

Analyse du rapport IGAENR

Audit RGPP CNRS sur les fonctions supports

Le rapport de l'IGAENR relatif à l'Audit RGPP du CNRS n'est que la suite logique et évidente de la politique de casse des EPST mise en place depuis 2005 par les différents gouvernements. Il parachève la convention entre le CNRS et la CPU en mettant à la disposition des universités tous les outils nécessaires à la liquidation du CNRS, dilué dans les « *structures de coordination des politiques de sites qui sembleront pertinentes à ses partenaires, et qui permettront de rendre plus efficace la mise en place et le suivi des dispositifs stratégiques de recherche* »¹.

Les recommandations que nous analysons ici, visent, dans un contexte de régression des budgets publics, à dissoudre en quelques années l'établissement en le privant de la gestion des unités de recherche par une DGG systématiquement donnée aux universités, en multipliant les mutualisations sur site et les externalisations, notamment en informatique.

Si les inspecteurs ont bien compris la volonté du CNRS d'offrir la meilleure qualité de service possible aux laboratoires et entendus de nombreux témoignages en ce sens lors des investigations ; passée la page 8 du rapport, ceux-là même qui soulignaient le principal atout de l'organisme, indispensable en matière de gestion de la recherche, retombent indigne, dans les travers de l'Audit comptable, dans les économies d'échelle et la diminution des dépenses publiques.

1. Organisation territoriale des fonctions support

Les inspecteurs relèvent que la gestion des fonctions supports est partagée entre la DGDR et les Instituts, au soit disant détriment de l'optimisation globale de l'organisation des fonctions supports. Afin de redéfinir les champs d'intervention des Instituts, l'IGAENR recommande au CNRS de centraliser la gestion des fonctions support au sein de la DGDR quel que soit le niveau d'affectation, en renforçant notamment le rôle des délégués régionaux.

Les Délégations régionales bénéficient, les premières, des recommandations phares de l'IGAENR que nous retrouverons indifféremment dans tous les chapitres du rapport.

1. **Mutualisations** de certains services communs à tous les établissements comme la gestion des dépenses, la formation permanente, les SSI, la gestion du patrimoine.... Pour l'Île de France, entre Délégations du CNRS (ces super-services seront rattachés à une seule Délégation) et pour la province, dans les Délégations du CNRS, auxquelles il est recommandé d'envisager une mutualisation des moyens entre Délégations CNRS et de l'INSERM.

¹ Convention CNRS-CPU - 2010

2. Généralisation des PSP - Plateformes de Services Partagés.

Le rapport préconise la généralisation des plateformes de services partagées tant en Ile de France qu'en province, à la faveur de la mise en place des structures de type PRES et IDEX. L'exemple strasbourgeois est édifiant, le rapport préconise d'accélérer la mise en œuvre des plateformes entre l'université de Strasbourg et le CNRS, et d'étendre cette expérience à d'autres sites, alors que Strasbourg démarre à peine (et avec peine) ce processus.

3. **Développer les DGG - Délégations Globales de Gestion** en faveur des partenaires. La recommandation pousse à les développer à hauteur de 80% du nombre d'UMR (unités mixtes de recherche). Pascal Aimé² reconnaît par ailleurs les difficultés que rencontre l'expérimentation en cours du fait de l'incapacité des universités à en assumer la charge. Cependant, il persiste à encourager la mise en place de la DGG dans ces proportions irréalistes !

Pourquoi ces recommandations ?

Si avec 15,2 % de ses ressources humaines consacrées aux fonctions support, le CNRS reste parmi les plus « efficaces » des établissements audités³, la politique de déconcentration de la gestion en région pratiquée par l'établissement pour être au plus près des unités de recherche, joue aujourd'hui contre lui ! La multiplication des Délégations régionales, ainsi que le rôle déterminant joué par l'organisme au sein des UMR tant en gestion des ressources qu'en politique scientifique pèsent sur les « ratios d'efficacité » de l'IGAENR !

La qualité de l'offre de service dont le CNRS peut se prévaloir aujourd'hui tient, en grande partie, dans la capacité qu'il eut à accompagner les unités directement dans les territoires, à se défaire d'une centralisation des moyens contraignante et non efficace. C'est ce qui lui est reproché avec force dans le détail des chiffres et pseudo-indicateurs d'efficacité mis en avant par l'IGAENR.

Nous dénonçons depuis plusieurs mois la méthode de calcul de ratio visant exclusivement à supprimer le maximum d'équivalents temps pleins (ETP) sous des prétextes d'efficacité et de bonnes pratiques, purement comptables, qui nient totalement les besoins du milieu de la recherche. Les ratios d'activités des fonctions support du CNRS sont considérées par les auditeurs comme moyennes parce que la qualité de service n'est pas compatible avec les pratiques du « nouveau management public » qui ambitionne de faire baisser le budget de l'Etat, de diminuer de manière drastique le nombre de fonctionnaires, et de contraindre le service public à adopter les pratiques de management des entreprises au détriment de la qualité de l'offre et des conditions de travail.

