 soient mis à profit par le MENESR pour alimenter le RNSR de manière automatisée et fiable, à partir des données qui seront nécessairement renseignées par les unités de recherche et/ou les organismes et les établissements d'enseignement supérieur.

Cet objectif devrait être pris en compte dans le cadre du comité de mutualisation informatique, le cas échéant renforcé par un cadre réglementaire créant des obligations déclaratives aux organismes et établissements.

Proposition n° 15 : Établir le RNSR sur des bases automatisées et fiabilisées et non plus selon un processus déclaratif et facultatif.

5.2.7. La prolifération des projets d'infrastructures numériques appelle la mise en place d'un schéma directeur national

A l'occasion de ses investigations, la mission a été amenée à constater la prolifération, dans le cadre de la préparation des contrats de plan État-Région 2014-2020 des demandes formulées par les établissements d'enseignement supérieur et organismes de recherche en matière d'infrastructures numériques (les *data centers*, qui abritent des serveurs pour le stockage et le calcul). A ce jour, 18 projets ont été recensés par la DGRI et 12 projets par la DGEIP, pour un coût cumulé de 290 M€, sans compter les demandes adressées directement à la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

De l'avis des spécialistes rencontrés par la mission, et notamment la DISIC, une forte rationalisation s'impose dans la mesure où un nombre limité de quelques centres importants au niveau national devrait être suffisant du point de vue technique et économique (au-delà du coût de l'investissement, la multiplication de petits centres entraîne des coûts de fonctionnement, notamment énergétiques, très élevés).

La mission recommande qu'un schéma directeur des infrastructures soit établi, à l'instar de celui que la DISIC a établi récemment pour l'État et ses opérateurs (à l'exception de la sphère MENESR), préalablement aux décisions d'investissements et qu'une évaluation soit faite de l'existant.

Proposition n° 16 : Établir un schéma directeur des infrastructures de stockage (*data centers*), avec l'assistance de la DISIC.

⁵⁶ En 2014 : les universités de Paris 6, Paris 7, Paris 11, Lyon 1, Toulouse 3, Rennes 1, Caen, Nantes, Nice, Aix-Marseille, Lorraine, Lille 1, Lille 3.

5.3. La part croissante des ressources contractuelles dans le développement de la recherche devrait entraîner une réflexion globale incluant le financement des fonctions support

L'attention de la mission a été appelée sur le fort développement de la part contractuelle dans les ressources des organismes, ce qui, selon eux, génère une charge accrue sur les fonctions support financées sur ressources d'État et pose problème.

Ce développement a également été souligné dans un rapport récent de la Cour des comptes⁵⁷ qui note en particulier les risques liés au fort développement de salariés contractuels financés sur des ressources à durée limitée.

Enfin, la mission d'audit de l'IGAENR en 2011 invitait les organismes de recherche à augmenter les prélèvements sur contrats.

La mission a en effet constaté qu'en moyenne, en 2013, la part des ressources contractuelles liées à la recherche atteignait désormais 22 % en moyenne pour les organismes concernés. Cette proportion varie de 13 % à 27 %. Il s'agit essentiellement de ressources publiques nationales (ANR, investissements d'avenir, collectivités) ou européennes et internationales. Les contrats privés ne représentent en moyenne que 17 %, même si pour certains organismes, ils correspondent à 30 % de l'ensemble des contrats de recherche.

⁵⁷ Cour des comptes « *Le financement public de la recherche* » rapport public thématique, juin 2013, pages 65 et suivantes.

Rapport

Tableau 10 : Ressources contractuelles liées à la recherche. 2013

Postes budgétaires 2013 (M€)	Subv. État (M€)	Contrats de recherche (M€) (1)	dont UE et international (M€)	dont Contrats privés (M€)	Soutiens finalisés à l'activité de recherche (M€) (2)	Produits valorisés de l'activité de recherche (M€) (3)	Ressources propres liées à l'activité de recherche (M€) (1+2+3)	Total Ressources (M€)	Part des ressources propres liées à la recherche dans total	Part des contrats privés dans contrats de recherche	Part des contrats européens et internat. dans contrats de recherche
CNRS	2 594	519	80	60	189	36	744	3423	22 %	12 %	15 %
INSERM	615	190	35	56	22	14	225 (2)	849	27 %	30 %	18 %
INRA	675	130	22	21	7	16(1)	154	874	18 %	16 %	17 %
IRD	205	29	12	2	0,8	2	31	237	13 %	6 %	41 %
CIRAD	130	45	17	13	2,2	2	49	179	27 %	29 %	38 %
INRIA	171	50	17	10	5	0,8	56	227	25 %	21 %	34 %
IRSTEA	81	9	0,15	2	19	2,7	31	112	27 %	22 %	2 %
Total	4 471	972	183	165	244	74	1290	5899	22 %	17 %	19 %

Légende: (1) L'INRA perçoit en outre des recettes importantes liées à ses unités expérimentales, non comptées ici car relevant de prestations et ventes (44,6 M€ en 2013).

(2) INSERM : non pris en compte 8,26 M€ de produits de gestion courante, dont reprises sur provision pour l'ANRS.

Source : Organismes. Traitement mission.

Rapport

La mission considère que cette question, complexe et à fort enjeu, nécessiterait une analyse approfondie, portant notamment sur les simplifications possibles au niveau national (les contrats de l'ANR et les programmes d'investissements d'avenir relèvent de règlements financiers différents), sur les charges induites pour les organismes et la mesure dans laquelle les prélèvements sur les ressources issues de ces contrats et financements publics sur projets peuvent y répondre, comme sur l'usage que font actuellement les organismes des ressources issues de ces prélèvements.

Proposition n° 17 : Conduire une mission sur les effets du développement des ressources contractuelles pour les organismes et notamment sur les fonctions support et leur financement comme en matière de politique des ressources humaines.

La mission considère en outre, à l'instar de ce que plusieurs organismes ont mis en place, que le développement de cellules dédiées à l'instruction et au suivi des contrats et financements sur projets - notamment en matière de justification des dépenses - mériterait d'être assuré de manière mutualisée au niveau des sites.

5.4. L'accompagnement en matière de ressources humaines est une condition de mutualisation efficace sur un site

Les évolutions préconisées par la mission et, beaucoup plus largement le développement des politiques de site passent par un accompagnement très actif en termes des ressources humaines et de conduite du changement. Les visites des sites d'Aix-Marseille ou de Bordeaux ont permis de constater le caractère déterminant de la préparation minutieuse des transformations institutionnelles qui y ont été conduites.

Au-delà de cet aspect, la mission considère que certains aspects de la gestion des ressources humaines pourraient relever des politiques de site et en dynamiser le développement, sans naturellement porter sur la gestion des personnels, propre aux établissements employeurs :

- ◆ . accompagnement de la mobilité des personnels ;
- ◆ appui à la gestion des contractuels et notamment en fin de contrat (cf. 5.3) ;
- ◆ politique commune de formation ;
- ◆ l'action culturelle et sociale ;
- ◆ médecine de prévention (etc.).⁵⁸

6. La mise en œuvre de la loi de juillet 2013 et le développement des politiques de site offrent l'opportunité de construire de manière concomitante le projet académique et scientifique et la mutualisation des supports qui le serviront

A l'occasion de ses auditions, sur sites ou dans le cadre des entretiens conduits au sein des organismes de recherche, la mission a fréquemment entendu que les réformes importantes menées au cours de ces dernières années avaient conduit à délaisser la mise en place d'outils d'accompagnement et de support adaptés, ce que la mission a largement constaté pour sa part.

⁵⁸ Au cours des visites de six sites conduites par l'IGAENR en novembre-décembre 2013 en préfiguration de la présente mission, il a été relevé des pratiques ponctuelles, des projets ou des besoins identifiés sur ces différents domaines touchant la politique des ressources humaines.

Rapport

Compréhensible, cette observation est néanmoins paradoxale dans la mesure où une prise en charge simultanée de ces questions aurait sans doute contribué, au moins à terme, à alléger la charge administrative liée à ces réformes. Une telle approche suppose une volonté politique claire dans un paysage aussi morcelé que celui de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La mission considère que la mise en œuvre de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, et des politiques de site qu'elle impulse, donne l'occasion d'accorder une importance renforcée aux fonctions supports. La loi, dans le respect de l'autonomie des établissements, donne à l'État les moyens de cette volonté à travers la combinaison, qui doit être parfaitement cohérente :

- ◆ du contrat unique de site⁵⁹, créé par la loi de juillet 2013 et passé avec les établissements d'enseignement supérieur dépendant du MENESR, sur la base d'un projet unique de site qui implique aussi les organismes de recherche⁶⁰, voire d'autres établissements volontaires ;
- ◆ des contrats⁶¹ d'objectifs passés avec les organismes de recherche et les lettres de mission adressées annuellement à leurs dirigeants.

Sur ce dernier point, comme évoqué *infra* (cf. 2), les conditions d'un suivi et donc d'un pilotage des fonctions support par les organismes et leur tutelles doivent être établies.

En conséquence de ses autres préconisations, la mission suggère que les conditions précises de ce suivi des fonctions support soient établies par les tutelles ministérielles et en particulier le MENESR, et s'inspirent des lignes directrices suivantes :

- ◆ le périmètre des fonctions support reprendrait celui qu'avait déterminé l'audit de 2011, complété le cas échéant, en particulier par des activités qu'elles n'avaient pas isolées jusque-là, et notamment celles liées à la justification des contrats⁶²- en développement - et susceptibles de mutualisation ;
- ◆ ce périmètre donnerait lieu à un suivi global des effectifs dédiés- les catégories de personnels pris en compte étant déterminées de manière claire et univoque -, mais aussi à un suivi plus particulier de plusieurs fonctions à enjeux forts, adossé aux codes familles professionnelles des personnels ITA correspondantes :
 - systèmes d'information ;
 - ressources humaines ;
 - gestion financière et comptable ;

⁵⁹ L'article L718-5 du code de l'éducation prévoit, depuis la loi de juillet 2013, que « sur la base du projet partagé prévu à l'article L. 718-2, un seul contrat pluriannuel d'établissement (...) est conclu entre le ministre chargé de l'enseignement supérieur et les établissements regroupés relevant de sa seule tutelle. Les établissements relevant d'autres autorités de tutelle et ces autorités peuvent être parties à ce contrat ».

⁶⁰ L'article L718-2 du code de l'éducation prévoit, depuis la loi de juillet 2013, que « sur un territoire donné, qui peut être académique ou inter-académique, sur la base d'un projet partagé, les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du seul ministère chargé de l'enseignement supérieur et les organismes de recherche partenaires coordonnent leur offre de formation et leur stratégie de recherche et de transfert ».

⁶¹ L'article L311-2 du code de la recherche dispose que « tout établissement public de recherche conclut avec l'Etat des contrats pluriannuels qui définissent, pour l'ensemble de ses activités, les objectifs de l'établissement ainsi que les engagements réciproques des parties. L'exécution de ces contrats fait l'objet d'une évaluation. L'État tient compte des résultats de l'évaluation réalisée par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, en particulier des résultats obtenus en application des dispositions de l'article L. 114-3-2 du code de la recherche, pour déterminer les engagements financiers qu'il prend envers les établissements dans le cadre des contrats pluriannuels susmentionnés ».

⁶² Cette activité, consommatrice de moyens, se développe : ainsi, l'INRA indique que les moyens qui lui sont dédiés sont passés de 18 à 27,6 ETP entre 2010 et 2013 ; l'IRSTEA consacre quant à lui 10,6 ETP à cette mission au 31 décembre 2013.

Rapport

- (avec un suivi distinct des ETP spécialisés et dédiés à la politique des achats d'une part, et à la justification des dépenses sur contrats et projets d'autre part) ;
- patrimoine et services généraux.
- ◆ le suivi serait assuré aux différents niveaux suivants : siège ; centres de recherche et délégations régionales - lorsqu'il y a lieu - ; structures opérationnelles de recherche ou de service, mixtes ou propres ; services mutualisés de gestion (cf. 4).

Un rapport annuel serait présenté au conseil d'administration et les contrats d'objectifs comme les lettres de mission annuelles aux dirigeants des organismes comporteraient des objectifs clairs en la matière.

Proposition n° 18 : Intégrer des objectifs en matière de fonctions support dans le développement des politiques de site, dans une perspective de mutualisation et de services communs, en particulier pour les achats, la gestion de contrats et les services informatiques.

Proposition n° 19 : Mettre en place (ministères de tutelle), en lien avec les organismes de recherche, un cadre précis de suivi des effectifs qu'ils dédient aux fonctions support aux différents niveaux - notamment, ceux des structures mixtes et des services mutualisés de gestion - sur la base des préconisations proposées par la mission.

Proposition n° 20 : Définir systématiquement dans les contrats d'objectifs et les lettres de mission annuelles aux dirigeants des organismes de recherche des objectifs en termes de gestion des fonctions support et de mutualisation.

CONCLUSION

Les gains d'efficacité en matière de fonctions support sont un enjeu important au bénéfice des activités de recherche, comme en témoigne la mise en place de plans d'action en la matière par les organismes de recherche.

La recherche de tels gains ne saurait se limiter aux seules actions internes aux organismes, mais devrait porter sur l'ensemble de l'écosystème de l'enseignement supérieur et de la recherche, organismes et établissements engageant conjointement des moyens importants dans des structures communes de recherche et dans le développement des politiques de site.

Ces gains permettront de dégager des marges de manœuvre, notamment pour accroître la qualité de service et développer des fonctions nouvelles, qui elles-mêmes généreront des gains d'efficacité. En dépit de la faiblesse des données disponibles, la mission s'est efforcée de donner des ordres de grandeur de certains de ces gains potentiels : effectifs des fonctions support, mises en place de services mutualisés de gestion au niveau des sites, achats, systèmes d'information.

Les recommandations de la mission supposent un engagement important des acteurs, et tout particulièrement de la tutelle ministérielle pour que soient concomitamment construit le système d'information et de gestion qui fait aujourd'hui tellement défaut et assuré un pilotage volontaire de la mutualisation des moyens support en lien avec les organismes et les politiques de site.

La mise en œuvre de la loi de juillet 2013 offre l'opportunité de construire de manière concomitante les projets académique et scientifique des sites universitaires et une mutualisation efficiente des activités supports qui les serviront.

A Paris, le 13 mai 2014

L'inspecteur général des finances



Rémi TOUSSAIN

L'inspecteur des finances



Guillaume VANDERHEYDEN

L'inspecteur général de l'administration,
de l'éducation nationale et de la recherche



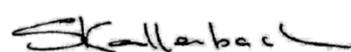
Jean-Pascal BONHOTAL

L'inspectrice générale de l'administration,
de l'éducation nationale et de la recherche



Anne BISAGNI-FAURE

L'inspectrice générale de l'administration,
de l'éducation nationale et de la recherche



Sacha KALLENBACH

Les 20 propositions de la mission

Proposition n° 1 : Établir, pour l'ensemble des acteurs, une nomenclature harmonisée des différentes catégories de structures mixtes de recherche et de service.

Proposition n° 2 : Attribuer à chaque structure mixte un identifiant unique, commun à l'ensemble des acteurs.

Proposition n° 3 : Assurer de la part du SAE une animation dédiée au secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche afin de conduire une démarche de progrès continue de la fonction achats des organismes de recherche.

Proposition n° 4 : Mettre progressivement en place un réseau de compétences « achats » au niveau régional et des sites pour accroître la professionnalisation des acteurs et la massification des achats notamment « métier ».

Proposition n° 5 : Adopter une règle unique pour les achats réalisés par les organismes de recherche, à l'occasion de la transposition de la directive européenne 2014/24 du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

Proposition n° 6 : Suivre (MENESR) le développement du projet de dématérialisation des achats par le CNRS et examiner les conditions de son extension à d'autres organismes, en fonction des résultats de cette expérimentation.

Proposition n° 7 : Distinguer la notion de tutelles scientifiques de celle d'opérateurs de gestion ; ces derniers devraient être deux au plus.

Proposition n° 8 : Développer progressivement des services mutualisés de gestion au niveau des sites, en assurant une professionnalisation des équipes et la mise en place de services nouveaux (achats, gestions des contrats, etc.).

Proposition n° 9 : Promouvoir une démarche progressive pour la mise en place de ces services mutualisés de gestion, le cas échéant, accompagnée à la demande, d'une mission d'appui.

Proposition n° 10 : Établir (MENESR) un état des pratiques de gestion des établissements d'enseignement supérieur et des disparités qui subsistent en vue d'une plus grande convergence, notamment à l'occasion de la mise en œuvre en 2016 du nouveau cadre budgétaire et comptable issu du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012.

Proposition n° 11 : Établir, sous la conduite du MENESR, un référentiel des structures et des données.

Proposition n° 12 : Mettre en place un comité de mutualisation informatique présidé par une personnalité qualifiée indépendante, ayant vocation à assurer dans les meilleurs délais la convergence des systèmes de gestion et à piloter une mutualisation des expertises et compétences informatiques.

Proposition n°13 : Établir (MENESR, sous réserve d'une organisation adaptée) un schéma directeur visant à faire converger progressivement les progiciels de gestion des organismes et faciliter l'établissement, à terme, d'un système d'information global de la recherche.

Proposition n° 14 : Développer, en même temps que les applications informatiques de gestion des unités, les conditions d'une réelle transparence des moyens alloués aux unités de recherche et d'un dialogue de gestion partagé entre les tutelles.

Proposition n° 15 : Établir le RNSR sur des bases automatisées et fiabilisées et non plus selon un processus déclaratif et facultatif.

Rapport

Proposition n° 16 : Établir un schéma directeur des infrastructures de stockage (*data centers*), avec l'assistance de la DISIC.

Proposition n° 17 : Conduire une mission sur les effets du développement des ressources contractuelles pour les organismes et notamment sur les fonctions support et leur financement comme en matière de politique des ressources humaines.

Proposition n° 18 : Intégrer des objectifs en matière de fonctions support dans le développement des politiques de site, dans une perspective de mutualisation et de services communs, en particulier pour les achats, la gestion de contrats et les services informatiques.

Proposition n° 19 : Mettre en place (ministères de tutelle), en lien avec les organismes de recherche, un cadre précis de suivi des effectifs qu'ils dédient aux fonctions support aux différents niveaux - notamment, ceux des structures mixtes et des services mutualisés de gestion - sur la base des préconisations proposées par la mission.

Proposition n° 20 : Définir systématiquement dans les contrats d'objectifs et les lettres de mission annuelles aux dirigeants des organismes de recherche des objectifs en termes de gestion des fonctions support et de mutualisation.

