

Gérard CHASTAGNARET

Marc GOUJON

**Propositions pour simplifier,
déconcentrer et mutualiser les
fonctions de gestion de la recherche
dans les Etablissements Publics
Scientifiques et de Technologie**

RAPPORT

**remis à Monsieur le Ministre
de L'Education Nationale,
de la Recherche et de la Technologie**

Aix-en-Provence - Paris
décembre 1998

La réalisation de ce rapport doit beaucoup à la compétence et à la disponibilité d'amis et collaborateurs, à Paris comme à Aix-en-Provence. Que tous trouvent ici l'expression de nos plus vifs remerciements.

Ministère de l'Education Nationale,
de la Recherche et de la Technologie

Le Ministre

Paris, le 17 juin 1998

Objet : Lettre de mission.

Messieurs,

La simplification de la gestion, une plus grande autonomie des différents échelons et la mutualisation des tâches communes au sein des organismes de recherche constituent autant d'objectifs (en harmonie avec la politique de déconcentration et de modernisation de l'ensemble de mon Ministère) au service de l'ensemble de la recherche publique française.

Après plus de 15 ans de fonctionnement, il est souhaitable d'examiner le dispositif découlant de la Loi d'Orientation et de Programmation du 15 juillet 1982 et de voir en quoi il peut être amélioré dans le sens d'un desserrement de la contrainte administrative qui pèse sur les scientifiques et d'un rapprochement des niveaux décisionnels avec les acteurs de la science.

Dans un premier temps, je souhaite que vous dressiez un état de la situation actuelle des organismes publics de recherche. Vous vous attacherez plus particulièrement à mettre en évidence la carte administrative des différents établissements, leurs effectifs ainsi que les moyens consacrés à la gestion de la recherche. Vous dresserez également un bilan des systèmes d'informations et de leurs éventuelles capacités de dialogue.

Cet état des lieux devra vous permettre d'élaborer des propositions d'actions qui seront fondées sur la déconcentration, les économies d'échelle et les simplifications administratives. Il s'agit de favoriser les rapprochements dans le domaine de la gestion entre les universités et les établissements de recherche. Vous proposerez un plan d'action et un calendrier permettant d'atteindre les objectifs que vous aurez identifiés.

Vous pourrez avoir recours, en tant que de besoin, aux directions de la recherche et de la technologie qui exercent la tutelle des organismes de recherche.

Je vous saurai gré de bien vouloir me fournir un premier rapport début septembre et un rapport définitif pour la fin de cette année.

Je vous prie d'agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Claude ALLEGRE

**Monsieur Marc GOUJON - Secrétaire Général du CEMAGREF
Parc de Tourvoie
92160 ANTONY**

**Monsieur Gérard CHASTAGNARET - Directeur de l'UMR TELEMME
Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme
5, rue du Château de l'Horloge - BP 647
13094 AIX EN PROVENCE Cedex 2**

Avertissement

La mission que nous a confiée Monsieur le Ministre de l'Education Nationale, de la Recherche et de la Technologie au mois de juin 1998 a provoqué la rencontre de deux parcours professionnels qui ne s'étaient jamais croisés jusque là et de deux relations différentes avec le monde des EPST : l'un de nous, membre ITA du CNRS, possède une expérience de l'administration centrale de plusieurs institutions ; l'autre, universitaire à Aix-en-Provence, est directeur d'une unité mixte de recherche dans le secteur des sciences humaines et sociales.

Cette association répondait à la logique d'une mission dont l'ampleur appelait la pluralité des perspectives. Elle aurait pu être source de divergences, voire de blocages. Nous tenons à dire d'emblée qu'il n'en a rien été. Le dialogue et la confrontation nous ont conduits, d'abord à élargir nos approches respectives, puis à approfondir nos analyses et nos propositions. Ce rapport n'est donc nullement une juxtaposition d'observations et conclusions : il s'agit véritablement du résultat d'un travail commun, depuis la collecte des données jusqu'à l'élaboration des propositions.

En dépit des limites de temps qui nous étaient imposées, nous avons tenu à ce que notre réflexion repose sur l'enquête la plus large et la plus solide possible. La plupart de nos demandes d'entretien ont reçu d'emblée un accueil favorable. Nos différents interlocuteurs ont tous montré une forte sensibilité au thème, avec certes des divergences de réaction tenant en partie aux positions statutaires, mais le souci d'un apport constructif a constitué le trait commun de nos rencontres comme des contributions écrites. Que tous ceux qui ont bien voulu nous accorder leur aide en répondant à nos demandes sur les effectifs et les crédits consacrés à la gestion de la recherche, en nous adressant des témoignages ou en nous accordant des entretiens, trouvent ici l'expression de nos remerciements.