² Inspecteur général de l'administration de l'éducation et de la Recherche en charge de l'audit IGAENR

³ Ceci dit, les auditeurs de l'IGAENR rappellent tout de même que la référence reste la fameuse base de comparaison Mc Kinsey utilisée par la DGME qui précise que le ratio dans l'industrie est de 12.1% et de 11.1% dans le secteur bancaire !

Quel coût pour les Fonctions support ?

Globalement, on nous précise qu'il ya 4443 Equivalent Temps Plein (ETP) affectés aux fonctions support dont 2481 dans les laboratoires, avec un coût de 76000 euros par fonction support.

L'IGAENR reconnaît que la politique de financement incitant à la quête aux ressources propres comme les financements sur projets rend la gestion difficile. Aussi il préconise, comme dans les rapports de l'INSERM et de l'INRA, **d'augmenter de manière importante le prélèvement de l'établissement sur les ressources propres des laboratoires pour atteindre les 10%, estimés représenter le coût de la gestion de ces ressources par la mission de l'IGAENR en 2010.** Là encore, il s'agit de faire payer aux laboratoires, un coût relevant de la responsabilité de l'Etat et que celui-ci, dans la lignée des réformes libérales qu'il a entrepris ces dernières années et de la casse de la fonction publique, n'envisage plus d'assumer...

L'IGAENR outrepassse ses droits ! Leur constat et préconisations vont clairement au-delà de leurs prérogatives en remettant en cause l'organisation de la recherche et de ses financements. C'est ainsi qu'ils le décrivent à la page 42 du rapport : « Le modèle selon lequel la subvention pour charge de service public de l'organisme devrait, seule, financer les fonctions support et soutien, en sus des activités scientifiques, tandis que les ressources propres ne financeraient que les activités scientifiques, est dépassé. ».

Sous couvert d'économie budgétaire ce rapport revendique une idéologie libérale, comme novatrice. Sûrs de leurs jugements, les inspecteurs de l'IGAENR se placent en garant de nouvelles normes en matière de financements publics.

2. La Délégation globale de gestion

Le CNRS s'est engagé, dans le cadre du contrat d'établissement, à atteindre après une phase d'expérimentation, l'objectif de 50% d'UMR en DGG en 2013. L'IGAENR pointe dans son rapport son incapacité à atteindre cet objectif sans se poser à quelque moment que ce soit la question, importante s'il en est, de savoir pourquoi ? Les auditeurs se contentent de préciser que la mise en œuvre des DGG progresse lentement : 37 UMR en DGG à l'heure actuelle sur 1074 unités. La réalité est que l'expérimentation de la DGG est vouée à l'échec sur certains sites en raison de l'incapacité des universités, à l'heure actuelle, à assumer pleinement ce transfert de responsabilités !

En revanche, ils insistent sur la diversité des critères de choix de délégation de gestion, notamment dans leurs propositions pour relancer le processus de DGG, qui sont autant de possibilités pour les universités de revendiquer la gestion des unités.

- Loi de l'hébergeur => Les universités hébergent près de 80% des unités !
- Apport en personnel => il est clair qu'au niveau régional, les personnels universitaires sont souvent largement majoritaires dans les laboratoires !

- DGG systématique à l'Université pour les laboratoires n'ayant qu'une tutelle universitaire, ce qui représente 43,8% des UMR !
- DGG systématique au partenaire apportant au moins 70% des moyens consolidés d'une unité,
- DGG systématique à l'Université pour les unités géographiquement éloignées des Délégations régionales et hébergées par les partenaires.

Commence alors la valse des hypothèses comme si seuls les critères de choix imposés par l'IGAENR devaient déterminer la signature des conventions de DGG !!!!

Hypothèse n°1 – Apports en personnels au sein de l'unité - 70%-30%

Dans cette hypothèse, les universités se verraient attribuer la DGG pour l'intégralité des URA et 268 autres unités ! Tandis que le CNRS gèrerait en DGG 195 unités...