Principaux sigles utilisés

- ◆ **AERES** : Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
- ◆ **AMUE** : Agence de mutualisation des universités et établissements
- ◆ **ANR** : Agence nationale de la recherche
- ◆ **BAP** : Branches d'activités professionnelles
- ◆ **CIRAD** : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
- ◆ **CNRS** : Centre national de la recherche scientifique
- ◆ **COMUE** : Communauté d'universités et d'établissements
- ◆ **CPU** : Conférence des présidents d'université
- ◆ **DGG** : Délégation globale de gestion
- ◆ **DISIC** : Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
- ◆ **DU** : Directeur d'unité
- ◆ **EPSCP** : Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
- ◆ **EPIC** : Établissement public à caractère industriel et commercial
- ◆ **EPST** : Établissement public à caractère scientifique et technologique
- ◆ **EQUIPEX** : Équipement d'excellence (dans le cadre du programme d'investissements d'avenir)
- ◆ **ETP** : Équivalent temps plein
- ◆ **ETPT** : Équivalent temps plein travaillé
- ◆ **IDEX** : Initiative d'excellence (dans le cadre du programme d'investissements d'avenir)
- ◆ **INRA** : Institut national de la recherche agronomique
- ◆ **INRIA** : Institut national de recherche en informatique et automatique
- ◆ **INSERM** : Institut national de la santé et de la recherche médicale
- ◆ **IRD** : Institut de recherche pour le développement
- ◆ **IRSTEA** : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
- ◆ **ITA** : Ingénieurs, techniciens et administratifs
- ◆ **LABEX** : Laboratoire d'excellence (dans le cadre du programme d'investissements d'avenir)
- ◆ **MENESR** : Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
- ◆ **PIA** : Programme « investissements d'avenir »
- ◆ **PRES** : Pôle de recherche et d'enseignement supérieur
- ◆ **RENATER** : Réseau national de télécommunications pour la technologie, l'enseignement et la recherche
- ◆ **SAE** : Service des achats de l'Etat
- ◆ **SATT** : Société d'accélération du transfert de technologie
- ◆ **UMR** : Unité mixte de recherche
- ◆ **UMS** : Unité mixte de service
- ◆ **UR** : Unité de recherche
- ◆ **US** : Unité de service

PIÈCES JOINTES AU RAPPORT

LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIECE JOINTE 1 : LETTRE DE MISSION

**PIECE JOINTE 2 : ANALYSE DES DONNÉES RELATIVES AUX STRUCTURES
PARTENARIALES DU CNRS**

**PIECE JOINTE 3 : ANALYSE DE LA DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES SUR LES
CONDITIONS DE MUTUALISATION EN MATIÈRE INFORMATIQUE**

Pièce jointe n° 1

Lettre de mission

Pièce jointe n° 1



Ministère de l'Économie et des Finances

Ministère délégué au Budget

*Ministère de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche*

Paris, le - 9 JAN. 2014

À

Madame la cheffe du service
de l'Inspection générale des Finances

Monsieur le chef du service
de l'Inspection générale de l'Administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Objet : *Évaluation de l'implantation territoriale des organismes de recherche et perspectives de mutualisation entre établissements et universités*

Les organismes publics de recherche contribuent de manière déterminante à l'excellence de la production scientifique de notre pays. Ils sont également essentiels à la vitalité académique des universités et établissements d'enseignement supérieur. Ils concourent puissamment à la capacité d'innovation de notre économie.

Le gouvernement a engagé plusieurs réformes visant à conforter leur positionnement et à développer des synergies entre les différents acteurs de la communauté scientifique, en oeuvrant notamment à l'élaboration des politiques de site à l'échelle du territoire et à la création de pôles régionaux.

La loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche promeut ainsi le renforcement de la coopération entre tous les types d'établissements d'enseignement supérieur, les organismes de recherche, les acteurs socio-économiques et les collectivités territoriales, par des contrats de site visant à organiser de façon coordonnée leur offre de formation et leur stratégie de recherche et de transfert.

Cette orientation rend nécessaire une réflexion approfondie et opérationnelle sur l'organisation territoriale des organismes de recherche, afin d'en optimiser l'implantation et l'efficience.

Nous souhaitons donc que l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche engagent une mission visant à examiner les conditions de mise en œuvre des politiques de site pour les organismes publics de recherche.

.../...

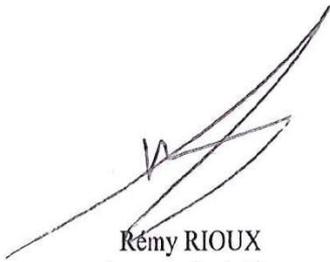
Pièce jointe n° 1

Vous examinerez les regroupements territoriaux et les opérations de mutualisation pouvant être opérés au sein de chaque établissement, entre établissements de recherche, mais aussi entre les organismes de recherche et les universités. Vous préciserez les dispositifs juridiques et de gestion qu'il vous paraît nécessaires de mobiliser à cette fin. Vous évalueriez notamment la valeur ajoutée du dispositif de délégation globale de gestion.

Avec l'aide des établissements et organismes, vous formulerez des scénarios d'optimisation de leurs implantations et de leurs fonctions support. Ces scénarios comporteront des mesures précises permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion des établissements de recherche, en intégrant les unités mixtes de recherche qu'ils ont avec les établissements d'enseignement supérieur en visant une diminution des dépenses liées aux fonctions support des établissements de l'ordre de 10 %.

Vous étudierez également les réorganisations et mutualisations possibles au sein des implantations internationales des organismes de recherche, notamment dans le domaine de la recherche pour le développement, en cohérence avec les orientations définies par le comité interministériel pour la coopération internationale et le développement du 31 juillet 2013. Vous veillerez à prendre en compte la spécificité de ces organismes, s'agissant tant de leur périmètre d'intervention que de leur positionnement dans le secteur de la recherche.

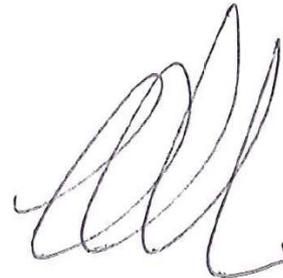
Vos travaux nous seront transmis dans un délai de quatre mois à compter de la transmission de la présente lettre.



Rémy RIOUX
Directeur de Cabinet



Jacques FONTANILLE
Directeur de Cabinet



Amélie VERDIER
Directrice de Cabinet

Pièce jointe n°2

Analyse des données relatives aux structures partenariales du CNRS

SOMMAIRE

1. MÉTHODOLOGIE RELATIVE À L'ANALYSE DES DONNÉES DU CNRS CONCERNANT LES STRUCTURES PARTENARIALES ET LES UMR.....	1
1.1. Entités faisant l'objet de l'analyse	1
1.2. Méthodologie retenue s'agissant des données relatives aux effectifs et aux éléments financiers	2
2. LES STRUCTURES PARTENARIALES : UNE PRÉDOMINANCE DU CNRS EN TERMES D'EFFECTIFS ET DE L'UNIVERSITÉ EN TERMES D'HÉBERGEMENT	3
2.1. Au sein des structures partenariales, les effectifs du CNRS représentent, en volume, près de la moitié de l'effectif total mais ses fonctions support restent morcelées	3
2.1.1. <i>Les effectifs du CNRS dans les structures partenariales représentent 48 % des effectifs totaux de celles-ci.....</i>	<i>3</i>
2.1.2. <i>Les effectifs fonction support affectés par le CNRS dans les structures partenariales apparaissent en revanche morcelés.....</i>	<i>4</i>
2.1.3. <i>Une forte concentration des effectifs respectifs du CNRS et de ses partenaires dans les structures.....</i>	<i>5</i>

2.2. Si le CNRS reste le contributeur le plus important en termes d'effectifs, l'université héberge plus de la moitié des effectifs des structures partenariales	7
3. PARMIS LES STRUCTURES PARTENARIALES, L'UMR CONSTITUE L'ENTITÉ FONDAMENTALE DE RECHERCHE POUR LE CNRS ET SES PARTENAIRES	8
3.1. Les UMR regroupent plus de 90 % des effectifs des acteurs de la recherche présents dans les structures partenariales	8
3.2. Pour le CNRS, les UMR représentent plus de 90 % des ressources des structures partenariales auxquelles il participe.....	10
4. LES UMR MULTIPARTITES REPRÉSENTENT PLUS DE 85 % DES UMR	16
5. L'UNIVERSITÉ : PARTENAIRE INCONTOURNABLE DU CNRS DANS LES UMR	17
5.1. L'université héberge plus de la moitié des UMR associant le CNRS et des effectifs de ces dernières	17
5.2. L'université est le partenaire quasi exclusif du CNRS dans les UMR en partenariat bilatéral.....	19
5.3. Dans près des trois-quarts des UMR tripartites, le CNRS est en partenariat avec au moins une université.....	22
5.4. Dans 86 % des UMR quadripartites, le CNRS est le partenaire d'au moins une université.....	23
5.5. L'université est le partenaire du CNRS dans la quasi-totalité des UMR rassemblant plus de quatre partenaires.....	24
6. SI LES FONCTIONS SUPPORT DU CNRS APPARAISSENT MORCELÉES, IL EST DIFFICILE D'APPRÉHENDER LA SITUATION GLOBALE DES FONCTIONS SUPPORT DANS LES UMR EN RAISON DE L'ABSENCE DE DONNÉES DE SES PARTENAIRES.....	25
6.1. Pour le CNRS, le ratio effectif fonctions support /effectif total est compris entre 0 et 10 % dans plus de 70 % des UMR	25
6.2. Des UMR toutefois marquées par un morcellement des effectifs fonctions support du CNRS, en particulier dans les UMR tripartites.....	27
6.3. L'appréhension de l'adéquation des fonctions support au niveau d'effectif des UMR et des éventuelles économies d'échelle qui pourraient être attendues dans les UMR multipartite reste difficile.....	28
7. DANS PLUS DE 80 % DES UMR, LES DEUX PRINCIPAUX CONTRIBUTEURS EN EFFECTIFS AFFECTENT PLUS DE 75 % DES EFFECTIFS DE L'UMR.....	30
8. DANS 73 % DES UMR, L'ÉTABLISSEMENT HÉBERGEUR FIGURE PARMIS LES DEUX PREMIERS CONTRIBUTEURS EN EFFECTIFS.....	31

1. Méthodologie relative à l'analyse des données du CNRS concernant les structures partenariales et les UMR

La présente analyse porte exclusivement sur les structures partenariales du CNRS dans la mesure où seul cet organisme a été en mesure de transmettre dans les délais impartis les données requises.

1.1. Entités faisant l'objet de l'analyse

Sont exclues du champ de l'analyse les unités ne présentant pas un caractère partenariale, en particulier les unités propres du CNRS :

- ◆ les groupements de service (GDS) ;
- ◆ les unités propres de service (UPS) ;
- ◆ les unités propres de recherche (UPR) ;
- ◆ les structures non CNRS (SNC).

Au sens de la présente annexe, sont considérées comme « structures partenariales » et entrent donc dans le champ de l'analyse les entités suivantes :

Tableau 1 : Structures partenariales entrant dans le champ de l'analyse

Structures partenariales		
ERL Equipes de recherche labélisée	UMS Unités mixtes de recherche	FRC Fédération de recherche du CNRS
FRE Formations de recherche en évolution	URA Unités de recherche associée	IFR Instituts fédératifs de recherche
UMI Unités mixtes internationales	USR Unités de services et de recherche	-
UMR Unités mixtes de recherche	FR Fédérations de recherche	-

Source : CNRS. Mission.

Les données relatives à chaque catégorie sont exclusives. En particulier, les effectifs des fédérations de recherche (FR) correspondent à des effectifs (en ETP) propres à ce type de structures alors même que ces structures fédèrent plusieurs unités de recherche (cf. Encadré 1).

Encadré 1 : Les fédérations de recherche (FR)

Les fédérations de recherche (FR) sont des structures fédératives de recherche regroupant, en totalité ou en partie, des unités et formations de recherche en évolution relevant du CNRS et d'autres organismes. Elles peuvent inclure des organismes de recherche dont la participation est susceptible de revêtir des formes diverses telles que l'affectation de personnels, l'allocation de crédits ou d'équipements.

Source : CNRS.

1.2. Méthodologie retenue s'agissant des données relatives aux effectifs et aux éléments financiers

- ◆ **Périmètre des données relatives aux effectifs** : ETP (source : bilan social du CNRS en cours de réalisation en février 2014, données arrêtées au 10 février 2014) :
Sont présentés dans les colonnes "ETP CNRS", les personnels payés par le CNRS au 31 décembre 2013 : permanents, non titulaires, apprentis, vacataires, et marins, et affectés dans l'unité concernée ;
- ◆ **Ressources financières** (source : BFC - Exécution des crédits sur subventions d'Etat et sur ressources propres au 31 décembre 2013, extraction des données du 20 février 2014).
La colonne "Ressources sur subventions CNRS (en k€)" présente les dépenses de fonctionnement et d'équipement exécutées, en 2013, sur la subvention d'Etat CNRS.
La colonne "Autres ressources CNRS (dont conventions de recherche - en k€ -)" présente les dépenses de fonctionnement et d'équipement exécutées, en 2013, sur les ressources propres gérées au CNRS.
- ◆ **Personnels permanents des établissements tutelles**
Les décomptes pour les établissements partenaires du CNRS dans les unités concernées ont été initialement réalisés par le CNRS en personnes physiques. En lien avec la sous-direction des systèmes d'information et études statistiques du MESR, la mission a procédé à une conversion des effectifs personnes physiques en ETP. Cette conversion a été réalisée à partir de clé de répartition par catégorie d'entités (collecté notamment à partir de l'enquête annuelle réalisée par le MESR).

Tableau 2 : Clés de conversion des effectifs personnes physiques en ETP par catégorie d'acteurs de la recherche

Catégorie d'acteurs de la recherche	Ratio de conversion des effectifs personnes physiques en ETP
Administration	100 %
CHU, hôpitaux, laboratoires santé et assimilés	62 %
CNRS	98 %
Divers	85 %
Ecole	64 %
Entreprise	100 %
Etablissement de recherche et/ou d'enseignement supérieur (hors organismes de recherche MESR, universités, écoles)	93 %
Ministère	100 %
Organisme de recherche tutelle MESR	93 %
Universités	55 %

Source : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. DGESEP/DGRI. Mission.

2. Les structures partenariales : une prédominance du CNRS en termes d'effectifs et de l'université en termes d'hébergement

2.1. Au sein des structures partenariales, les effectifs du CNRS représentent, en volume, près de la moitié de l'effectif total mais ses fonctions support restent morcelées

2.1.1. Les effectifs du CNRS dans les structures partenariales représentent 48 % des effectifs totaux de celles-ci

Le CNRS contribue à hauteur de 48 % de l'effectif total (53 311 ETP) présent dans les unités ou structures partenariales. Les universités d'une part et les autres partenaires d'autre part, contribuent à part égale en termes d'effectifs (25,9 % et 26 %). Cette répartition est équivalente au sein des seules UMR (cf. tableau 2 et graphique 2).

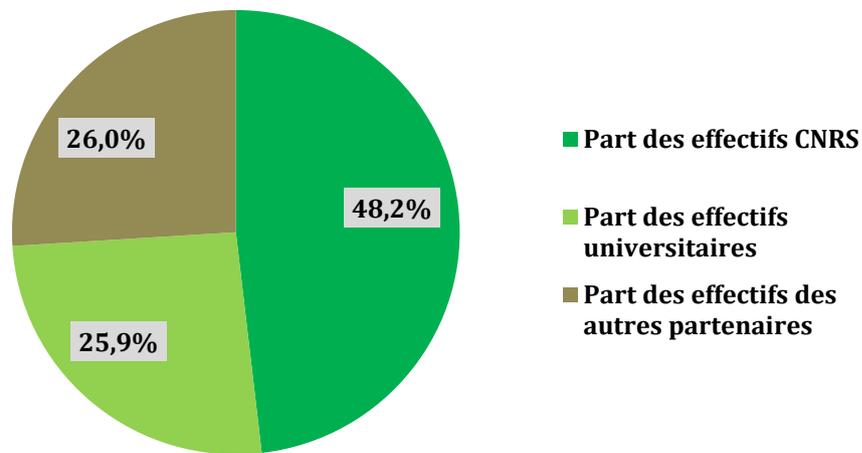
Tableau 3 : Part respective de la contribution en effectifs du CNRS, des universités et des autres partenaires par type de structure partenariale

Types d'unité/structure	Effectif CNRS/effectif total	Effectif universités/effectif total	Effectif des autres partenaires/effectif total
ERL	26,61 %	12,41 %	60,98 %
FR	65,01 %	20,50 %	14,50 %
FRC	97,55 %	0,00 %	2,45 %
FRE	33,09 %	52,96 %	13,96 %
IFR	19,84 %	7,90 %	72,26 %
UMI	41,43 %	13,33 %	45,24 %
UMR	48,18 %	26,25 %	25,56 %
UMS	54,16 %	17,59 %	28,26 %
URA	25,60 %	0,00 %	74,40 %
USR	66,62 %	11,71 %	21,67 %
Total général	48,16 %	25,86 %	25,99 %

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Pièce jointe n°2

Graphique 1 : Part respective de la contribution en effectifs du CNRS, des universités et des autres partenaires dans les structures partenariales



Source : Données CNRS. Calculs Mission.

2.1.2. Les effectifs fonction support affectés par le CNRS dans les structures partenariales apparaissent en revanche morcelés

Il convient de noter que dans 57,8 % des structures partenariales, les effectifs fonctions support du CNRS sont soit absents soit inférieurs à un ETP. Dans 26,3 % des structures partenariales, le CNRS ne contribue pas en effectifs fonction support. Dans 31,5 % des structures partenariales, les fonctions support sont inférieures ou égales à un ETP. Ainsi, dans environ un tiers des structures partenariales, les fonctions support sont morcelées (cf. Tableau 4 et Tableau 5).

Tableau 4 : Ventilation des effectifs fonction support du CNRS dans les structures partenariales, par tranche d'effectif fonction support du CNRS

Effectif fonction support du CNRS par tranche (en ETP)	Nombre total de structures	Effectif fonctions support du CNRS (en ETP) concernés	Effectif total des universités concernées (en ETP)	Effectif total hébergé par l'université (en ETP)
0	300	0,00	1 379,46	2 090,51
0 à 1 compris	360	307,80	2 998,80	5 924,19
supérieur 1 à 2 compris	193	329,50	2 757,81	5 207,96
supérieur à 2 à 3 compris	118	304,69	2 195,50	4 649,42
supérieur à 3 à 4 compris	58	200,76	987,23	2 262,80
supérieur à 4 à 5 compris	28	124,58	534,06	1 000,36
supérieur à 5 à 10 compris	71	474,65	2 184,98	5 710,79
supérieur à 10 à 20 compris	12	151,87	209,97	843,36
supérieur à 20	2	70,38	20,50	544,40
Total général	1 142	1 964,21	13 268,30	28 233,79

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

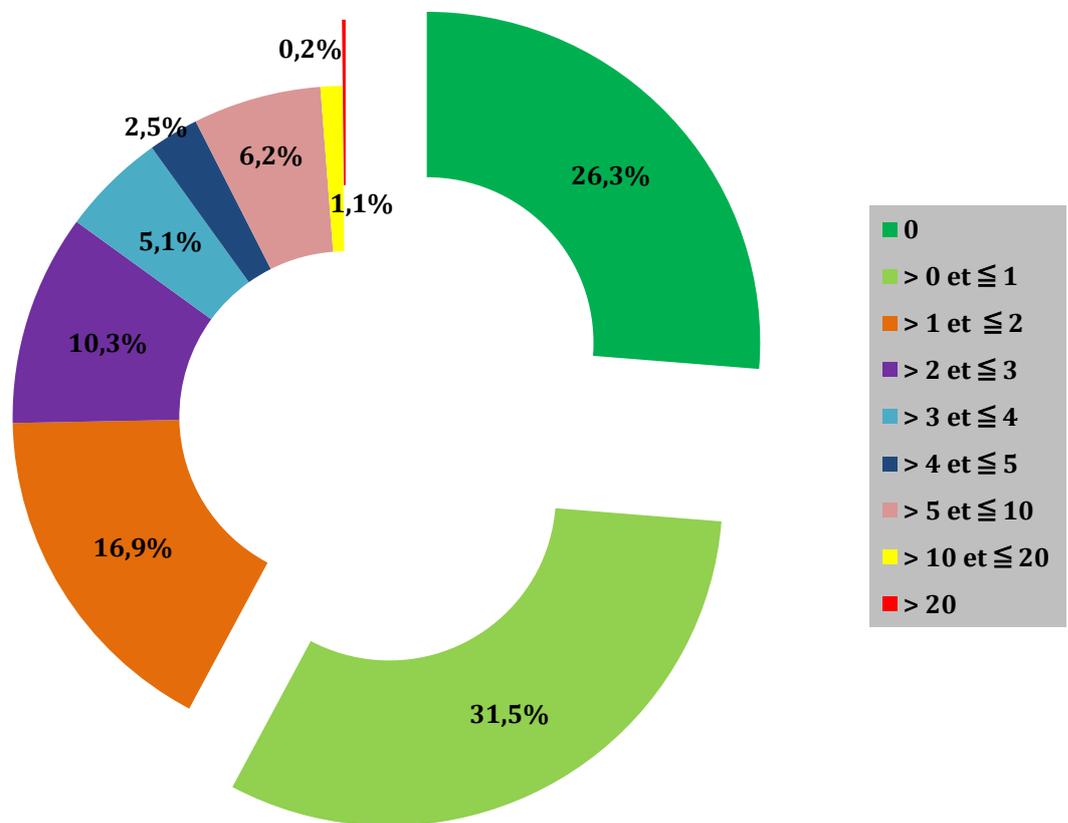
Pièce jointe n°2

Tableau 5 : Répartition du nombre de structures partenariales par tranche d'effectifs support du CNRS

Effectif fonction support du CNRS par tranche (en ETP)	Nombre d'unité par tranche (%)
0	26,3 %
> 0 et \leq 1	31,5 %
> 1 et \leq 2	16,9 %
> 2 et \leq 3	10,3 %
> 3 et \leq 4	5,1 %
> 4 et \leq 5	2,5 %
> 5 et \leq 10	6,2 %
> 10 et \leq 20	1,1 %
> 20	0,2 %
Total général	100,0 %

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Graphique 2 : Répartition du nombre structures partenariales par tranche d'effectifs support (en ETP) du CNRS



Source : Données CNRS. Calculs et graphique Mission.