Certaines de nos observations ou propositions pourront surprendre, parfois même heurter des responsables ou membres d'EPST. Qu'ils sachent tous qu'il n'y a eu de notre part aucune volonté de disqualification professionnelle ou personnelle. Nous avons le plus grand respect pour le travail de chacun et pour son engagement au service de sa propre institution.

Nous avons simplement essayé de remplir, le plus honnêtement et le plus efficacement possible, la tâche qui nous était confiée. Pour cela, il nous a paru indispensable de prendre du recul, non seulement à l'égard de toutes les questions d'ordre individuel, mais aussi envers les débats qui traversent actuellement le monde de la recherche. Notre rapport se veut certes une réponse à plusieurs des enjeux majeurs du présent, mais il n'est en rien un instrument partisan ou de circonstance.

Nos analyses comme nos propositions, fondées sur un socle de principes qui nous paraissent fondamentaux, ont été formulées dans un cadre d'entière liberté intellectuelle et n'engagent que notre seule responsabilité. Nous osons espérer qu'elles témoignent de notre profond attachement à la recherche publique française ainsi que de deux convictions.

La première concerne la nécessité des réformes, qui s'est imposée à nous toujours davantage avec l'avancement de notre enquête. Ces réformes, concernent tous les domaines de la gestion et sont d'ampleur et de nature très diverses, touchant aussi bien les structures que la culture de chaque établissement. Dans l'intérêt même des institutions et de leurs collaborateurs, elles doivent être entreprises rapidement et leur mise en œuvre ne peut faire l'économie d'une impulsion extérieure.

Notre seconde conviction est une profonde confiance dans le potentiel des EPST. S'ils s'engagent dans la voie des réformes, par leurs moyens, par la qualité de leurs personnels, par leur place dans le dispositif national de recherche, ils devraient constituer un élément majeur d'une réponse nationale et européenne dynamique aux multiples enjeux de la science au cours des prochaines décennies.

I - NOTRE DEMARCHE

Nous avons jugé nécessaire d'expliciter notre interprétation de la tâche qui nous a été confiée et de présenter notre méthode de travail pour des raisons qui relèvent d'abord d'un souci méthodologique mais qui tiennent aussi à la nature et aux conditions de notre mission. Celle-ci s'est trouvée marquée en effet par une double distorsion, d'une part entre le caractère circonscrit des objectifs assignés et l'ampleur de leurs implications, d'autre part entre les exigences d'un travail approfondi et les contraintes de délai qui nous étaient imparties. Notre propos initial cherche donc à éclairer une situation dont nous avons mesuré pleinement les difficultés mais aussi les ouvertures stimulantes.

1 - LE CADRE DE NOTRE REFLEXION

Un champ doublement circonscrit

La lettre de mission assignait à notre réflexion un champ délimité de manière à la fois institutionnelle et thématique. Dans le domaine institutionnel, notre enquête ne devait concerner que les EPST, à l'exclusion donc des institutions de recherche d'autre nature, notamment des universités, objet d'une mission parallèle à la nôtre. Notre domaine thématique était la gestion de ces établissements. Se trouvaient donc exclues de notre champ toutes les questions relatives aux missions majeures des EPST : production de savoir et formation des chercheurs. Cette exclusion pouvait s'étendre à d'autres aspects, tels que la configuration d'ensemble des EPST, leurs ressources financières ou humaines. Le champ restait néanmoins très vaste, tant la gestion concerne de multiples domaines. Elle touche très directement le patrimoine, les moyens financiers et les ressources humaines. Elle peut inclure aussi tout ou partie d'autres aspects du fonctionnement des établissements, tels que la valorisation des résultats, la communication interne et externe, les relations internationales et enfin l'évaluation des personnels ou des équipes.