Hypothèse n° 2 – Unités mixtes ne relevant que du CNRS et d'une tutelle universitaire

533 UMR gérées en DGG université au plus tard au 1.1.2013 voire 2014 et 59 UMR gérées en DGG CNRS...

Cela signifierait que d'ici deux ans, l'intégralité des 81 universités françaises aurait satisfait au cahier des charges draconien en matière de gestion de la recherche pour l'obtention d'une DGG. Qu'elles aient revu, pour certaines, leur gouvernance défailante, assumé pleinement, pour d'autres, leur jeune autonomie. Qu'elles aient acquis en un temps record une qualité de service au moins équivalente à celle du CNRS ou des autres organismes de recherche, afin de ne pas mettre en péril la gestion des laboratoires et la mise en œuvre des projets scientifiques. Ceci, comme ce fut malheureusement le cas pour certaines UMR « pilotes » mises en DGG université en 2006 et dont le souvenir reste aujourd'hui toujours aussi vivace chez les personnels ayant vécu cette grande épopée qui tourna bien heureusement court ! En 2007, le rapport d'Aubert s'en fit gravement l'écho en précisant que cette expérience douloureuse était bien évidemment l'exemple à ne pas suivre !

L'IGAENR fait ici fi, du contexte scientifique et territorial ainsi que de l'avis des Directeurs d'Unité et des personnels. Il ne tient pas compte non plus des expériences ratées, de la frilosité de la majorité des universités qui reculent sans arrêt devant les propositions de DGG du CNRS en disant qu'elles ne sont pas prêtes et étaye des hypothèses échafaudées sur rien et qui sont tout sauf scientifiques ! L'IGAENR incite à un déploiement dogmatique de la DGG quitte à recommander de « modifier les indicateurs de performance portant sur la part des ressources propres afin de ne pas nuire au développement de la DGG ». Visiblement, leur déontologie ne nuit pas à leur prosélytisme politique !

3. Les Plateformes de Services Partagés & la mutualisation

L'optimisation des fonctions support est envisagée dans le cadre de la généralisation des PSP avec pour modèle l'expérimentation strasbourgeoise. Cela implique les fonctions dites Finances, RH, patrimoniale, des systèmes d'information, de restauration et d'achat. Ce rapport fait apparaître

tout au long de ses constats et recommandations de nombreuses contradictions, notamment sur le niveau régional ou national d'organisation de certaines fonctions. Telles qu'elles sont préconisées, les recommandations orientent clairement vers une centralisation de ces services au sein d'énormes plateformes. Cette nouvelle organisation va considérablement déséquilibrer le paysage professionnel des régions et aura sans aucun doute un fort impact sur la mobilité des agents, même après sa mise en œuvre.

Un rapport d'une qualité médiocre :

L'audit à l'origine de ce rapport a été réalisé par six inspecteurs généraux de l'administration et une chargée de mission, desquels nous étions en droit d'attendre un audit objectif et une démarche de qualité prenant en compte les spécificités des besoins de la recherche. Nous sommes aujourd'hui confrontés à un rapport avec de nombreuses imperfections qui portent tant sur l'aspect rédactionnel que méthodologique.

Le manque de soin apporté à la rédaction de ce document est patent ! On relève de nombreux « copier-coller » stupides issus des rapports d'audit RGPP des autres établissements. C'est notamment le cas pour des analyses de chiffres concernant les rapports de l'INSERM et du CNRS alors que les données sont significativement différentes. La grille d'écriture utilisée et commune à tous les rapports impose une volonté idéologique d'externalisation, quand, par exemple au niveau de la restauration, les effectifs ne concernent que 4 personnes sur plus de 35 000 agents CNRS, ou même quand les effectifs sont inexistant dans le rapport INSERM.

D'un point de vue méthodologique, ce rapport s'appuie sur des données chiffrées et des pseudo-indicateurs qui font l'objet de comparaison entre établissements. Nous déplorons de nombreux biais méthodologiques dans cette approche et dans les choix indicateurs.

Tout d'abord la comparaison entre établissement est inappropriée puisqu'elle ne tient pas compte des spécificités disciplinaires des autres EPST, bien plus spécialisés que le CNRS. D'autre part cette approche ne tient pas compte non plus des différences en matière d'implantation territoriale de chacun des EPST, ainsi que de leur taille.

Enfin, les indicateurs choisis et comparés les uns aux autres ne reposent pas sur les mêmes périmètres, et conduisent donc à des conclusions erronées. Ainsi, les effectifs des métiers de la Bap G, liés à la logistique et à l'Hygiène et Sécurité sont comparés proportionnellement aux surfaces dites « propres » du CNRS (Unités et services hébergés par le CNRS). Quand on sait que plus de 80% des unités du CNRS sont des unités mixtes dont la majorité sont hébergés par les établissements partenaires, le biais du aux UMR hébergées est loin d'être négligeable. Appliqué à l'INRA qui n'a pratiquement que des locaux propres, cet indicateur ne peut que montrer que la fonction patrimoine est plus efficace à l'INRA qu'au CNRS.