2.1.3. Une forte concentration des effectifs respectifs du CNRS et de ses partenaires dans les structures

Le CNRS concentre 85,5 % de ses effectifs (21 130 ETP) dans 56 % des structures partenariales auxquelles il participe (640 entités). Dans ces mêmes structures, en proportion, cette concentration d'effectifs est comparable s'agissant des effectifs des universités (11 483 ETP, soit 86,5 % des effectifs universitaires concernés) et des autres acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche (11 983 ETP, soit 89,9 % des effectifs des acteurs concernés).

Pièce jointe n°2

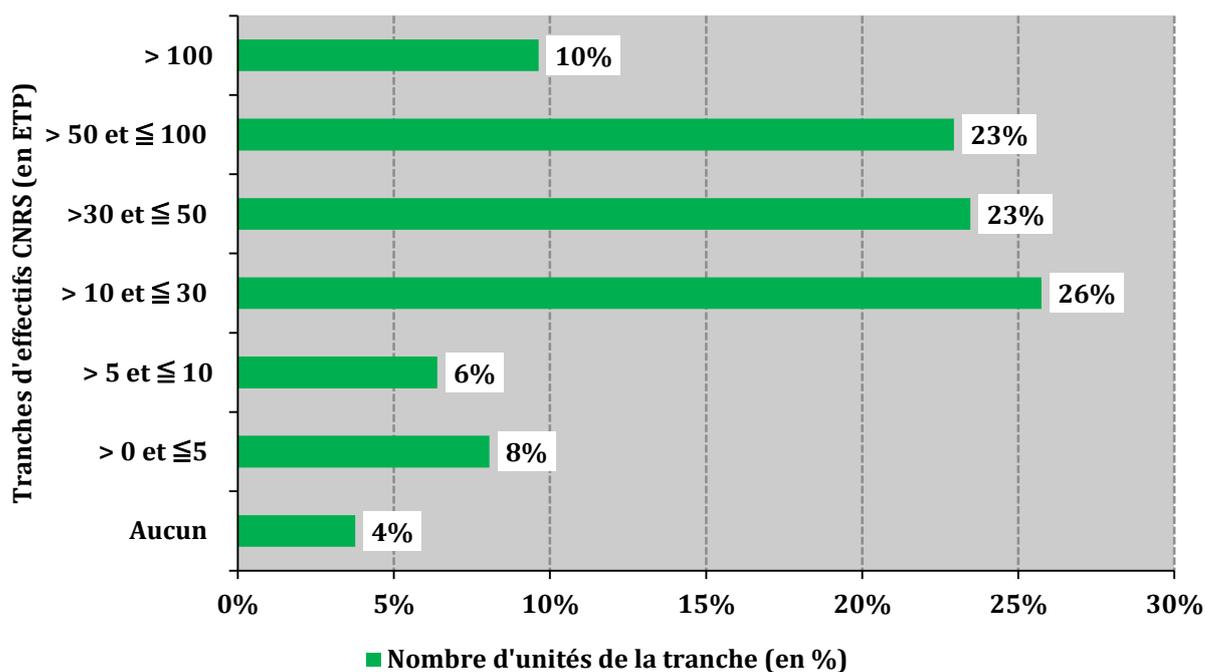
Dans les 640 structures susmentionnées, cette concentration des effectifs du CNRS se matérialise par une affectation d'au moins 30 ETP par structure partenariale.

Tableau 6 : Ventilation des effectifs des structures partenariales par tranche d'effectif CNRS

Effectif total du CNRS par tranche (en ETP)	Nombre total de structures concernées	Effectifs du CNRS concernés (en ETP)	Effectifs des universités concernées (en ETP)	Effectifs des autres acteurs ESR concernés (en ETP)	Effectif total des structures concernées (en ETP)
Aucun	43,00	0,00	0,00	0,00	0,00
> 0 et ≤ 5	92,00	110,80	52,63	42,74	206,17
> 5 et ≤ 10	73,00	344,70	106,92	97,39	549,01
> 10 et ≤ 30	294,00	3 123,25	1 624,88	1 209,77	5 957,90
> 30 et ≤ 50	268,00	4 860,45	2 942,85	2 723,87	10 527,17
> 50 et ≤ 100	262,00	7 971,00	4 885,17	5 218,91	18 075,08
> 100	110,00	8 299,05	3 655,85	4 041,03	15 995,93
Total	1 142,00	24 709,25	13 268,30	13 333,71	51 311,26

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Graphique 3 : Part des structures partenariales par tranche d'effectifs CNRS



Source : Données CNRS. Calculs Mission.

2.2. Si le CNRS reste le contributeur le plus important en termes d'effectifs, l'université héberge plus de la moitié des effectifs des structures partenariales

Les effectifs des structures partenariales auxquelles le CNRS est associé sont majoritairement hébergés par les universités (55 % des effectifs) ou les autres partenaires du CNRS (35 % des effectifs), parmi lesquels les écoles. Le CNRS héberge une faible proportion (10 %) des effectifs de ces structures (cf. graphique 3).

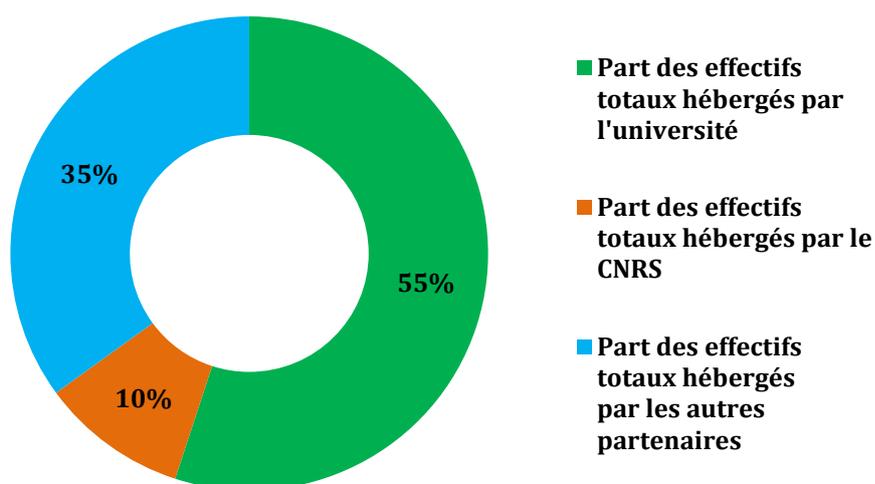
Cette répartition des effectifs au regard de la nature de l'hébergeur est équivalente pour les seules UMR (université : 56,41 % ; CNRS : 9,97 % ; autres partenaires : 33,63 %).

Tableau 7 : Part des effectifs totaux hébergés par l'université, le CNRS et les autres partenaires par type de structure partenariale

Types de structure partenariale	Part des effectifs totaux hébergés par l'université	Part des effectifs totaux hébergés par le CNRS	Part des effectifs totaux hébergés par les autres partenaires
ERL	15,96 %	0,00 %	84,04 %
FR	48,91 %	26,41 %	24,68 %
FRC	0,00 %	0,00 %	100,00 %
FRE	76,51 %	11,64 %	11,86 %
IFR	32,08 %	6,59 %	61,33 %
UMI	0,00 %	0,00 %	100,00 %
UMR	56,41 %	9,97 %	33,63 %
UMS	35,70 %	7,30 %	57,00 %
URA	0,00 %	0,00 %	100,00 %
USR	31,08 %	14,57 %	54,36 %
Total général	55,02 %	9,97 %	35,01 %

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Graphique 4 : Ventilation des effectifs des unités et structures partenariales par catégorie d'hébergeur



Source : Données CNRS. Calculs et graphique Mission.

3. Parmi les structures partenariales, l'UMR constitue l'entité fondamentale de recherche pour le CNRS et ses partenaires

3.1. Les UMR regroupent plus de 90 % des effectifs des acteurs de la recherche présents dans les structures partenariales

Le CNRS est présent dans 827 UMR, ces dernières représentant 72,4 % des structures partenariales dans lesquelles il est impliqué (1 142 structures au total). Les effectifs du CNRS et de ses partenaires dans les UMR représentent 92,5 % des effectifs totaux des structures partenariales.

Pièce jointe n°2

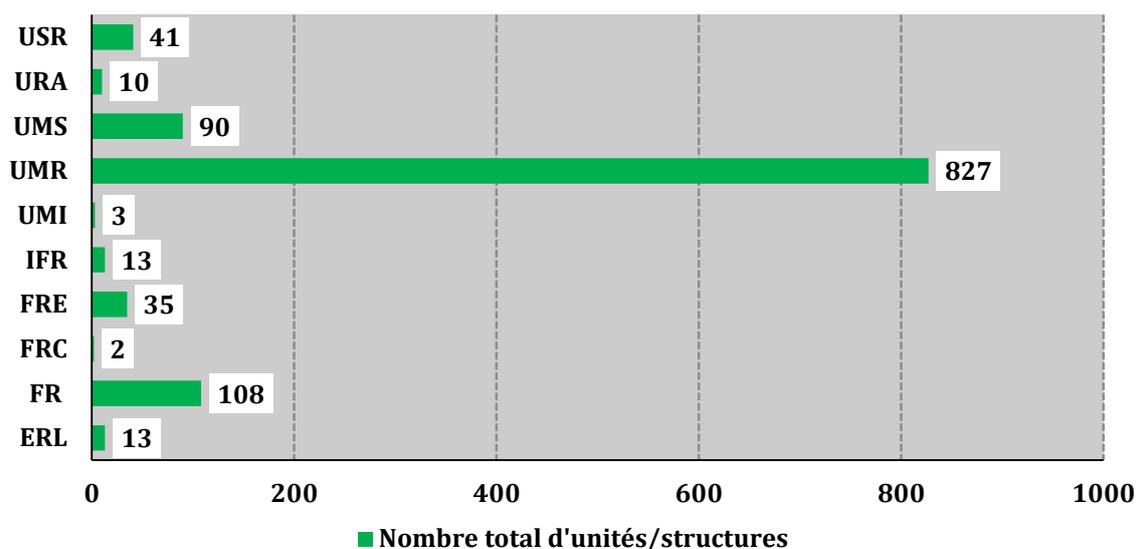
Tableau 8 : Ventilation des effectifs par catégorie de structures partenariales du CNRS

Types de structure	Nombre de structures partenariales	Effectif total des unités/structures (en ETP)	Effectif total du CNRS (en ETP)	Effectif total fonctions support du CNRS (en ETP)	Effectif total des universités (en ETP)	Effectif total des autres partenaires - hors CNRS et universités- (en ETP)	Effectif total hébergé par l'université (en ETP)	Effectif total hébergé par le CNRS (en ETP)	Effectif CNRS/effectif total (en %)
ERL	13	227,70	60,60	2,70	28,25	138,85	36,33	0,00	26,61
FR	108	432,42	281,10	46,88	88,64	62,68	211,48	114,22	65,01
FRC	2	34,75	33,90	6,00	0,00	0,85	0,00	0,00	97,55
FRE	35	741,70	245,40	20,19	392,79	103,51	567,44	86,33	33,09
IFR	13	84,17	16,70	1,70	6,65	60,82	27,00	5,55	19,84
UMI	3	74,82	31,00	1,70	9,97	33,85	0,00	0,00	41,43
UMR	827	47 483,48	22 879,50	1 722,52	12 466,11	12 137,88	26 784,45	4 732,24	48,18
UMS	90	1 140,37	617,60	98,09	200,55	322,22	407,12	83,28	54,16
URA	10	448,46	114,80	3,70	0,00	333,66	0,00	0,00	25,60
USR	41	643,39	428,65	60,74	75,34	139,40	199,96	93,71	66,62
Total général	1 142	51 311,26	24 709,25	1 964,21	13 268,30	13 333,71	28 233,79	5 115,33	48,16

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Pièce jointe n°2

Graphique 5 : Répartition en volume par type structures partenariales auxquelles participent le CNRS



Source : Données CNRS. Graphique Mission.

La priorité des acteurs de la recherche est ainsi mise sur la collaboration dans les UMR. Le CNRS consacre 92,59 % des effectifs dédiés aux structures partenariales aux UMR ; les universités y consacrent 93,95 % et les autres partenaires (écoles, autres organismes de recherche et établissements d'enseignement supérieur) 91,03 % (cf. Tableau 9).

Tableau 9 : Effort contributif du CNRS et de ses partenaires en termes d'effectifs dans les UMR

	CNRS	Effectif des universités	Effectif des autres partenaires (hors CNRS et universités)-
Effectif dans les UMR (en ETP)	22 879,50	12 466,11	12 137,88
Effectif total dans les structures partenariales (en ETP)	24 709,25	13 268,30	13 333,71
Effectif des UMR/ effectif total dans les structures partenariales (en %)	92,59	93,95	91,0

Source : Donnée CNRS. Calculs Mission.

3.2. Pour le CNRS, les UMR représentent plus de 90 % des ressources des structures partenariales auxquelles il participe

Les ressources des UMR représentent 90,2 % du total des ressources des structures partenariales. Cette prépondérance des ressources des UMR se traduit de manière hétérogène qu'il s'agisse des ressources sur subventions d'Etat (88,9 % des ressources sur subvention) ou des autres ressources (dont conventions de recherche) qui représentent 90,9 % du montant total de ces ressources (cf. Tableau 10 et Graphique 6).

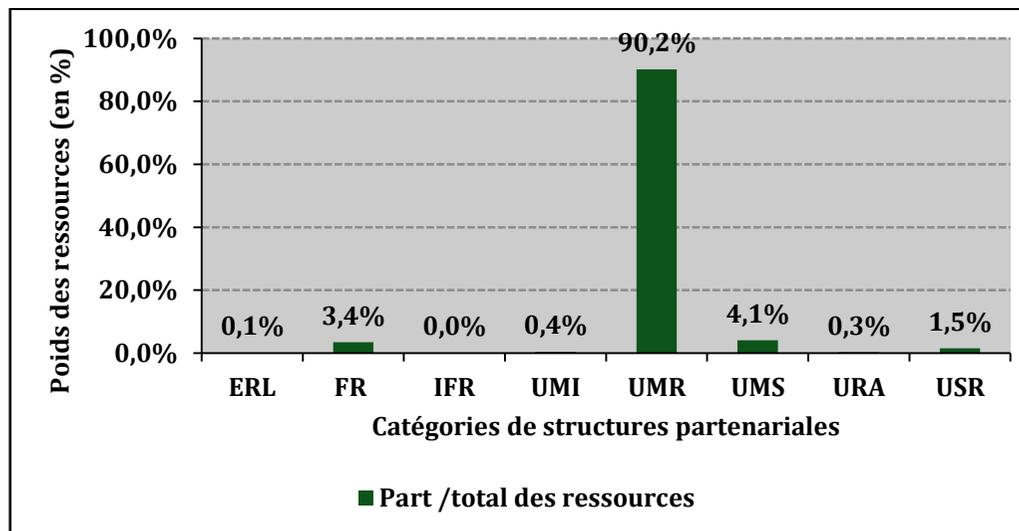
Pièce jointe n°2

Tableau 10 : Ventilation des ressources des structures partenariales du CNRS

Type de structure partenariale	Ressources du CNRS sur subventions d'Etat (en k€)	Autres ressources du CNRS (dont conventions de recherche) (en k€)	Part / total des ressources sur subventions d'Etat	Part / total des autres ressources	Part /total des ressources
ERL	281,6	165,5	0,2 %	0,1 %	0,1 %
FR	5 710,7	10 943,6	3,4 %	3,5 %	3,4 %
IFR	35,1	5,9	0,0 %	0,0 %	0,0 %
UMI	240,8	1 692,0	0,1 %	0,5 %	0,4 %
UMR	150 976,4	287 090,0	88,9 %	90,9 %	90,2 %
UMS	8 512,4	11 251,9	5,0 %	3,6 %	4,1 %
URA	719,7	617,2	0,4 %	0,2 %	0,3 %
USR	3 396,6	4 040,8	2,0 %	1,3 %	1,5 %
Total général	169 873,4	315 806,9	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Graphique 6 : Ventilation des ressources des structures partenariales du CNRS



Source : Données CNRS. Calculs et graphique Mission.

Pièce jointe n°2

La structure des ressources CNRS dans les UMR varie en fonction du niveau d'effectif que ce dernier affecte dans l'unité

Le montant moyen des ressources des UMR¹ s'accroît proportionnellement au niveau d'effectif affecté par le CNRS dans les unités (cf. Graphique 7). Il convient toutefois de noter une variation de la structure des ressources en fonction de ce même niveau d'effectif (cf. Graphique 8).

Le montant total des ressources des UMR du CNRS s'élève, au 31 décembre 2013, à plus de 438 M€. Les ressources sur subventions d'Etat représentent 34,5 % des ressources totales tandis que les autres ressources (dont ressources sur conventions de recherche), représentent 65,5 % du montant total des ressources du CNRS dans les UMR.

Le poids relatif et en volume des ressources sur subventions d'Etat est supérieur à celui des autres ressources dans les UMR où le CNRS affecte entre zéro et cinq ETP. Ce rapport s'inverse lorsque le CNRS affecte plus de cinq ETP dans une UMR. Les UMR dans lesquelles le CNRS affecte entre 10 et 50 ETP, qui représentent 64,7 % des UMR disposent majoritairement de ressources autres que celles sur subventions d'Etat (cf. Graphique 8).