La richesse des marges

En réalité, ce balisage nécessaire du thème ne pouvait être celui de la réflexion, parce que le traitement même des différentes questions invitait à l'élargissement. Quelques exemples suffisent à illustrer ce qui n'a été ni un glissement ni un dévoiement de notre mission, mais une formulation nécessaire des problèmes dans leur cadre réel, vécu quotidiennement par les chercheurs. Comment ne pas parler des universités, alors que, de plus en plus, la recherche est organisée en unités associant un EPST et une université et que l'un des problèmes majeurs de ces unités est la dualité des systèmes informatiques de gestion ? Dans le cadre d'une réflexion sur « le desserrement de la contrainte administrative », comment éviter de parler de l'une des charges majeures des responsables d'équipe et d'unités : l'évaluation ? Faut-il enfin souligner que toute réflexion sur la mutualisation et la simplification administrative conduit, parfois très directement, à poser des problèmes d'organigramme, de répartition de compétence, d'affectation de personnel et de redistribution de responsabilités ? Dans ces conditions, nous avons choisi de distinguer la finalité même de la mission, qui est restée pour nous strictement limitée à l'amélioration de la gestion de la recherche, des voies pour y parvenir. Nous ne nous sommes donc pas interdit de formuler des propositions dans d'autres champs s'il nous apparaissait que nous pouvions ainsi apporter des réponses pertinentes au problème qui nous était soumis.

2 - LA METHODE

Dans son principe même, notre mission impliquait d'aller à l'écoute d'un groupe aussi large que possible de scientifiques, de gestionnaires et de responsables d'organismes afin d'entendre leurs opinions et propositions pour améliorer la gestion de la recherche. Il est inutile de souligner la disproportion entre l'ampleur de la tâche et les limites de nos moyens et du temps qui nous était accordé. Le dispositif de recherche français compte 9 EPST, réunissant plus de 43 000 emplois budgétaires d'ITA et chercheurs. La concentration d'une grande partie du dispositif au sein du CNRS ne simplifiait que très modérément notre tâche. Cet organisme compte lui-même 19 délégations régionales et plus de 1800 unités de recherche propres ou associées. En quelques mois, sans logistique affectée à notre enquête et sans décharge de nos autres activités, il nous était impossible de réaliser un travail de terrain aussi approfondi qu'il eût été souhaitable, notamment auprès des responsables de laboratoires, des chercheurs et des ITA. Un double souci de rapidité et d'efficacité nous a donc conduit à croiser différentes méthodes de collecte de l'information.

Nous avons sollicité des EPST des informations écrites sur leurs moyens, leurs structures et leurs méthodes de gestion. De juin à octobre, nous avons pratiqué des entretiens directs avec plusieurs catégories d'interlocuteurs :

- les directeurs généraux du ministère concernés par notre enquête (Directeur Général de la recherche et Directeur Général de la technologie),
- les directions des EPST, au niveau des présidents, directeurs ou secrétaires généraux,
- des responsables de syndicats de chercheurs ou ITA,
- des administratifs, des directeurs de laboratoire, des chercheurs et ITA de différents EPST,
- des personnalités extérieures à la fonction publique, exerçant au sein d'entreprises privées ou d'organismes spécialisés dans le conseil de gestion et la validation des procédures, d'une compétence et d'une expérience reconnues dans le domaine de la gestion.

Nous avons ouvert un forum sur le site Web du MENRT afin de permettre à tous les intéressés de nous faire parvenir directement informations, doléances et propositions. Cette démarche large s'est complétée de requêtes « ciblées » auprès de personnalités ayant exercé ou exerçant des responsabilités dans la gestion des EPST ou dans les laboratoires.

A l'exception de l'ouverture du site Web, nous avons donc choisi de concentrer nos entretiens sur des personnes, à statut scientifique ou administratif, en charge de la gestion de la recherche à tous les niveaux de la hiérarchie. Compte tenu de nos contraintes, les choix opérés revêtent inévitablement une part d'arbitraire. Nous pouvons néanmoins affirmer qu'ils nous ont permis de percevoir la diversité des situations et de recueillir un large éventail de réactions et de propositions.

A partir de ce matériau, nous nous sommes attachés à établir notre propre analyse de la situation des EPST, puis à proposer un ensemble de réformes, dont la mise au point reste à approfondir, mais qui se prêtent à une lecture aussi bien unitaire que globale. Chacune, ou chaque groupe, a sa propre logique et peut donner lieu à mise en place séparée. Dans notre esprit, l'ensemble possède cependant une cohérence globale et essaie de constituer une proposition générale de réforme des EPST.