Les biais méthodologiques de ce type nous apparaissent donc trop importants pour considérer ces indicateurs exploitables en l'état. Nous comprenons mal comment un document de cette importance, qui risque de déterminer le paysage de la recherche en France à court terme, ait été conçu et rédigé avec si peu de rigueur scientifique et rédactionnel ! Les différences de valeurs des

indicateurs ne sont jamais analysées, cela relève du mépris pour la communauté scientifique que nous représentons et de la seule volonté de promouvoir auprès du ministère des finances et des politiques les choix préconçus de l'Inspection Générale.

Un dogmatisme en contradiction avec la mission d'un établissement de recherche publique

Contrairement aux rapports des autres EPST, les inspecteurs de l'IGAENR ne chiffrent pas, pour le CNRS, le nombre d'EPT à supprimer dans les différentes fonctions supports. Les autres rapports affichent clairement l'objectif de 10% d'ETP à supprimer dans ces fonctions. Pour le CNRS, c'est beaucoup plus grave. L'énergie avec laquelle l'IGAENR tente de promouvoir la DGG au profit des universités dans des délais extrêmement courts n'a pour finalité que de priver l'Etablissement de la gestion des laboratoires, de favoriser les mutualisations des « fonctions support » afin d'en limiter le nombre de postes, en particulier en ce qui concerne le secteur financier. La mutualisation du « reste des fonctions support » et leur externalisation (SI) sont jugées par l'IGAENR comme beaucoup plus efficace, en termes de suppression de postes, qu'une préconisation chiffrée de baisse de 10% des fonctions supports.

L'externalisation reste pour ces auditeurs « le sésame » des réductions des dépenses publiques!!!

Alors que la notion de qualité des services rendus est relevée dans les retours des audits, à aucun moment cette notion ne réapparaît dans les analyses, ni dans les préconisations. Les remarques concernant les limites liées à la nature des financements et aux difficultés du passage en DGG sont balayés, idem pour l'expérimentation strasbourgeoise décrite comme trop longue à mettre en œuvre. Les établissements sont sommés d'accélérer le processus. Peu importe le résultat! Les autres villes françaises sont sommées de reproduire le modèle strasbourgeois. Nous découvrons des recommandations qui ne se satisfont pas d'attendre des résultats probants de l'expérimentation mais qui prônent l'industrialisation d'un processus non éprouvé! Avec de telles méthodes, le cahier des charges des inspecteurs de l'IGAENR ne sert qu'à répondre à la question : « comment supprimer le CNRS? »

Un constat bien inquiétant

En conclusion, nous considérons ce rapport néfaste pour la recherche. Il remet en cause la mission fondamentale de l'organisme en l'asservissant à des indicateurs comptables. Il affaiblit ainsi la structure fondamentale de la recherche que représente le collectif de travail, en éloignant des laboratoires les missions d'appui essentielles à la mise en œuvre efficace de la recherche. Etrange paradoxe quand on entend un discours qui prône le recentrage des moyens sur les cœurs de métiers! In fine, les chercheurs, les ingénieurs et les techniciens devront faire davantage d'activités de fonction support pour palier à la suppression de ces emplois.

La rédaction de ce rapport avec ces contradictions et ses contres vérités nous conduit à penser que les recommandations de l'IGAENR ainsi que leur mise en place au CNRS ont été imposées par le ministère bien avant la fin de l'audit. Les recommandations ne tenant pas compte des constats, les indicateurs sont maladroitement manipulés pour asseoir leurs conclusions. Depuis des mois, la Direction du CNRS tente de restructurer l'Etablissement en imposant ces mesures de manière plus

ou moins assumée, plus ou moins avouée. Les fiches envoyées aux Délégations régionales et aux Directeurs d'unités avant l'été et présentées comme des « pistes éventuelles » devant permettre le débat et ouvrir la porte à une vaste concertation avec les personnels déclinaient déjà, pour partie, les recommandations de l'IGAENR. Le SNTRS-CGT avait dénoncé à ce moment-là une opération ne visant que l'adhésion des personnels à une stratégie déjà décidée depuis longtemps !

La RGPP n'est, en fin de compte, qu'un prétexte ! Sous couvert d'économie d'échelle, on tue des établissements de grande valeur. ! Comme pour l'INRA et l'INSERM, le CNRS est considéré comme le dernier vestige d'une politique de la recherche obsolète et coûteuse, attachée à l'indépendance du chercheur, à son évaluation par les pairs, à la recherche publique et qui doit, aujourd'hui, laisser la place à une politique libérale qui impose le modèle anglo-saxon, financé par le privé pour les seuls intérêts du privé, ne convenant ni à la culture française, ni à notre milieu.

La recherche française y perdra sa spécificité, sa richesse et son rayonnement tant au niveau national qu'international.

Anne Euzenot, Didier Gori & Josiane Tack