¹ Rappel : ces ressources, hors T2, sont constituées des dépenses de fonctionnement et d'équipement exécutées, en 2013.

Pièce jointe n°2

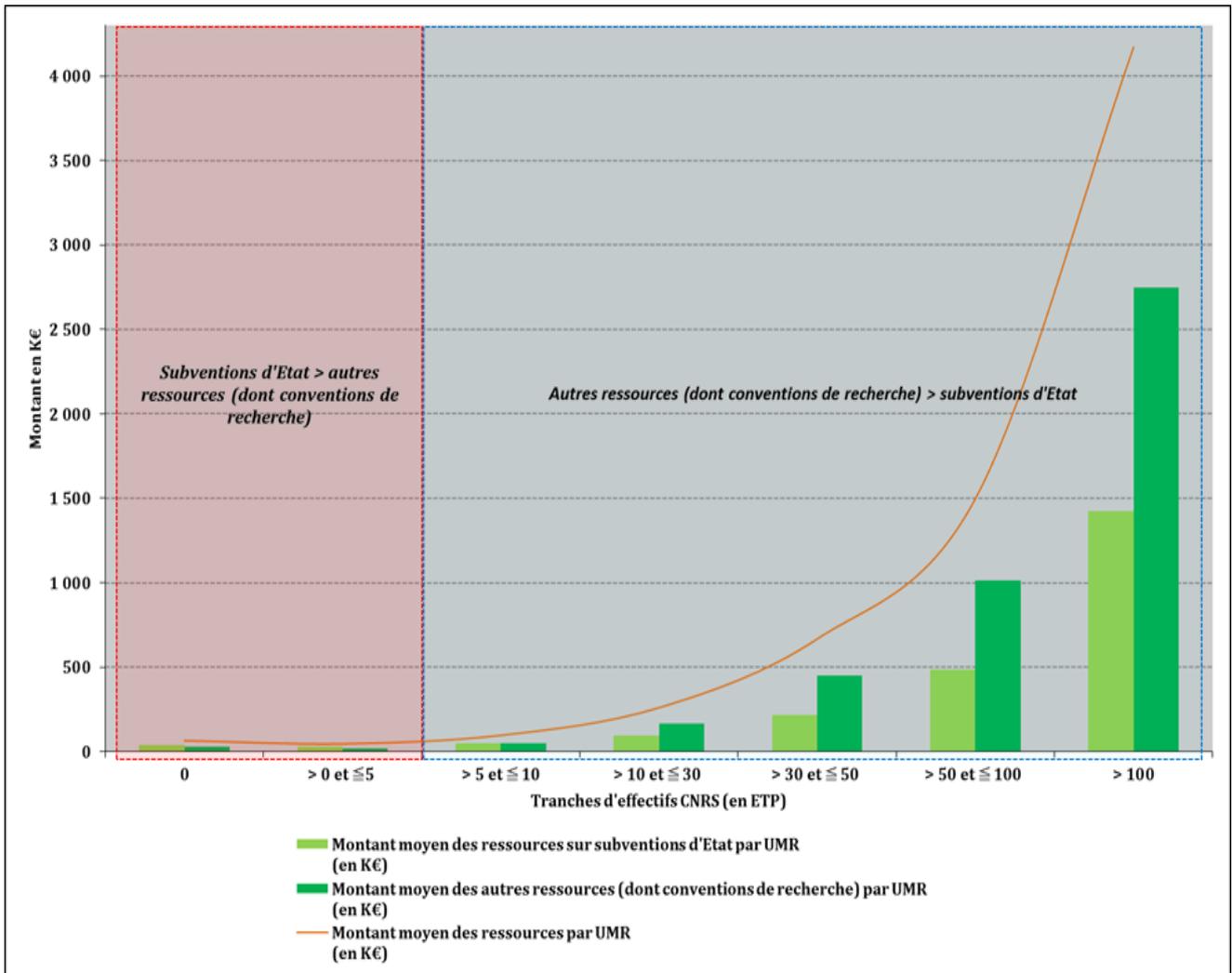
Tableau 11 : Ressources CNRS dans les UMR par tranche d'effectif CNRS

Tranche d'effectif du CNRS (en ETP)	Ressources sur subventions d'Etat (en k€)	Montant moyen des ressources sur subventions d'Etat par UMR (en k€)	Autres ressources (dont conventions de recherche), en k€	Montant moyen des autres ressources par UMR, en k€	Total des ressources en k€	Nombre d'UMR	Montant moyen des ressources (en k€)	Part des ressources sur subventions d'Etat/ total des ressources de la tranche (en %)	Part des autres ressources /total des ressources de la tranche (en %)	Nombre d'UMR concernées (en %)	Part des ressources sur subventions d'Etat/total des ressources (en %)	Part autres ressources (dont conventions de recherche)/ total des ressources (en %)
0	186,7	37,3	139,6	27,9	326,3	5	65,3	57,2 %	42,8 %	0,6 %	0,0 %	0,0 %
> 0 à 5	1 621,8	29,0	985,7	17,6	2 607,6	56	46,6	62,2 %	37,8 %	6,8 %	0,4 %	0,2 %
> 5 à 10	5 831,1	47,0	6 185,8	49,9	12 016,9	124	96,9	48,5 %	51,5 %	15,0 %	1,3 %	1,4 %
> 10 à 30	38 608,3	94,4	67 874,0	166,0	106 482,3	409	260,4	36,3 %	63,7 %	49,5 %	8,8 %	15,5 %
> 30 à 50	27 355,8	217,1	56 793,6	450,7	84 149,4	126	667,9	32,5 %	67,5 %	15,2 %	6,2 %	13,0 %
> 50 à 100	38 942,2	486,8	80 910,3	1 011,4	119 852,5	80	1 498,2	32,5 %	67,5 %	9,7 %	8,9 %	18,5 %
>100	38 430,4	1 423,3	74 201,0	2 748,2	112 631,4	27	4 171,5	34,1 %	65,9 %	3,3 %	8,8 %	16,9 %
Total général	150 976,4	182,6	287 090,0	347,1	438 066,4	827	529,7	34,5 %	65,5 %	100,0 %	34,5 %	65,5 %

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

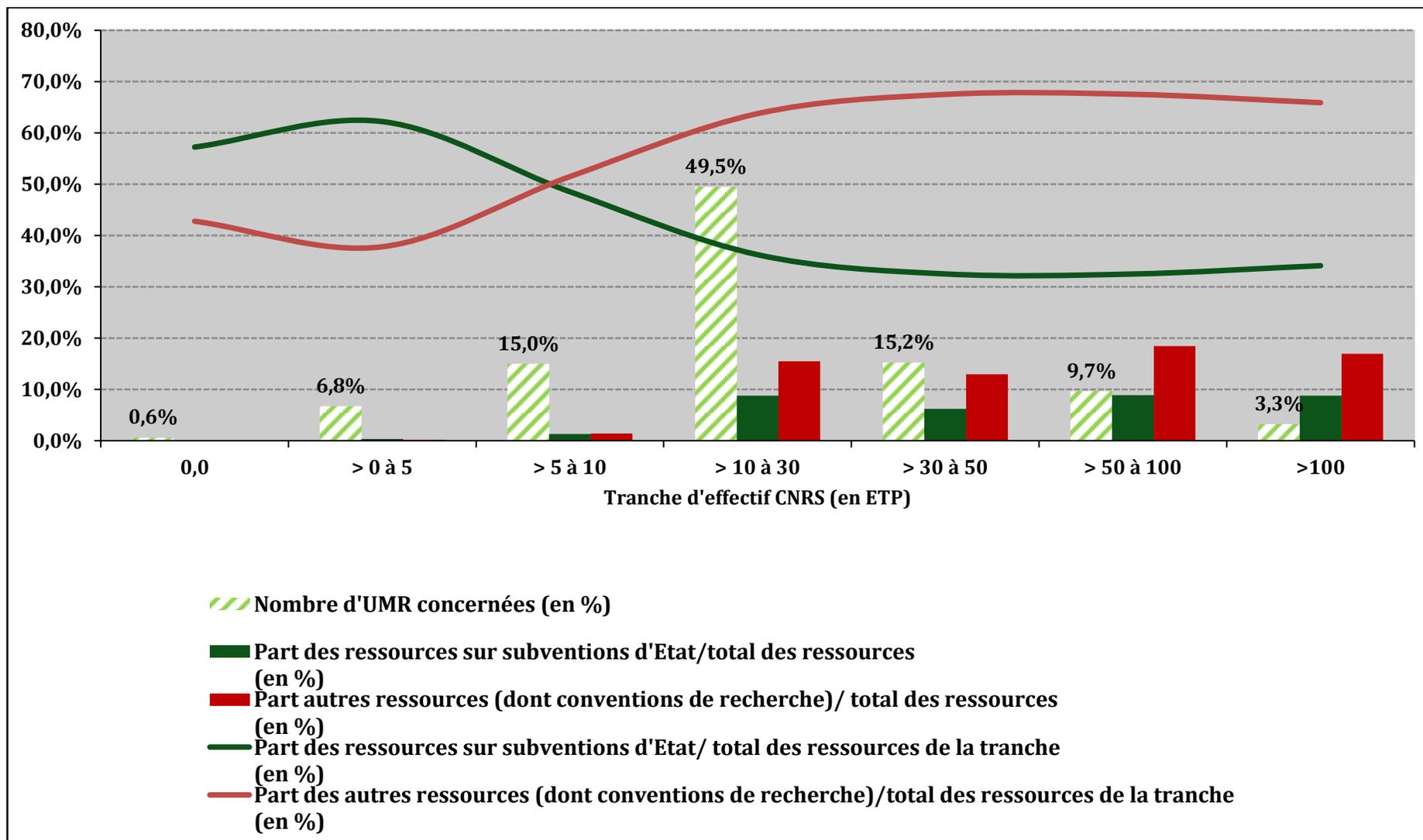
Pièce jointe n°2

Graphique 7 : Ventilation des ressources des UMR par tranche d'effectif du CNRS et par catégorie de ressources



Source : Données CNRS. Calculs et graphique Mission.

Graphique 8 : Structure des ressources des UMR par tranche d'effectif CNRS



Source : Données CNRS. Calculs et graphique Mission.

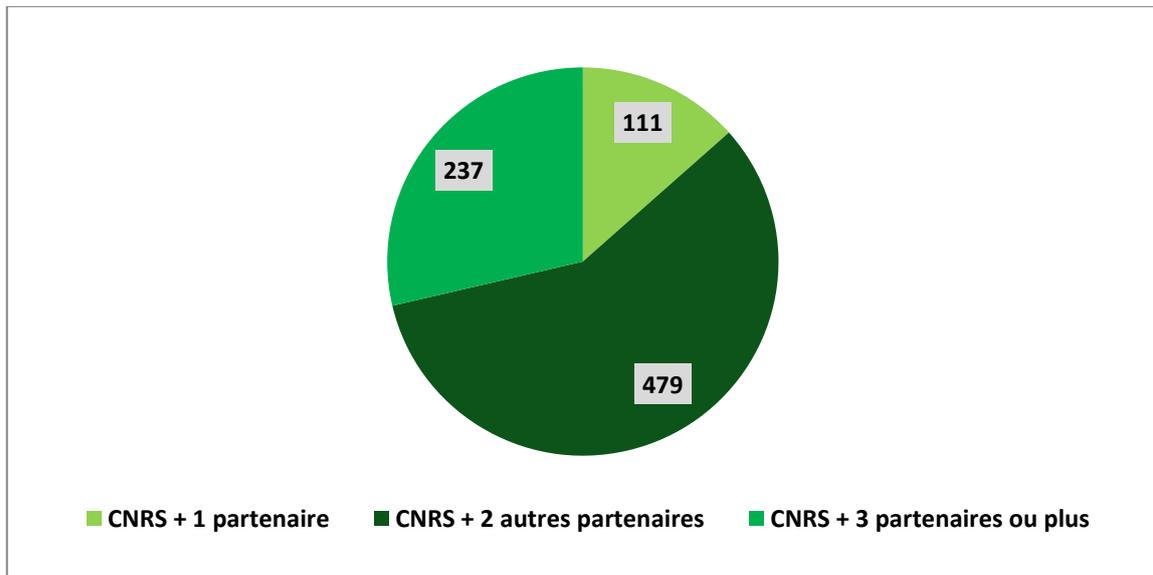
4. Les UMR multipartites représentent plus de 85 % des UMR

Les UMR multipartites, entendues comme les UMR associant le CNRS et au moins deux partenaires, représentent 86,5 % des UMR (cf. Tableau 12).

Les UMR tripartites (479 unités associant le CNRS et deux partenaires) représentent 57,9 % des UMR du CNRS. Les UMR quadripartites (149 unités) représentent 18,01 % des UMR. Ainsi, dans plus de 75 % des UMR, le CNRS collabore avec deux ou trois partenaires.

Les UMR en partenariat bilatéral (111 unités) restent, en nombre, une forme d'UMR minoritaire (13,4 % des UMR).

Graphique 9 : Structuration des UMR auxquelles participent le CNRS (nombre d'UMR)



Source : Données CNRS. Graphique Mission.

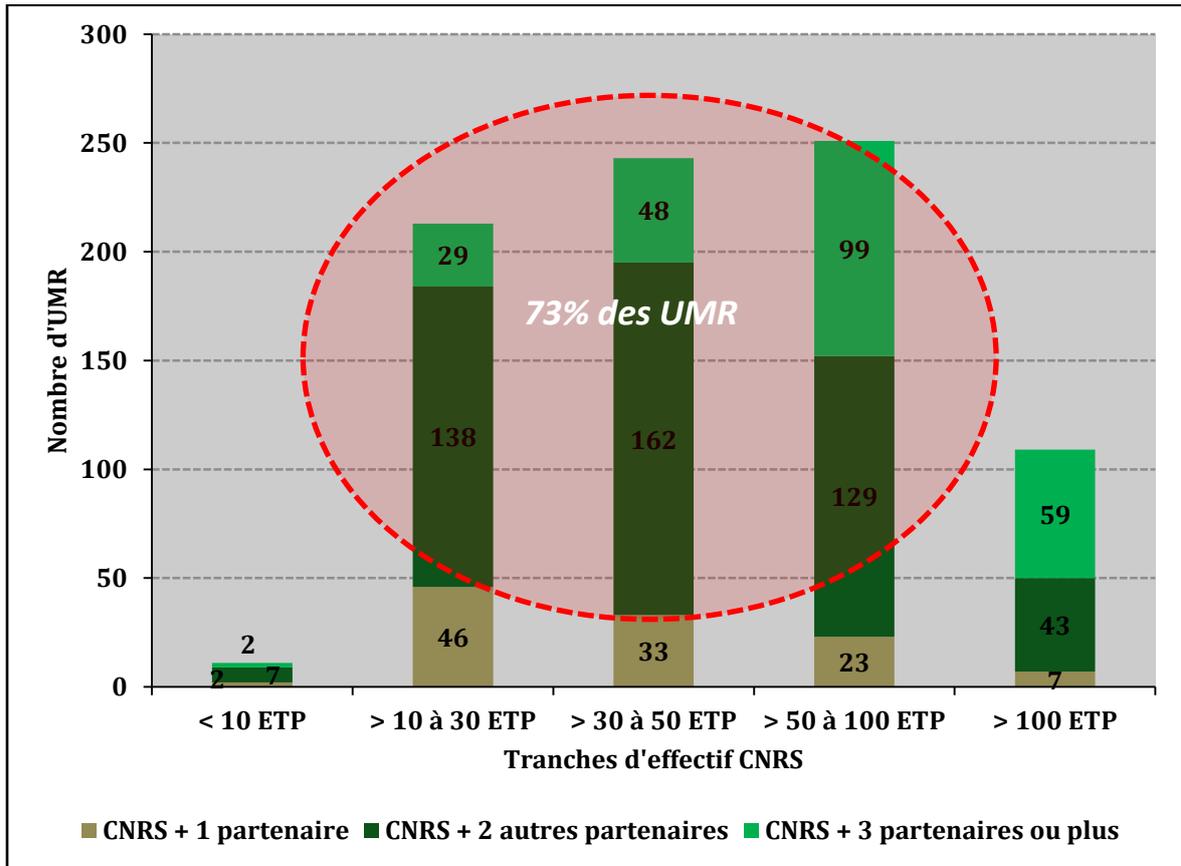
Tableau 12 : Panorama des UMR par tranche d'effectif CNRS

Effectifs de l'UMR par tranche (en ETP)	CNRS + 1 partenaire	CNRS + 2 autres partenaires	CNRS + 3 partenaires ou plus	Total général
≤ 10	2	7	2	11
> 10 à 30	46	138	29	213
> 30 à 50	33	162	48	243
> 50 à 100	23	129	99	251
> 100	7	43	59	109
Total général	111	479	237	827

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

En écartant les UMR dans lesquelles le CNRS contribue faiblement (< 10 ETP) ou, au contraire très fortement (> 100 ETP), l'appréhension des enjeux de la mixité s'inscrit dans un périmètre représentant près de 75 % des UMR du CNRS (cf. Graphique 10).

Graphique 10 : Panorama des UMR du CNRS par tranches d'effectif du CNRS et type de structuration des UMR



Source : Données CNRS. Graphique Mission.

5. L'université : partenaire incontournable du CNRS dans les UMR

5.1. L'université héberge plus de la moitié des UMR associant le CNRS et des effectifs de ces dernières

L'université héberge 55,6 % des UMR et 56,6 % des effectifs totaux de ces unités (cf. Tableau 13 ; Tableau 14 et Graphique 11).

Tableau 13 : Ventilation des ressources humaines dans les UMR, par catégorie d'hébergeur

Hébergeurs	Nombre d'UMR concernées	Effectifs totaux concernés (en ETP)	Effectifs CNRS concernés (en ETP)	Effectifs fonction support du CNRS concernés (en ETP)
Administration	2	67,60	23,50	1,70
CHU, hôpitaux, laboratoires santé et assimilés	14	660,19	273,80	15,19
CNRS	63	4 732,24	3 338,75	230,69
Ecole	155	7 776,00	3 666,00	237,80
Entreprise	5	116,45	33,80	1,53

Pièce jointe n°2

Hébergeurs	Nombre d'UMR concernées	Effectifs totaux concernés (en ETP)	Effectifs CNRS concernés (en ETP)	Effectifs fonction support du CNRS concernés (en ETP)
Etablissement de recherche et/ou d'enseignement supérieur (hors organismes de recherche MESR, universités et écoles)	29	1 786,45	772,90	42,41
Ministère	1	23,62	15,70	2,85
N.d.	44	2 475,17	1 170,70	93,60
Organisme de recherche tutelle MESR	54	3 061,31	1 199,55	53,60
Université	460	26 784,45	12 384,80	1 043,16
Total général	827	47 483,48	22 879,50	1 722,52

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

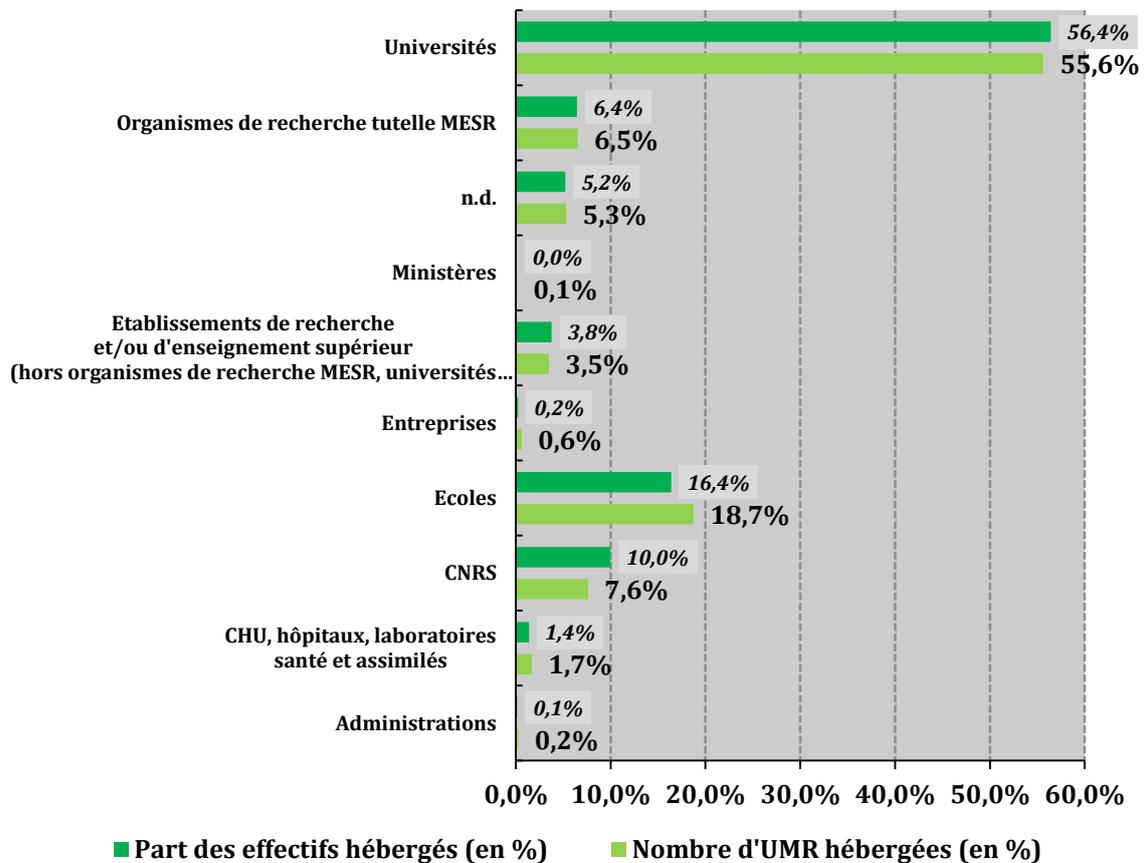
Tableau 14 : Ventilation des UMR auxquelles participent le CNRS par catégorie d'hébergeur

Catégorie d'hébergeur	Nombre d'UMR	Nombre d'UMR (en %)
Administration	2	0,2 %
CHU, hôpitaux, laboratoires santé et assimilés	14	1,7 %
CNRS	63	7,6 %
Ecole	155	18,7 %
Entreprise	5	0,6 %
Etablissement de recherche et/ou d'enseignement supérieur (hors organismes de recherche MESR, universités et écoles)	29	3,5 %
Ministère	1	0,1 %
N.d.	44	5,3 %
Organisme de recherche tutelle MESR	54	6,5 %
Université	460	55,6 %
Total général	827	100,0 %

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Pièce jointe n°2

Graphique 11 : Ventilation des UMR du CNRS par catégorie d'hébergeur et part des effectifs hébergés



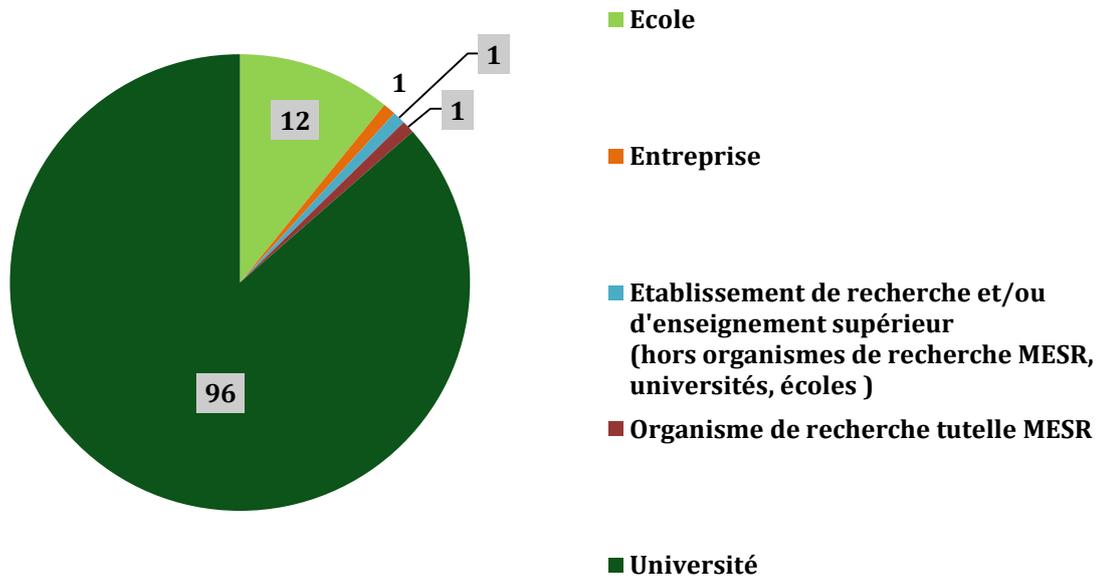
Source : Données CNRS. Calculs et graphique Mission.

5.2. L'université est le partenaire quasi exclusif du CNRS dans les UMR en partenariat bilatéral

Le CNRS est associé à un seul partenaire dans 111 UMR (soit 13,4 % des UMR du CNRS). Les partenariats bilatéraux avec l'université sont très largement majoritaires (96 UMR soit 86,4 % des UMR concernées). Les partenariats bilatéraux avec les écoles (12 unités) représentent 10,8 % des UMR du CNRS (cf. Graphique 12).

Pièce jointe n°2

Graphique 12 : Nombre d'UMR par catégorie de partenaire (CNRS et un partenaire)



Source : Données CNRS. Graphique Mission.

En termes d'effectifs, le CNRS contribue majoritairement au sein de ces UMR (56,48 % de l'effectif total présent dans les UMR « bilatérales »). Les effectifs de l'université représentent 37,18 % de l'effectif total. Les écoles contribuent quant à elles à hauteur de 5,64 % de l'effectif total (cf. Tableau 15 et Graphique 13).

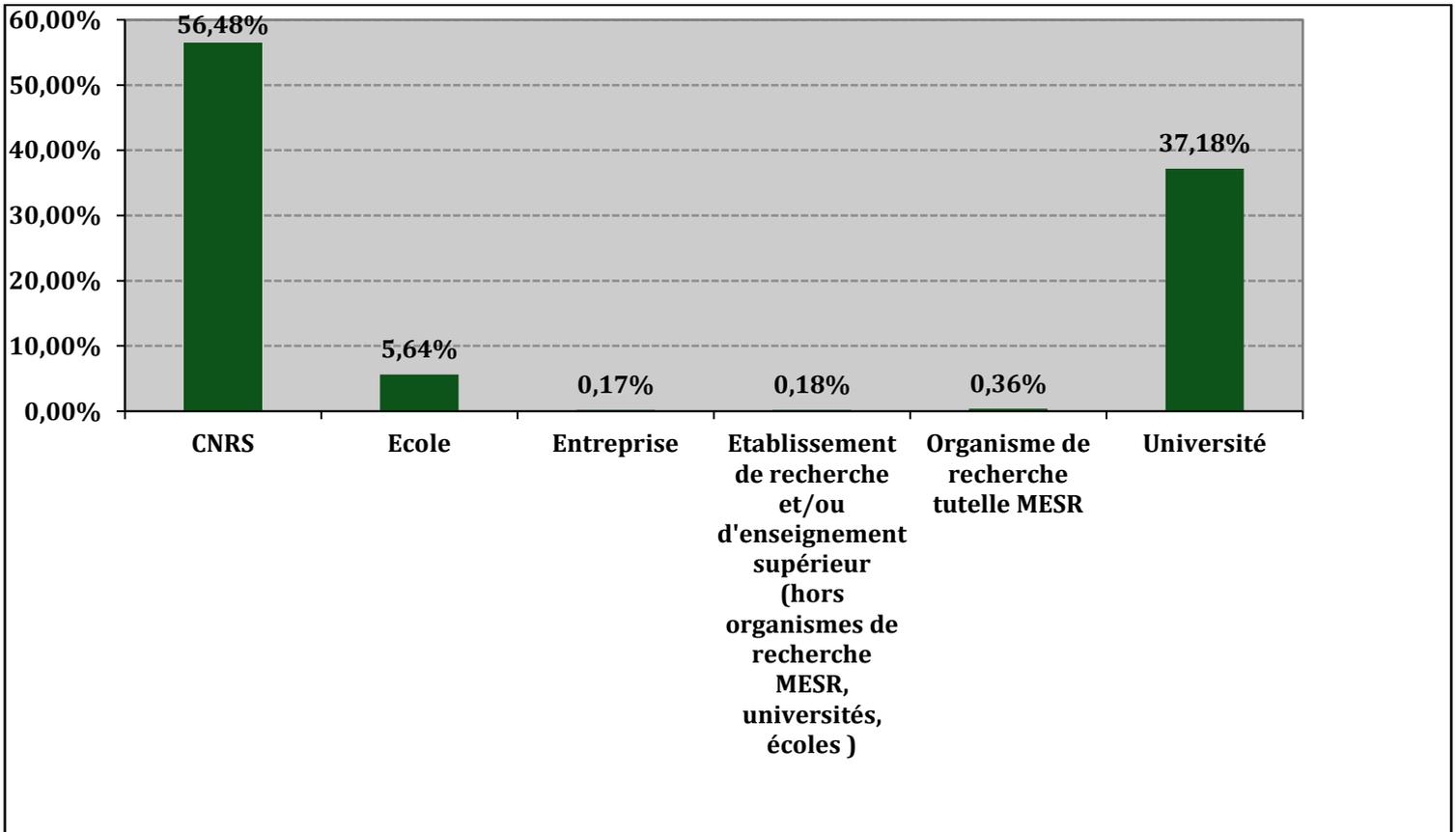
Tableau 15 : Répartition des effectifs dans les UMR associant le CNRS et un partenaire

Type de partenaire	Nombre d'UMR concernées	Effectif du partenaire (en ETP)	Part de l'effectif total (en %)
CNRS	-	2643,40	56,48
Ecole	12	263,94	5,64
Entreprise	1	8,00	0,17
Etablissement de recherche et/ou d'enseignement supérieur (hors organismes de recherche MESR, universités, écoles)	1	8,39	0,18
Organisme de recherche tutelle MESR	1	16,78	0,36
Université	96	1740,11	37,18
Total général	111	4680,63	100,00

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Pièce jointe n°2

Graphique 13 : Contribution respective des partenaires en ETP dans les UMR associant le CNRS et un partenaire (en % de l'effectif total)



Source : Données CNRS. Calculs et graphique Mission.

Au sein de ces 111 UMR à « partenariat bilatéral », le CNRS alloue, au total, 188,83 ETP soit 4 % de l'effectif total des UMR concernées. La quasi-totalité de l'effectif fonctions support du CNRS est affecté aux UMR l'associant avec l'université (171,50 ETP soit 90,82 % de l'effectif fonction support mis à disposition par le CNRS.)

5.3. Dans près des trois-quarts des UMR tripartites, le CNRS est en partenariat avec au moins une université

Les UMR à structure tripartite (CNRS et deux partenaires) sont au nombre de 479 et représentent ainsi 57,92 % du nombre total d'UMR du CNRS.

Tableau 16 : Ventilation des effectifs dans les UMR dans lesquelles le CNRS a deux partenaires

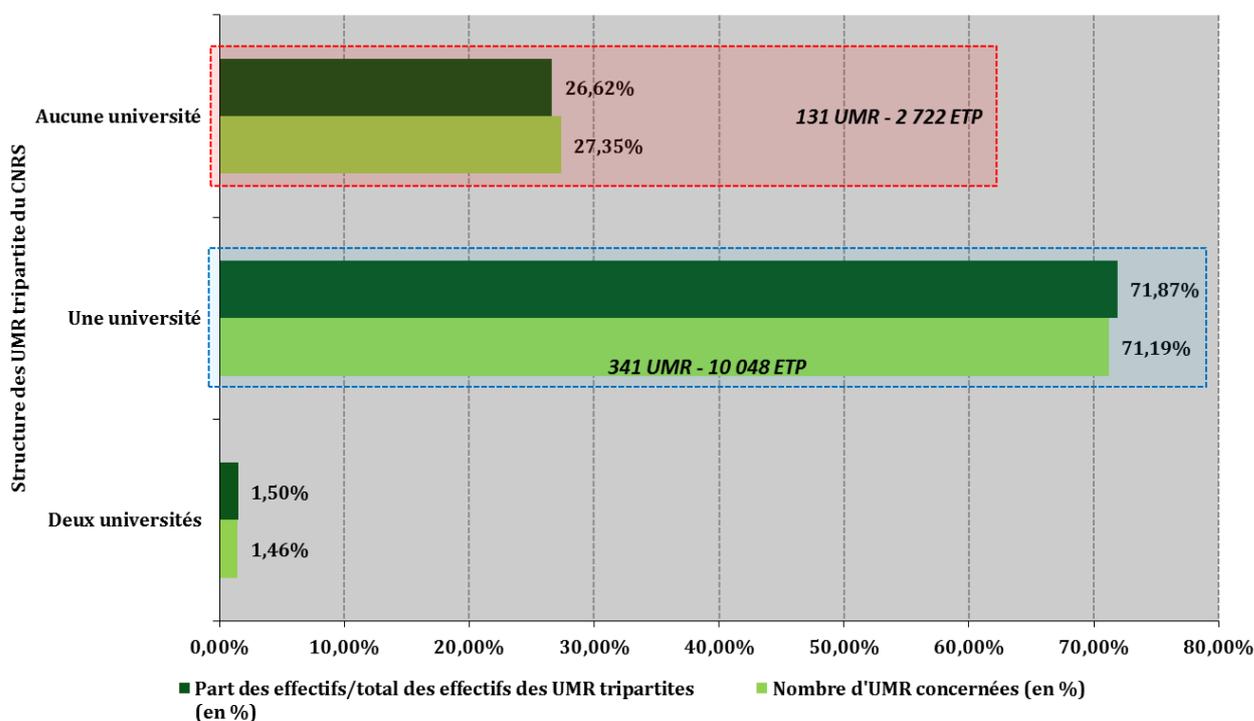
Nombre d'universités partenaires	Nombre d'UMR concernées	Effectif CNRS (en ETP)	Effectif fonctions support du CNRS (en ETP)	Effectif total des deux partenaires du CNRS (en ETP)	Total général des effectifs (en ETP)	Nombre d'UMR (en %)
Deux universités	7	130,3	13,15	171,74	302,04	1,46
Une université	341	10 048,15	837,54	8 209,04	18 257,19	71,19
Aucune université	131	2 722,65	154,61	3 040,91	5 763,56	27,35
Total général	479	12 901,10	1 005,30	11 421,68	24 322,78	100,00

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Dans plus de 73 % des UMR tripartites (341 UMR), le CNRS compte au moins un partenaire universitaire. Au sein de ces UMR, le CNRS contribue à hauteur de 850,6 ETP fonctions support.

Dans 27 % des UMR tripartite (131 UMR), le CNRS est en partenariat avec d'autres établissements d'enseignement supérieur ou organismes de recherche. Il est notamment partenaire d'un organisme de recherche sous tutelle du MESR dans 25 UMR (5,2 % des UMR tripartite) auxquelles il contribue, en matière de fonctions support, à hauteur de 22,9 ETP.

Graphique 14 : Poids des universités dans les UMR tripartites du CNRS

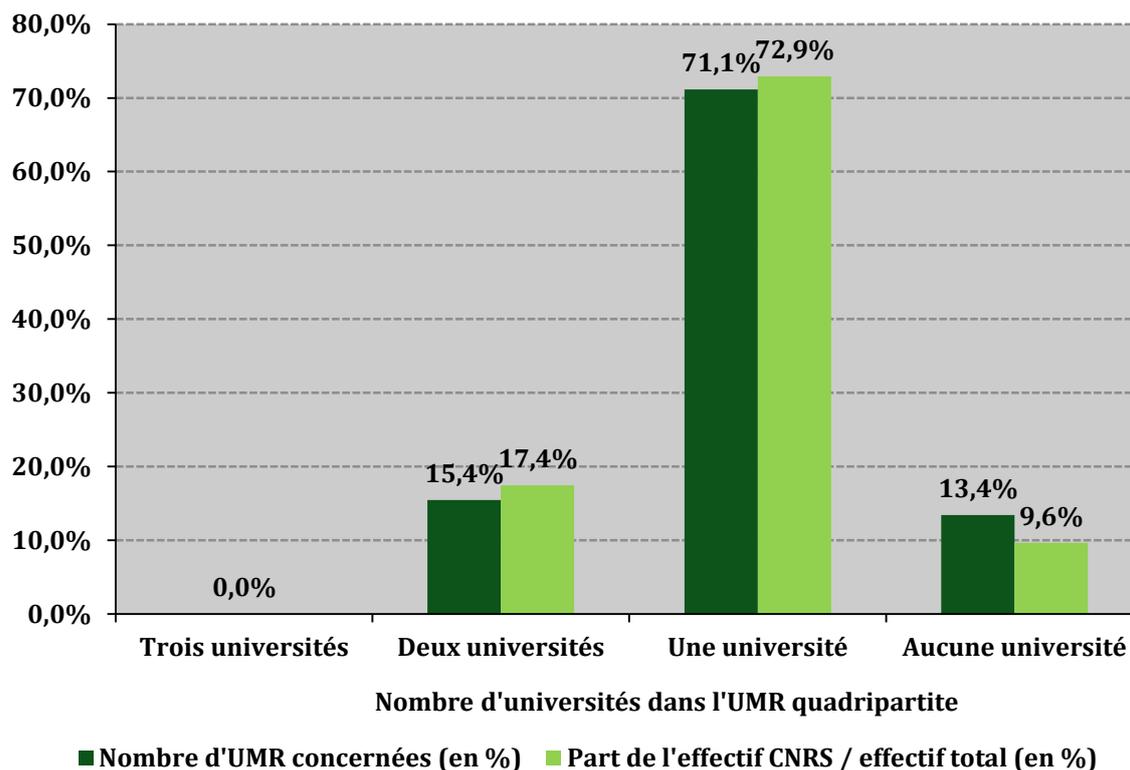


Source : Données CNRS. Calculs et graphique Mission.

5.4. Dans 86 % des UMR quadripartites, le CNRS est le partenaire d'au moins une université

Le CNRS participe à 149 UMR quadripartites (18,01 % du nombre d'UMR CNRS). Dans plus de 86 % des UMR quadripartites, le CNRS collabore avec au moins une université. Il n'existe pas d'UMR quadripartite composée uniquement du CNRS et d'universités. Seules 13,4 % des UMR quadripartites sont constituées sur la base d'un projet scientifique ne faisant pas intervenir d'université.

Graphique 15 : Présence des universités dans les UMR quadripartite du CNRS



Source : Données CNRS. Calculs et graphique Mission.

Tableau 17 : Présence des universités dans les UMR quadripartite du CNRS

Nombre d'universités partenaires	Nombre d'UMR concernées	Effectif du CNRS	Effectif fonctions support du CNRS	Total effectif des trois partenaires du CNRS	Nombre d'UMR concernées (en %)	Part de l'effectif CNRS / effectif total (en %)	Effectif total général
Trois universités	0	0,00	0,00	0,00	0,0 %	0,0 %	0,00
Deux universités	23	753,50	64,03	824,14	15,4 %	17,4 %	1 577,64
Une université	106	3 153,20	218,78	4 751,01	71,1 %	72,9 %	7 904,21
Aucune université	20	416,40	23,37	532,16	13,4 %	9,6 %	948,56
Total général	149	4 323,10	306,18	6 107,31	100,0 %	100,0 %	10 430,41

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Les organismes de recherche sous tutelle du MESR participent dans 43,62 % (au moins un organisme partenaire) des UMR quadripartite du CNRS.

Pièce jointe n°2

Tableau 18 : Participation des organismes de recherche sous tutelle du MESR dans les UMR quadripartite du CNRS

Nombre d'organisme sous tutelle MESR partenaires	Nombre d'UMR concernées	Effectif total (en ETP)	Effectif du CNRS (en ETP)	Effectif fonctions support du CNRS (en ETP)
Aucun organisme	84	5 419,78	2 448,00	195,69
Un organisme	61	4 904,24	1 827,50	109,65
Deux organismes	4	106,39	47,60	0,85
Total général	149	10 430,41	4 323,10	306,18

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

5.5. L'université est le partenaire du CNRS dans la quasi-totalité des UMR rassemblant plus de quatre partenaires

Les UMR auxquelles participent plus de quatre partenaires (CNRS inclus) représentent 10,6 % du nombre total d'UMR du CNRS. Au sein de cette catégorie d'UMR multipartites, l'université est présente dans 97,7 % des unités concernées (au moins une université). Le CNRS contribue à hauteur de 37,4 % (3 011,9 ETP) de l'effectif total de ce type d'UMR.

Tableau 19 : Ventilation des effectifs dans les UMR dans lesquelles le CNRS a plus de trois partenaires

Nombre d'université partenaires	Nombre d'UMR concernées	Effectif CNRS (en ETP)	Effectif fonctions support du CNRS (en ETP)	Effectif des partenaires du CNRS (en ETP)	Effectif total
Cinq universités	1	15	1,7	72,51410526	87,51
Quatre universités	3,00	48,60	2,38	143,59	192,19
Trois universités	13,00	389,80	31,20	638,29	1 028,09
Deux universités	33,00	1 369,50	102,23	2 384,23	3 753,73
Une université	36,00	1 160,20	83,01	1 728,19	2 888,39
Aucune université	2,00	28,80	1,70	70,96	99,76
Total général	88,00	3 011,90	222,22	5 037,76	8 049,66

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Dans 41 % des UMR concernées, au moins un organisme de recherche sous tutelle du MESR est partenaire du CNRS.

Tableau 20 : Participation des organismes de recherche sous tutelle du MESR dans les UMR dans lesquelles le CNRS a plus de trois partenaires

Nombre d'organismes sous tutelle du MESR partenaires	Nombre d'unités concernées	Effectif total (en ETP)	Effectif CNRS (en ETP)	Effectif fonctions support du CNRS (en ETP)
Aucun organisme	52	4 716,28	1 656,70	140,28
Un organisme	26	2 586,11	1 079,30	64,03
Deux organismes	9	678,28	264,30	17,24
Trois organismes	1	68,99	11,60	0,68
Total général	88	8 049,66	3 011,90	222,22

Source : Données CNRS.

6. Si les fonctions support du CNRS apparaissent morcelées, il est difficile d'appréhender la situation globale des fonctions support dans les UMR en raison de l'absence de données de ses partenaires

L'analyse des fonctions support dans les UMR ne peut être conduite sur l'ensemble du champ de l'enseignement supérieur et de la recherche dans la mesure où le CNRS, ainsi que les autres organismes de recherche entrant dans le champ d'analyse de la mission (à l'exception de l'IRSTEA qui est impliqué dans seulement cinq UMR-), ne disposent pas des données relatives aux effectifs fonctions support affectés par leurs partenaires au sein de chaque unité.

L'analyse des fonctions support dans les UMR est ainsi réalisée à partir des données fournies par le CNRS s'agissant de ses seuls effectifs fonctions support. Cette analyse centrée sur le CNRS permet néanmoins de dégager certaines hypothèses en termes de degré de mutualisation et de performance des acteurs de la recherche dans les UMR en matière de fonctions support.

6.1. Pour le CNRS, le ratio effectif fonctions support /effectif total est compris entre 0 et 10 % dans plus de 70 % des UMR

La part des fonctions support du CNRS dans les effectifs CNRS des UMR s'établit, en moyenne, à 8,6 %, ce ratio étant compris entre 0 et 10 % dans 71 % des UMR (cf. Tableau 21 et Graphique 16).

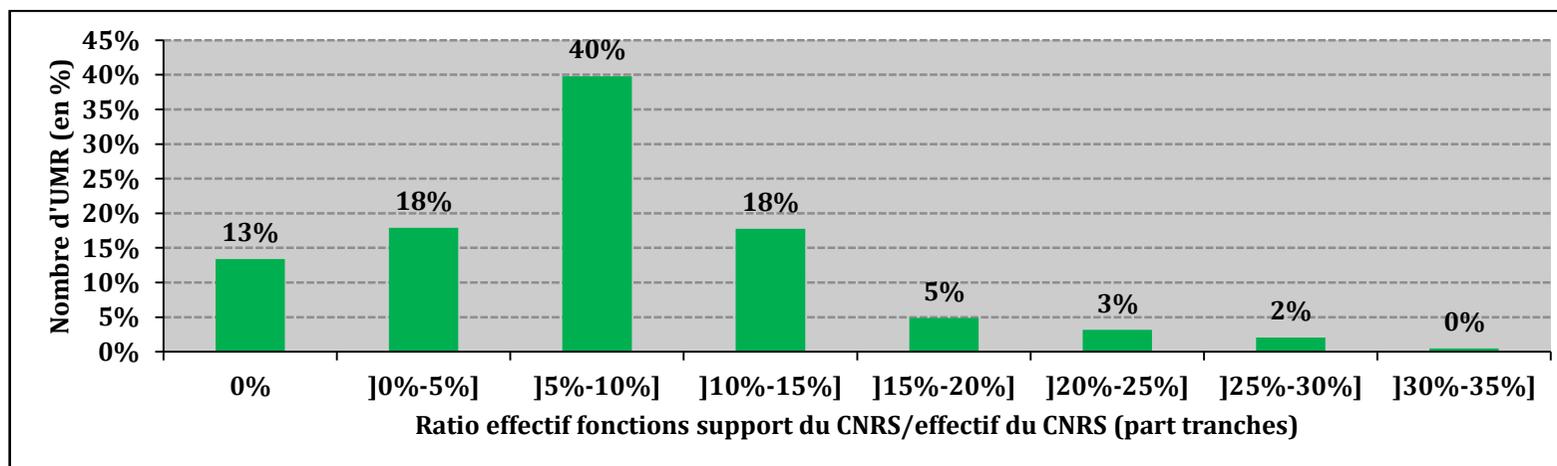
Pièce jointe n°2

Tableau 21 : Part des fonctions support du CNRS dans les UMR par structure d'UMR

Nombre de partenaires	Effectif total (en ETP)	Effectif CNRS (en ETP)	Effectif fonction support du CNRS (en ETP)	Ratio effectif fonctions support CNRS /effectif CNRS
CNRS+1	4 074,6	2 439,7	188,8	8,4 %
CNRS+2	22 271,9	12 239,1	1 005,3	8,9 %
CNRS+3	9 471,2	4 076,0	306,2	8,1 %
CNRS+4	5 264,5	2 192,5	159,7	7,9 %
CNRS+5	1 686,0	479,7	47,1	10,9 %
CNRS+6	221,9	50,3	4,1	8,8 %
CNRS+7	491,1	189,7	11,3	6,4 %
Total général	43 481,2	21 667,0	1 722,5	8,6 %

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Graphique 16 : Ratio effectif fonctions support du CNRS /effectif du CNRS dans les UMR



Source : Données CNRS. Calculs et graphique Mission.

6.2. Des UMR toutefois marquées par un morcellement des effectifs fonctions support du CNRS, en particulier dans les UMR tripartites

Dans 114 UMR, le CNRS n'alloue pas de personnel fonctions support. En l'absence de données relatives aux effectifs fonctions support des partenaires du CNRS, la mission n'est pas en mesure de tirer des enseignements pour ces UMR.

En revanche, dans 282 UMR et plus particulièrement dans 171 UMR tripartites, les effectifs fonctions support du CNRS s'établissent à moins de un ETP. Ainsi, le morcellement des fonctions support concerne à tout le moins (sur les 713 UMR bénéficiant de fonctions support) 39,55 % des UMR (cf. Tableau 22)

Tableau 22 : Ventilation des effectifs fonctions support du CNRS dans les UMR par tranche d'effectif fonctions support et par structuration d'UMR

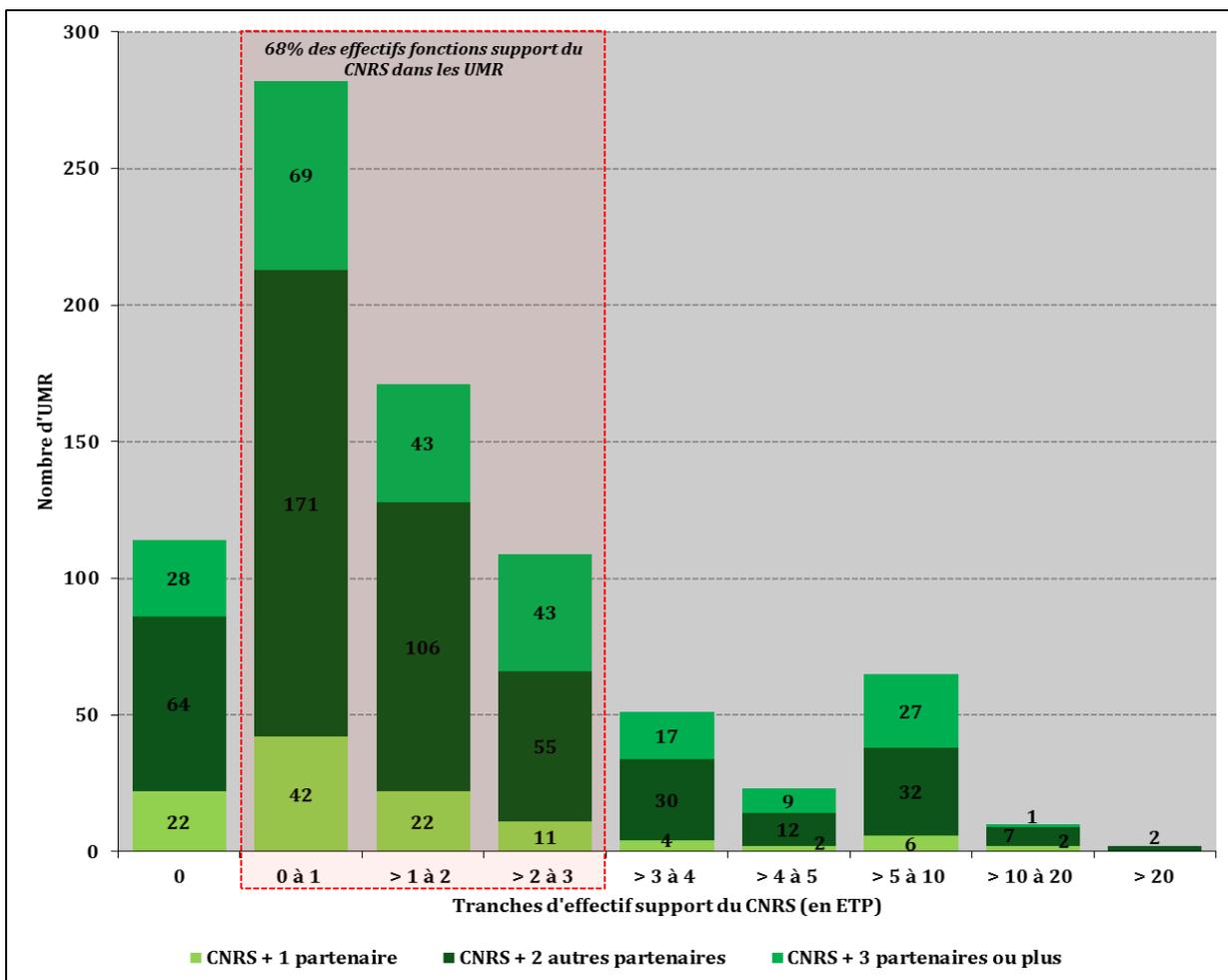
Effectif fonctions support du CNRS (en ETP) dans les UMR	CNRS + 1 partenaire	CNRS + 2 autres partenaires	CNRS + 3 partenaires ou plus	Total général
0	22	64	28	114
0 à 1	42	171	69	282
> 1 à 2	22	106	43	171
> 2 à 3	11	55	43	109
> 3 à 4	4	30	17	51
> 4 à 5	2	12	9	23
> 5 à 10	6	32	27	65
> 10 à 20	2	7	1	10
> 20	0	2	0	2
Total général	111	479	237	827

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Dans 78,7 % des UMR dans lesquelles le CNRS a affecté des fonctions support, ces dernières sont au plus au nombre de trois ETP. Les UMR comprenant entre 0,1 et 3 ETP fonctions support regroupent 68 % des effectifs fonctions support mis à la disposition des unités par le CNRS.

La tranche d'effectif fonctions support comprise entre 0,1 et 3 ETP est très largement représentée dans les UMR tripartites (46,5 % des 714 UMR sont concernées).

Graphique 17 : Répartition des effectifs fonctions support du CNRS dans les UMR par tranche d'effectif et structures d'UMR



Source : Données CNRS. Graphique Mission.

6.3. L'appréhension de l'adéquation des fonctions support au niveau d'effectif des UMR et des éventuelles économies d'échelle qui pourraient être attendues dans les UMR multipartite reste difficile

Dans les UMR tri et quadripartites, qui regroupent plus de 75 % des UMR, la part de fonctions support du CNRS par rapport aux effectifs de ce dernier est comprise entre 8,9 et 8,1 %. Le caractère relativement similaire de ce ratio tend à illustrer la volonté du CNRS d'homogénéiser le niveau de support dans les UMR auxquelles il est associé. (cf. Graphique 18 : Part des fonctions support du CNRS / effectif du CNRS dans les UMR Graphique 18 et Graphique 17 et Tableau 23).

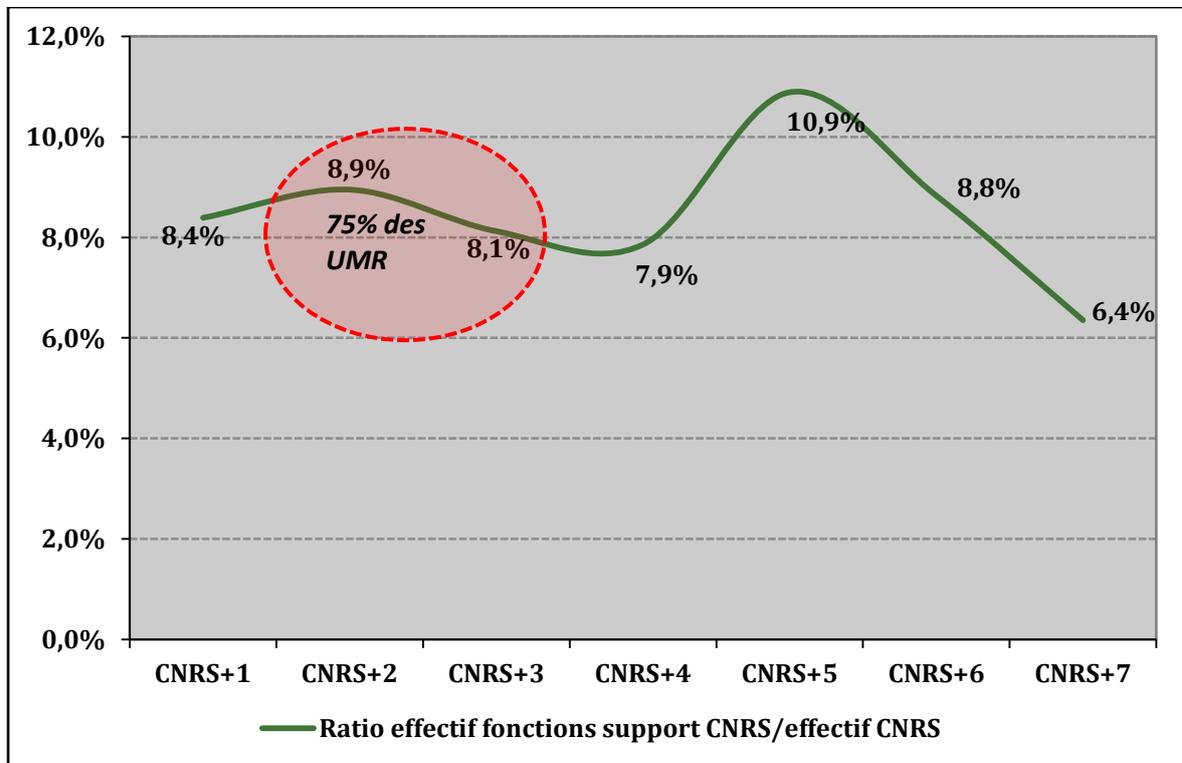
En considérant l'ensemble des structures d'UMR (en fonction du nombre de partenaires), en neutralisant la catégorie d'UMR regroupant le plus de partenaires (CNRS+ 7 partenaires) et en écartant la catégorie d'UMR regroupant le CNRS et cinq partenaires (pour laquelle il est difficile d'expliquer le niveau élevé de fonctions support – 10,9 %), il convient de constater que le rapport entre les fonctions support et les effectifs CNRS est comparable quel que soit le type de partenariat (entre 7,9 et 8,9 %).

Pièce jointe n°2

Cette analyse, centrée sur les fonctions support du CNRS, ne permet pas d'appréhender de manière globale la situation des fonctions support dans les UMR. Toutefois, en faisant l'hypothèse que le niveau de fonctions support affecté par le CNRS correspond au niveau adéquat pour accompagner l'activité scientifique de manière satisfaisante, le caractère homogène du ratio de fonctions support du CNRS semble traduire un positionnement institutionnel fondé sur un relatif égalitarisme en la matière.

Ainsi, les fonctions support du CNRS apparaissent exclusivement dédiées aux effectifs CNRS, ce qui exclut *de facto* toute notion de mutualisation des fonctions support au sein des UMR et ne permet pas de faire des économies d'échelle dans ce domaine. Le fait d'aucun organisme entrant dans le champ d'investigation de la mission n'ait été en mesure de communiquer les données relatives aux fonctions support de ses partenaires dans les UMR tend à corroborer cette analyse selon laquelle les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche gèrent leurs fonctions support de manière verticale et organique et non de manière transversale et inter-organique.

Graphique 18 : Part des fonctions support du CNRS / effectif du CNRS dans les UMR



Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Tableau 23 : Ratio fonctions support dans les UMR

Nombre de partenaires	Nombre d'UMR	Ratio effectif fonctions support CNRS / effectif CNRS*	Ratio effectif fonctions support CNRS / effectif total*	Déficit théorique de fonctions support**
CNRS+1	111	8,4 %	4,9 %	-3,5 %
CNRS+2	479	8,9 %	4,7 %	-4,2 %
CNRS+3	149	8,1 %	3,3 %	-4,8 %
CNRS+4	61	7,9 %	3,1 %	-4,7 %
CNRS+5	21	10,9 %	2,9 %	-8,0 %

Pièce jointe n°2

Nombre de partenaires	Nombre d'UMR	Ratio effectif fonctions support CNRS / effectif CNRS*	Ratio effectif fonctions support CNRS / effectif total*	Déficit théorique de fonctions support**
CNRS+6	3	8,8 %	1,9 %	-7,0 %
CNRS+7	3	6,4 %	2,4 %	-4,0 %
Total général	827	8,6 %	4,1 %	-4,5 %

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

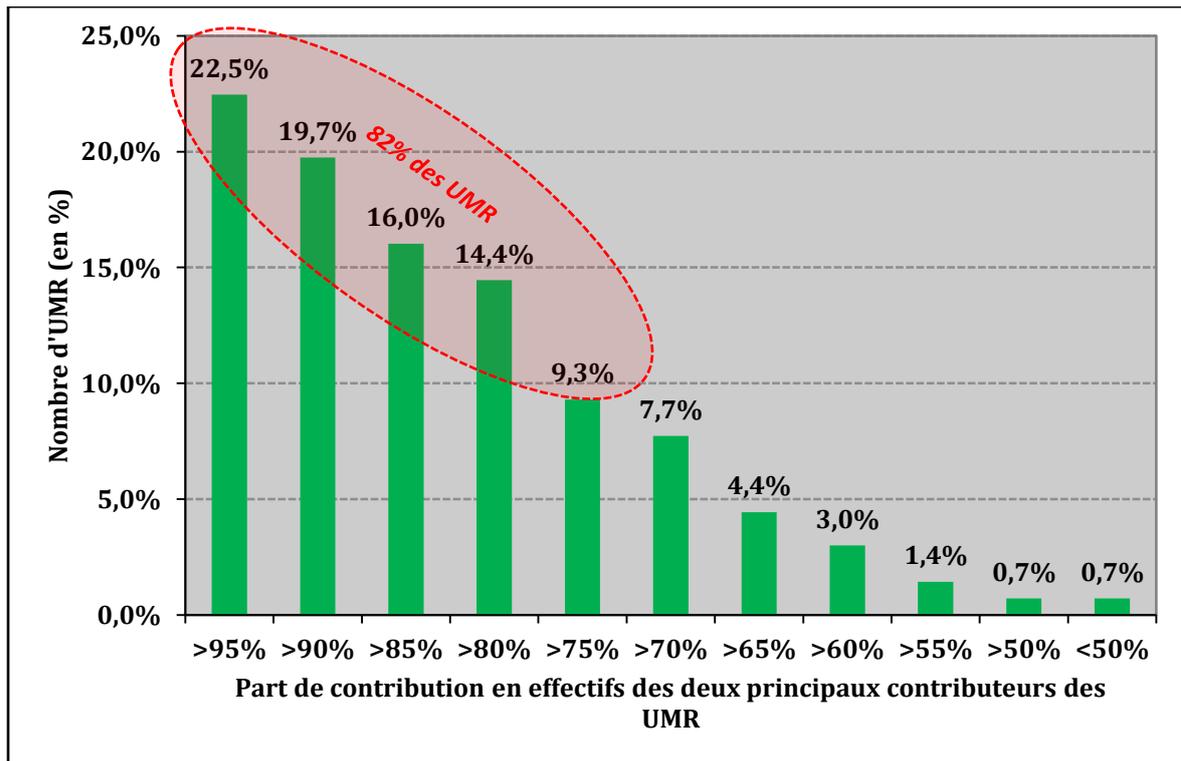
* Effectif CNRS hors fonctions support.

** Hypothèse théorique dans laquelle les partenaires n'affecteraient aucune fonction support.

7. Dans plus de 80 % des UMR, les deux principaux contributeurs en effectifs affectent plus de 75 % des effectifs de l'UMR

Dans 82 % des UMR, les effectifs affectés par les deux premiers partenaires contributeurs en effectifs représentent plus de 75 % des effectifs de l'UMR.

Graphique 19 : Contribution des deux principaux contributeurs en effectifs dans les UMR du CNRS



Source : Données CNRS. Calculs Mission.

8. Dans 73 % des UMR, l'établissement hébergeur figure parmi les deux premiers contributeurs en effectifs

Sur les 783 UMR pour lesquelles la mission disposait des informations relatives à l'hébergeur de l'unité² :

- ◆ l'hébergeur figure parmi les deux premiers contributeurs en effectifs dans 573 UMR, soit 73 % de l'échantillon ;
- ◆ dans 210 UMR (soit 27 % de l'échantillon), l'hébergeur est au mieux le troisième contributeur en effectifs.

Tableau 24 : Contribution relative de l'hébergeur dans les UMR

Degré de contribution de l'hébergeur	Nombre d'UMR concernées (en %)	Nombre d'UMR concernées (en volume)
Hébergeur parmi les deux premiers contributeurs	73	573
Hébergeur au mieux troisième contributeur	27	210
Total	100	783

Source : Données CNRS. Calculs Mission.

Les UMR dans lesquelles l'hébergeur figure parmi les deux premiers contributeurs en effectifs rassemblent 75 % des effectifs totaux des UMR.

Les effectifs des deux premiers contributeurs, parmi lesquels figure l'hébergeur, représentent à eux seuls plus de 65 % des effectifs totaux des UMR.

Au sein des 573 UMR précitées, l'hébergeur affecte en moyenne 44 % des effectifs de l'unité.

² Sur les 827 UMR du CNRS.

Pièce jointe n° 3

**Analyse de la direction des affaires
juridiques sur les conditions de
mutualisation en matière informatique**



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DU REDRESSEMENT PRODUCTIF ET DU NUMÉRIQUE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES

PARIS, LE 15 AVRIL 2014

SOUS-DIRECTION « DROIT DE LA COMMANDE PUBLIQUE »

Bureau « Conseil aux Acheteurs »
Affaire suivie par Isabelle BOUVIER-VITAL
isabelle.bouvier-vital@finances.gouv.fr

Bureau « Droit des entreprises et de l'immatériel »

Affaire suivie par Emmanuelle Grimault
N° 2014-02783-COJU

CAB N° 356

NOTE POUR L'INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

A L'ATTENTION DE M. REMI TOUSSAIN, INSPECTEUR GÉNÉRAL DES FINANCES

Objet : Mission IGF IGAENR relative aux mutualisations entre les organismes de recherche et les universités et autres établissements d'enseignement supérieur.

Réf. : Votre saisine par courriel du 22 mars 2014, reçue le même jour, à échéance du 15 avril 2014.
La réunion tenue le 1^{er} avril 2014.

Le CNRS ne peut mettre à disposition d'autres organismes de recherche ou d'établissements d'enseignement supérieur les solutions logicielles qu'il a développées ou acquises que pour autant qu'il détienne des droits de propriété intellectuelle suffisants sur ces logiciels.

Le contrat par lequel le CNRS mettrait ces logiciels à la disposition d'autres pouvoirs adjudicateurs à titre onéreux constitue un marché public. Dès lors qu'aucun autre établissement n'exerce sur le CNRS de contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services, l'exception de quasi-régie ne permet pas d'écarter cette qualification. Il en est de même de l'exception tirée de l'existence d'une coopération public-public, la mise en commun de logiciels ne relevant pas de la mission d'intérêt général de ces établissements. En toute hypothèse, le CNRS ne pourrait céder ses droits à titre onéreux que si ses statuts étaient modifiés pour étendre le champ de ses compétences.

Par ailleurs, la reconnaissance de la qualité de centrale d'achat au CNRS ne lui permettrait ni de mettre à disposition à titre onéreux et sans mise en concurrence les solutions logicielles acquises ou développées, ni de réaliser une mutualisation contraignante à l'égard des autres établissements.

La mutualisation des achats de nouvelles solutions logicielles pourrait être partiellement réalisée par la reconnaissance au CNRS de la qualité de centrale d'achat ou par son adhésion à l'Agence de mutualisation des universités. Une telle solution permettrait aux autres établissements de s'abstenir de mettre en concurrence la centrale d'achat lorsqu'ils recourent à ses services. Toutefois, ces établissements ne seraient pas tenus de recourir à cette centrale d'achat.

Enfin, la mutualisation pourrait prendre la forme d'un groupement de commandes. Ce groupement, qui peut être pérenne, peut revêtir la forme d'un groupement partiellement ou totalement intégré. Le cas échéant, les parties au groupement peuvent prévoir les modalités de sortie de l'un de leurs membres.

Dans le cadre de la mission relative à l'implantation territoriale des organismes de recherche et aux perspectives de mutualisation entre organismes et établissements d'enseignement supérieur, l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration de l'enseignement supérieur et de la recherche (IGAENR) ont été chargées d'analyser les scénarios possibles d'optimisation des fonctions support, en particulier des systèmes d'information et des applications d'appui aux unités de recherche.

L'harmonisation des logiciels en usage au sein des organismes du secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur permettrait notamment de faciliter leur gestion administrative et financière. La mission sollicite l'expertise de la direction des affaires juridiques sur les outils juridiques de mutualisation en matière de commande publique.

En particulier, la mission IGF-IGAENR s'interroge sur les modalités selon lesquelles le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) pourrait ouvrir à d'autres établissements publics l'usage de solutions logicielles qu'il a préalablement acquises ou développées. La mission souhaite également définir les conditions dans lesquelles ces établissements pourraient ultérieurement acquérir de nouvelles solutions logicielles communes, le cas échéant en confiant une mission de mutualisation à l'un d'eux.

1. Une mise à disposition gratuite par le CNRS des outils développés ou acquis par lui au profit d'autres organismes de recherche ou d'établissements d'enseignement supérieur n'est possible que sous certaines conditions.

La mission IGF-IGAENR envisage une mutualisation des solutions logicielles déjà acquises ou développées par le CNRS au profit d'établissements d'enseignement supérieur, d'établissements publics scientifiques et technologiques ou d'un établissement de mutualisation tel que l'Agence de mutualisation des universités et établissements d'enseignement supérieur et de recherche (AMUE). Le cas échéant, les droits de propriété intellectuelle sur les logiciels pourraient être cédés au profit de l'Etat ou d'un tiers opérateur qui les rétrocéderait aux établissements.

1.1. La mise à disposition gratuite par le CNRS n'est possible que sur les droits de propriété intellectuelle qu'il détient.

L'acquisition des droits de propriété intellectuelle par le pouvoir adjudicateur ou ses partenaires dépend entièrement de la rédaction de la clause de cession de droits de propriété intellectuelle insérée dans le CCAP ou, en l'absence de clause dans le CCAP, de l'option choisie au sein du CCAG-PI ou CCAG-TIC pris en référence.

Conformément à l'article L. 131-3 du code de la propriété intellectuelle : « *la transmission des droits de l'auteur est subordonnée à la condition que chacun des droits cédés fasse l'objet d'une mention distincte dans l'acte de cession et que le domaine d'exploitation des droits cédés soit délimité quant à son étendue et à sa destination, quant au lieu et quant à la durée* ».

La clause prévoyant la cession des droits de propriété intellectuelle doit donc être rédigée de manière suffisamment exhaustive en mentionnant chacun des droits cédés (droit de reproduction, de modification, de mise à disposition du public...) sur chaque outil informatique faisant l'objet du marché, ainsi que sur l'ensemble de ses utilisateurs potentiels. En effet, cet article est, selon la jurisprudence, d'interprétation stricte, et une clause générale imprécise de type « *tous droits compris* » ne saurait être admise¹.

Pour prendre le cas du CNRS et au vu des contrats transmis à la DAJ par l'établissement, les outils informatiques découlant de l'exécution de marchés publics semblent pouvoir être classés en deux catégories :

- ceux dont les droits découlent d'un marché passé par les ministères chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans le cadre d'un groupement de commandes au sein duquel le CNRS, ainsi que d'autres établissements listés en annexe au marché, sont désignés comme des « services émetteurs » ;
- ceux dont les droits découlent d'un marché passé directement par le CNRS en tant que pouvoir adjudicateur.

Concernant les droits découlant de marchés passés au niveau ministériel, le cas des marchés portant sur les licences *Redhat* et *VMware*, illustre le fait que la mutualisation entre organismes d'enseignement et de recherche des outils informatiques peut parfaitement être prévue au niveau ministériel, dès le CCAP.

¹ Civ. 1ère, 9 octobre 1991, *D.* 1993. *Somm.* 91. *obs. Colombet* ; *RIDA* janv. 1992. p. 293.

En effet, l'article 8.1 du CCAP (article quasi-identique pour les deux marchés) stipule notamment que : « *Le titulaire et/ou ses sous-traitants transfèrent, pour toute la durée légale du droit d'auteur défini à l'article L.123-1 du Code de Propriété Intellectuelle, et dans tous les pays, dès réception définitive des prestations, tous les droits pouvant naître à l'occasion de la réalisation des prestations de support et d'assistance du présent marché. Dans ce cadre, le titulaire et/ou ses sous-traitants cèdent aux services émetteurs les droits d'utilisation, les droits d'exploitation, les droits de AOO-13066 / Fourniture de licences VMWARE et prestations associées / CCP 22/33 modification, de reproduction, d'adaptation, de traduction, d'analyse, de correction, du droit de mise sur le marché, c'est-à-dire du droit de concéder tout ou partie des droits énoncés ci-avant, à titre gratuit ou onéreux, à des tiers, du droit d'agir en contrefaçon. / Ces droits s'exercent sur toute forme de support (magnétique, informatique et Internet, audiovisuelle et publication papier), y compris pour les supports non prévisibles ou inconnus à la date de signature du marché.* »

Or, une telle clause autorise pleinement l'utilisation par l'ensemble des « services émetteurs » des outils informatiques livrés et autorise donc leur mutualisation.

En revanche, le marché 09.14.2001 conclu directement par le CNRS avec ORACLE en 2009 fournit un exemple de clause de propriété intellectuelle ne permettant pas au pouvoir adjudicateur de mutualiser l'outil informatique objet du marché.

En effet, ce marché comprend un article 5.1 qui stipule notamment que : « *Le Titulaire accorde au Pouvoir Adjudicateur une licence personnelle, non exclusive et non cessible, d'utilisation des Logiciels indiqués en Annexe (...) Cette licence comprend les droits suivants limitativement énumérés : a) utiliser les Logiciels exclusivement pour les opérations liées à l'exercice de l'activité du Pouvoir Adjudicateur* ».

Une attention particulière devra donc être portée à la rédaction de la clause de propriété intellectuelle du CCAP, notamment pour inclure d'autres bénéficiaires que le pouvoir adjudicateur, si le CNRS devait être amené à passer un marché portant sur un outil informatique destiné à être mutualisé.

1.2 La conclusion par l'AMUE ou par un établissement partenaire d'un contrat de fourniture d'une solution logicielle directement avec le CNRS n'est possible que pour autant que son utilisation ne donne lieu à aucune contrepartie.

1.2.1. En principe, le droit de la commande publique s'applique aux contrats conclus à titre onéreux par des pouvoirs adjudicateurs avec une autre entité juridique, peu importe que le partenaire contractuel soit privé ou public.

En l'espèce, les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche² sont des pouvoirs adjudicateurs soumis au droit de la commande publique, qu'ils appliquent le code des marchés publics ou l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005. De même, l'AMUE, pour les marchés qu'elle conclut en vue de satisfaire ses besoins ou destinés à ses membres, est tenue de respecter les obligations de publicité et de mise en concurrence résultant du code des marchés publics ou de l'ordonnance du 6 juin 2005³. Enfin, les contrats conclus par un nouvel opérateur exerçant une mission d'intérêt général et contrôlé par l'Etat, notamment un groupement d'intérêt public, seraient également soumis à cette ordonnance⁴.

En outre, le CNRS doit être regardé comme un opérateur économique agissant sur un marché concurrentiel lorsqu'il propose des logiciels ou services de maintenance informatique. Par conséquent, le contrat par lequel le CNRS accepterait de fournir de telles prestations aux établissements de recherche et d'enseignement supérieur ou à l'AMUE revêt la nature d'un marché public, **sauf à ce que la mise à disposition de la solution logicielle en cause soit effectuée à titre gratuit.**

² Etablissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (article L. 711-1 du code de l'éducation). établissements publics de recherche à caractère administratif ou industriel et commercial (article L. 311-1 du code de la recherche). écoles à statut particulier

³ Article XX des statuts de l'AMUE sur la détermination du texte applicable en fonction de l'objet de l'achat

⁴ Article 3-1 I de l'ordonnance du 6 juin 2005 : « *Les pouvoirs adjudicateurs soumis à la présente ordonnance sont (...) les organismes de droit public autres que ceux soumis au code des marchés publics dotés de la personnalité juridique et qui ont été créés pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont : / a) Soit l'activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ; b) Soit la gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance ; c) Soit l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à la présente ordonnance* ».

Les marchés publics étant des contrats conclus à titre onéreux, l'absence de rémunération ou de contrepartie fait en effet obstacle à ce que le contrat soit qualifié de marché public. Ni le droit national de la commande publique, ni le droit de l'Union européenne ne définissent ce que recouvre la condition d'onérosité. Cette définition est l'œuvre du juge. Elle ne se limite pas au versement d'une somme d'argent par le pouvoir adjudicateur, mais se réfère également « à la contreprestation à laquelle procède l'autorité publique pour obtenir la prestation commandée »⁵. Des contrats comprenant en contrepartie de la prestation exécutée une exonération de charges, une autorisation de percevoir des recettes auprès de tiers ou un engagement de la personne publique d'examiner en priorité le projet de la société prestataire en cas de projet réalisable, ou à défaut, de participer forfaitairement aux frais engagés par cette dernière ont ainsi été considérés comme constituant des contrats conclus à titre onéreux⁶.

Dès lors que le CNRS dispose des droits de propriété intellectuelle le lui permettant, il peut, sans appliquer le droit de la commande publique, céder à titre gratuit ses droits sur les solutions logicielles acquises ou développée au profit de l'AMUE, de ses adhérents ou d'autres établissements publics de l'enseignement supérieur et de la recherche. La cession des droits à un tiers intermédiaire, Etat ou nouvel opérateur de mutualisation, n'est pas de nature à modifier cette conclusion.

1.2.2. Dans l'hypothèse où le CNRS céderait à titre gratuit des droits sur les solutions logicielles préalablement développées ou acquises, la mission s'interroge sur le sort des contrats de maintenance conclus ultérieurement par les bénéficiaires de ces droits.

Les établissements bénéficiaires devront lancer une procédure de mise en concurrence pour la passation de leurs marchés de maintenance.

Certes, l'article 35 II 8°) du CMP autorise le pouvoir adjudicateur à conclure un marché sans publicité ni mise en concurrence avec un opérateur économique déterminé lorsque celui-ci détient des droits d'exclusivité, mais le recours à cette procédure dérogatoire est très encadré. Un tel marché ne peut être conclu qu'à deux conditions cumulatives⁷ : d'une part, la prestation objet du marché ne doit être susceptible d'être réalisée que par un seul opérateur économique ; d'autre part, la nécessité de recours à cet opérateur économique doit découler de raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité.

Il appartient au pouvoir adjudicateur de démontrer que ces conditions cumulatives et d'interprétation stricte se trouvent réunies⁸. Compte tenu du caractère dérogatoire de la procédure concernée, les justifications fournies par lui doivent être extrêmement sérieuses et reposer sur des bases objectives. Ainsi, il doit être en mesure de justifier que ses besoins ne peuvent être satisfaits que par la prestation protégée par ce droit, à l'exclusion de procédés différents⁹, et qu'un seul opérateur économique peut fournir cette prestation¹⁰. Cette procédure est notamment applicable lorsque le pouvoir adjudicateur passe un marché de maintenance d'un logiciel sur lequel une société dispose d'un droit exclusif de maintenance et d'exploitation¹¹.

En l'espèce, si le CNRS ne cède qu'une partie des droits de propriété intellectuelle aux différents établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ces derniers pourraient conclure des marchés de maintenance sans publicité ni mise en concurrence.

1.3. En toute hypothèse, le CNRS ne pourrait mettre à disposition à titre onéreux une solution logicielle dont il est propriétaire qu'en respectant le champ de ses compétences.

Dès lors qu'il envisagerait de mettre à disposition à titre onéreux les solutions logicielles sur lesquelles il détient des droits, le CNRS devrait, ainsi qu'il a été démontré, se soumettre à une procédure de publicité et de mise en concurrence.

⁵ CJCE, 12 juillet 2001, *Ordre des architectes de la Province de Milan c/commune de Milan*, aff C-399/98, point 77.

⁶ CE, 30 septembre 1996, *Commune de Grenoble et Avillier*, n°115564 et 120350 ; CE, 4 novembre 2005, *société JC Decaux*, n°247298 et 247299.

⁷ CE, 2 oct. 2013, *Département de l'Oise*, n°368846.

⁸ CJCE, 14 sept. 2004, *Commission c/République Italienne*, aff. C-385/02.

⁹ CE, 29 nov. 1996, *Département des Alpes de Haute-Provence*, n° 102165.

¹⁰ CE, 10 oct. 1979, *Préfet de la Loire*, n° 01652.

¹¹ CE 2 octobre 2013, *Département de l'Oise*, n° 368846.

Les personnes publiques peuvent candidater à l'attribution de marchés publics¹², dans les limites fixées par la jurisprudence. En particulier, la personne publique candidate doit obligatoirement agir dans la limite de ses compétences. Ainsi, le pouvoir adjudicateur doit, lorsqu'il examine la candidature d'une personne publique, s'assurer que celle-ci ne méconnaît pas sa compétence¹³. Le principe de spécialité s'oppose par exemple à ce qu'une chambre d'agriculture se voie confier une mission de maîtrise d'œuvre par une commune¹⁴.

En l'espèce, le développement et la vente de solutions logicielles de gestion financière ne font pas partie des missions du CNRS¹⁵. Ce dernier ne peut donc céder à titre onéreux les droits qu'il détient sur de telles solutions logicielles.

2. Les modalités de coopération entre autorités publiques permises par le droit de l'Union ne sont pas adaptées au dispositif de mutualisation envisagé.

La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) juge que lorsque des pouvoirs adjudicateurs coopèrent en vue d'assurer conjointement l'exécution de missions de service public, des marchés peuvent être attribués sans déclencher l'obligation d'appliquer le droit de la commande publique. Ce type de coopération peut prendre la forme d'un contrôle exercé conjointement sur une tierce entité chargée d'effectuer la mission (coopération verticale / institutionnalisée). Cette solution est également possible sans créer ou sans désigner spécialement de nouvelle entité (coopération horizontale / non institutionnalisée).

2.1 Le CNRS n'est pas en situation de quasi-régie avec les organismes de recherche et les établissements d'enseignement supérieur.

La CJUE estime que le droit des marchés publics ne s'applique pas si un pouvoir adjudicateur conclut un contrat avec une tierce partie indépendante de lui formellement, mais pas intrinsèquement¹⁶. Cette jurisprudence a été reprise à l'article 3 1° du code des marchés publics.

Deux critères cumulatifs doivent être réunis : le pouvoir adjudicateur exerce sur la personne concernée un contrôle comparable à celui qu'il exerce sur ses propres services ; simultanément, cette personne juridique effectue la partie essentielle de ses activités avec le ou les pouvoirs adjudicateurs de contrôle.

Cette coopération est qualifiée « d'institutionnalisée » ou de « verticale », car elle suppose qu'un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs confient la réalisation d'une mission à une entité distincte, détenue et contrôlée conjointement, agissant en qualité de fournisseur.

En l'espèce, le CNRS ne peut pas être considéré en situation de quasi-régie avec l'ensemble des organismes concernés par la mutualisation, ces organismes n'exerçant pas sur le CNRS un contrôle comparable à celui qu'ils exercent sur leurs propres services et le CNRS n'exerçant pas l'essentiel de ses activités avec les dits organismes.

2.2 Les conditions de la coopération public-public ne sont pas non plus réunies.

La CJUE juge que les contrats instaurant une coopération entre autorités publiques, en vue d'exécuter une mission de service public commune, ne sont pas soumis aux règles de la commande publique, sous réserve que cette coopération soit uniquement régie par des considérations et des exigences propres à la poursuite d'objectifs d'intérêt public¹⁷. Par plusieurs arrêts ultérieurs, la Cour a précisé la portée de sa jurisprudence et fixé les conditions auxquelles l'exception de coopération public-public répondait.

En premier lieu, la coopération doit viser à assurer conjointement l'exécution d'une mission de service public que tous les partenaires doivent effectuer. La Cour indique ainsi que la mission de service public doit être effectivement et réellement partagée par les personnes publiques contractantes et que ces dernières doivent être impliquées de manière égale de sorte que se trouvent exclus tous les cas où une mission serait

¹² CE, Section, avis, 8 novembre 2000, *Société Jean Louis Bernard Consultants*, n°222208.

¹³ CE, 10 juillet 2009, *Département de l'Aisne, Ministre de la santé et des sports*, n°324156 et 324232.

¹⁴ CAA Nantes, 29 mars 2000, *Centre hospitalier de Morlaix*, n° 97NT00451.

¹⁵ Cf. article 2 du décret n°82-993 du 24 novembre 1982 portant organisation et fonctionnement du Centre national de la recherche scientifique.

¹⁶ CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*, aff. C-107/98, point 50.

¹⁷ CJCE, 09 juin 2009, *Commission des communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne*, C-480-06, point 44.

simplement confiée unilatéralement par une personne publique à une autre et où la première se bornerait à jouer un rôle d'auxiliaire pendant que la seconde prendrait en charge l'ensemble de la mission¹⁸.

Cela ne signifie pas forcément que chaque personne publique doit participer à l'exécution de la mission d'une manière identique. La coopération peut, en effet, reposer sur une division des tâches. Néanmoins, la Commission européenne¹⁹ estime que le contrat doit impliquer une exécution conjointe de la même mission, une véritable coopération, par opposition à un marché public ordinaire, où l'une des parties exécute une prestation définie contre rémunération. Une attribution unilatérale d'une tâche par un pouvoir adjudicateur à un autre ne saurait être regardée, selon la Commission, comme une coopération.

Dans cette affaire, la Cour a estimé que le contrat par lequel une agence sanitaire avait confié à une université une mission d'étude et d'évaluation de la vulnérabilité sismique des structures hospitalières n'assurait pas la mise en œuvre d'une mission de service public commune aux deux entités publiques, en l'occurrence une mission de recherche scientifique²⁰.

Dans sa décision du 20 juin 2013²¹, la Cour a refusé de voir un cas de coopération entre personnes publiques dans le contrat conclu entre une commune et une université portant sur des activités de soutien à l'élaboration du plan de reconstruction des parties du territoire endommagées par le séisme de 2009. Pour la Cour, un tel contrat n'amenait pas ces personnes publiques à concourir assez étroitement à une mission commune de service public.

De même, dans sa décision du 13 juin 2013²², la Cour a estimé que la condition tenant à l'exercice commun d'une mission de service public n'était pas davantage remplie par le contrat par lequel un groupement de communes avait transféré le nettoyage de locaux administratifs et scolaires à une commune membre de ce groupement.

La Cour entend donc mettre en œuvre strictement le critère relatif à l'exercice en commun d'une mission de service public et exclure toutes les hypothèses non seulement où une entité se borne à confier une mission sans y prendre part, mais également celles qui ne se rapprochent pas suffisamment d'une collaboration partagée au cours d'une même mission.

En second lieu, la coopération public-public ne doit pas placer une entreprise privée dans une situation privilégiée par rapport à ses concurrents. La Cour a estimé qu'il pouvait en aller ainsi dans le cas du contrat en cause « *si les collaborateurs extérieurs hautement qualifiés auxquels le contrat autorise l'université à recourir pour la réalisation de certaines prestations englobent des prestataires privés* ». En d'autres termes, la possibilité que l'une des personnes publiques puisse recourir à des entreprises privées dans le cadre de l'exécution du contrat risque de placer ces dernières dans une situation privilégiée par rapport à leurs concurrents.

La jurisprudence de la Cour sur la coopération entre personnes publiques vient d'être reprise dans les dispositions de la nouvelle directive 2004/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

L'article 12.4 de cette directive indique :

« *Un marché conclu exclusivement entre deux pouvoirs adjudicateurs ou plus ne relève pas du champ d'application de la présente directive, lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies:*

a) le marché établit ou met en œuvre une coopération entre les pouvoirs adjudicateurs participants dans le but de garantir que les services publics dont ils doivent assurer la prestation sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun;

b) la mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt public; et

c) les pouvoirs adjudicateurs participants réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par la coopération ; »

¹⁸ CJUE, 19 décembre 2012, *Azienda Sanitaria Locale di Lecce, Università del Salento*, C-159/11, points 35 et 40

¹⁹ Document de travail des services de la Commission du 4 octobre 2011 concernant l'application du droit de l'Union européenne sur les marchés publics aux relations entre pouvoirs adjudicateurs (« coopération public-public »).

²⁰ Cf. point 37 de l'arrêt : « *ce contrat comporte un ensemble d'aspects matériels dont une partie importante, voire prépondérante, correspond à des activités généralement effectuées par des ingénieurs ou des architectes et qui, bien qu'elles soient basées sur un fondement scientifique, ne s'apparentent cependant pas à la recherche scientifique.* »

²¹ CJUE, 20 juin 2013, *Consiglio Nazionale degli Ingegneri c/ Comune di Castelvecchio Subequo*, aff. C- 352/12.

²² CJUE, 13 juin 2013, *Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG c/ Kreis Düren*, aff. C- 386/11.

En l'occurrence, si l'objet de la coopération envisagée est de faire bénéficier les divers organismes de recherche et établissements d'enseignement supérieur d'outils informatiques développés ou acquis par le CNRS, les conditions de la coopération entre autorités publiques telles que définies par la Cour et reprises par la directive du 26 février 2014 ne sont pas réunies, cette mission ne semblant pas pouvoir être qualifiée de mission de service public. Au demeurant, dès lors que le CNRS acquiert les solutions logicielles auprès d'entreprises tierces, la mise à disposition au profit d'autres établissements de recherche pourrait avoir pour effet d'avantager ces opérateurs économiques. Pour ces raisons, l'exception de coopération public-public ne peut être admise.

3. La reconnaissance de la qualité de centrale d'achat du CNRS ne lui permettra pas de mettre à disposition à titre onéreux et sans mise en concurrence les solutions logicielles acquises ou développées.

Aux termes de l'article 9 du CMP, une centrale d'achat acquiert des fournitures ou des services destinés à des pouvoirs adjudicateurs, passe des marchés publics ou conclut des accords-cadres de travaux, fournitures ou de services destinés à des pouvoirs adjudicateurs.

La qualité de centrale d'achat ne permettrait pas au CNRS de mettre à disposition, à titre onéreux, les solutions logicielles déjà développées ou acquises. En effet, si la centrale d'achat peut fournir, sans mise en concurrence, des biens ou services au profit de pouvoirs adjudicateurs, c'est à la condition d'avoir elle-même mis en œuvre une procédure de passation en sa qualité de centrale d'achat et pour des besoins qui ne sont pas les siens.

En l'espèce, le CNRS a procédé à une mise en concurrence en vue de l'acquisition de solutions logicielles pour son propre compte. Il ne pourrait, dès lors, se prévaloir d'une qualité de centrale d'achat ultérieurement reconnue pour proposer ces produits sans mise en concurrence préalable.

4. La mutualisation des achats de nouvelles solutions logicielles, qui ne pourrait être complètement réalisée par une centrale d'achat, pourrait donner lieu à un groupement de commande.

4.1. Le recours à une centrale d'achat, s'il ne requiert pas l'adhésion préalable des établissements, ne permet pas de contraindre ceux-ci à mutualiser leur système d'information.

La mission IGF-IGAENR s'interroge sur l'incidence de la reconnaissance de la qualité de centrale d'achat du CNRS ou de l'adhésion du CNRS à l'AMUE.

Les pouvoirs adjudicateurs ayant recours à la centrale peuvent s'abstenir de mettre en concurrence les opérateurs économiques en vue de conclure des marchés, dès lors que la centrale d'achat est elle-même tenue de procéder à cette mise en concurrence. Pour autant, aucune disposition du droit de la commande publique n'impose aux pouvoirs adjudicateurs de recourir à une centrale d'achat. Par suite, alors même que le CNRS serait érigé en centrale d'achat ou qu'il adhérerait à l'AMUE, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche pourraient continuer à acquérir ou développer leurs propres solutions logicielles²³.

En revanche, ni le code des marchés publics, ni l'ordonnance du 6 juin 2005 n'imposent au pouvoir adjudicateur d'être membre d'une centrale d'achat pour pouvoir recourir à ses services.

Cependant, le GIP AMUE doit, dans son rôle de centrale d'achat, rester dans les limites de sa compétence ou de son objet social tels qu'ils sont décrits dans sa convention constitutive. Or, il ne ressort pas avec certitude des termes des articles II et XX de cette convention que le GIP puisse exercer ses missions de centrale d'achat pour des pouvoirs adjudicateurs autres que ses membres. Le règlement intérieur et financier (RIF) 2010 de l'AMUE confirme que l'activité de centrale d'achat du GIP est réservée à ses membres²⁴.

²³ Ainsi, les universités adhérant à l'AMUE, centrale d'achat, ont concomitamment recours à des produits proposés par l'AMUE et à d'autres produits proposés par des opérateurs économiques.

²⁴ Titre I du RIF 2010.

Si l'AMUE envisageait d'élargir le cercle des bénéficiaires de son activité de centrale d'achat, sous réserve que les règles statutaires régissant le GIP ne s'y opposent pas, il conviendrait de modifier la convention constitutive et le RIF afin de prévoir explicitement cet élargissement de sa mission.

4.2. Le groupement de commandes constitue l'outil de mutualisation le plus adapté.

L'AMUE et d'autres organismes non adhérents pourraient lancer une consultation dans le cadre d'un groupement de commandes en vue de l'acquisition en commun d'une solution logicielle et de sa maintenance.

L'article 8 du code des marchés publics permet aux pouvoirs adjudicateurs de coordonner leurs achats, dans le cadre d'un groupement de commandes, soit de façon temporaire pour une opération déterminée, soit de manière permanente en vue de répondre à des besoins récurrents. Ce dispositif permettrait aux organismes de recherche intéressés d'acheter ensemble une solution logicielle et sa maintenance.

Les membres du groupement sont libres de fixer les modalités de fonctionnement du groupement dans une convention constitutive qui doit définir clairement les caractéristiques essentielles et déterminantes des prestations à acquérir et prévoir les garanties minimales qui devront être respectées lors du choix du titulaire du marché. De telles dispositions permettent de garantir que le choix qui sera opéré correspond bien aux exigences minimales considérées comme indispensables par les membres du groupement.

Le rôle respectif des membres et du coordonnateur désigné parmi eux en charge de la préparation et du lancement des procédures pour les différentes parties à la convention devra être précisé. Différentes formules de participation à un groupement de commandes sont prévues par le code des marchés publics :

- la formule de droit commun, où chaque membre du groupement, pour ce qui le concerne, s'engage dans la convention à signer avec le cocontractant retenu par le coordonnateur du groupement un marché à hauteur de ses besoins propres et à s'assurer de la bonne exécution de celui-ci ;
- la formule d'intégration partielle, où le coordonnateur est mandaté pour signer et notifier le marché, mais laisse aux membres du groupement le soin de l'exécuter ;
- la formule d'intégration totale, où le coordonnateur signe, notifie le marché et l'exécute au nom de l'ensemble des membres du groupement.

Si au sein du groupement, un établissement vient à fusionner avec un autre, il peut être prévu que les marchés dont ils bénéficient soient transmis à la nouvelle entité si cette transmission n'est assortie d'aucune remise en cause des éléments essentiels du contrat.

La cession d'un contrat consiste dans le transfert par l'une des parties contractantes dudit contrat (le cédant) à un tiers doté d'une personnalité juridique distincte (le cessionnaire) qui en reprend l'ensemble des droits et obligations²⁵.

Pour que la cession du marché par avenant à un autre pouvoir adjudicateur soit régulière, certaines conditions doivent être respectées. Tout d'abord, le cessionnaire devra reprendre purement et simplement le contrat antérieur. Ainsi, la cession ne devra être assortie d'aucune remise en cause des éléments essentiels du contrat tels que la durée, le prix ou la nature des prestations, objet du marché²⁶. A défaut, le marché cédé pourrait être requalifié en nouveau contrat dont la conclusion aurait dû être précédée d'une procédure de publicité et de mise en concurrence. En outre, pour que la cession soit opposable au titulaire, celui-ci devra en être informé et donner son accord²⁷. Il conviendra de veiller à ce que le consentement du titulaire soit donné par une personne habilitée à l'engager²⁸. La cession opérant un simple transfert du marché à un autre pouvoir adjudicateur, sans remettre en cause les droits et obligations de chacune des parties, cette opération ne cause aucun préjudice au titulaire.

²⁵ CE, Section des Finances, avis du 8 juin 2000, n° 364803.

²⁶ Avis CE du 8 juin 2000, précité

²⁷ CE, 25 octobre 1978, *Société d'organisation, coordination et industrialisation du bâtiment*, n° 99491 et 99492.

²⁸ CAA Paris, 4 décembre 1997, *Commune d'Yerres e société OTH*, n° 96PA02613.

Afin d'éviter toute réclamation de ce dernier et pour respecter la jurisprudence européenne²⁹, les candidats potentiels devraient être informés, par une clause insérée dans les documents du marché, de la cession éventuelle de celui-ci à un autre pouvoir adjudicateur.

Le directeur des affaires juridiques,



Jean MAÏA

²⁹ CJCE, 19 juin 2008, *Presstext Nachrichtenagentur GmbH*, aff C-454/06

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : CNRS

ANNEXE II : INSERM

ANNEXE III : INRA

ANNEXE IV : IRD

ANNEXE V : CIRAD

ANNEXE VI : INRIA

ANNEXE VII : IRSTEA

ANNEXE VIII : GESTION DES UNITES MIXTES DE RECHERCHE

ANNEXE IX : PERSPECTIVES DE MUTUALISATION DES FONCTIONS SUPPORT AU NIVEAU DES SITES

ANNEXE X : SYSTEMES D'INFORMATION

PJ n°4 : Panorama des applications dans les laboratoires

ANNEXE XI : POLITIQUE DES ACHATS

ANNEXE XII : PERSPECTIVES DE MUTUALISATION DES FONCTIONS SUPPORT A L'INTERNATIONAL

ANNEXE XIII : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE XIV : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PAR L'IGAENR EN AMONT DE LA MISSION