Les résultats de nos travaux s'organisent en deux parties :

- un état des lieux, distinguant d'une part les perceptions et attentes des chercheurs dont l'activité est le fondement même de l'existence des EPST et d'autre part nos propres analyses des problèmes ;
- un ensemble de propositions destinées à répondre aux objectifs assignés à notre mission de simplification, modernisation, déconcentration et mutualisation de la gestion de la recherche. Ces propositions sont suivies d'observations sur leurs conditions de mise en œuvre.

II - L'ETAT DES LIEUX

1 - CE QUE DISENT LES CHERCHEURS

Le discours général

« Petit à petit, on nous fait faire un métier qui n'est pas le nôtre »

Cette remarque sur la dérive du travail revient souvent dans les entretiens que nous avons pu avoir avec les scientifiques, responsables ou non d'unités de recherche. Elle se fonde sur deux constats. Le premier est que l'activité même de recherche est de plus en plus exigeante, avec une bibliographie mondialisée et sans cesse renouvelée, avec des équipements appelant des qualifications nouvelles, avec aussi l'importance désormais acquise, au sein des laboratoires, par la formation des chercheurs. Le second constat est que, depuis une vingtaine d'années, le chercheur a dû ajouter à la compétence propre à son domaine une connaissance de la gestion administrative, des réseaux de décisions, des sources de financement, des pratiques de recrutement et de promotion, et il lui a fallu diversifier cette « expertise » non scientifique en fonction de la pluralité des sources de financement et de la variété des types de statuts des personnels de son unité.

En un mot, les chercheurs interrogés pensent que le métier de scientifiques qu'ils avaient choisi, cède de plus en plus la place à celui de gestionnaire pour lequel ils n'ont d'autre formation que celle acquise sur le terrain, et ils ont par ailleurs le sentiment que leur activité de recherche souffre de cette invasion de la gestion sans que ce travail ait toujours une utilité bien définie.

Complexité et impuissance

La gestion est en fait le plus souvent l'objet d'un double discours, insistant d'une part sur la complexité et le caractère envahissant des tâches non scientifiques et d'autre part sur le manque de capacité de décision du chercheur. La gestion des ressources humaines (GRH) alimente tout particulièrement cette double récrimination. En effet, cohabitent très souvent dans une même unité des personnels de plusieurs EPST, d'autres de statut universitaire, des contractuels, des vacataires, des stagiaires, des boursiers français ou étrangers, du personnel extérieur pour le ménage, les espaces verts, la restauration. Chaque groupe a ses règles de recrutement, de promotions, de primes, sans parler des régimes d'horaires et de congés.

C'est dans ce contexte que se situe le problème, sensible pour les directeurs d'unité comme pour les intéressés, des promotions individuelles. L'exemple le plus souvent cité est celui des rapports pour les promotions de

corps ou de grade. Les responsables ont le sentiment que, dans 90% des cas, le temps consacré à la défense d'un candidat l'est en pure perte du fait de l'écart entre la masse des promouvables et les possibilités effectives de promotion. Il en est de même pour les demandes de primes supplémentaires.

Le même sentiment d'accablement et d'inutilité vaut dans d'autres domaines, y compris celui des réponses aux multiples circulaires administratives. Pour presque tous, la multiplicité des sollicitations, n'a d'équivalent que la faiblesse des résultats, d'où un sentiment largement partagé d'inutilité des réponses, dont la principale fonction paraît être le plus souvent d'alimenter une logique administrative enfermée sur elle-même.

Dans ces conditions, les scientifiques qui, dans leur majorité, revendiquent un accroissement de leur responsabilité en matière de GRH ou de finances, expriment d'abord le souhait de sortir enfin du cadre trop exclusivement formel dans lequel ils sont enserrés, le vrai pouvoir se situant dans les directions scientifiques et les directions administratives. Satisfaire cette aspiration apparaît souvent comme une condition nécessaire à une vraie remobilisation des chercheurs pour l'exercice des responsabilités.

La multiplication des partenaires

L'obtention de crédits, préalable à toute recherche, occupe une part croissante du temps des chercheurs. L'une des raisons majeures en est une tendance de fond observée depuis une quinzaine d'années : la diversification des sources de financement des laboratoires. Au financement public classique, associant le plus souvent universités et EPST, s'ajoutent désormais, avec un poids croissant, de nouvelles sources de financement : contrats européens, fonds de la recherche, crédits régionaux, contrats avec d'autres services de l'Etat et établissements publics, contrats avec des grandes entreprises semi-publiques ou privées.

Cette évolution, qui pourrait se lire de manière positive comme un accroissement de l'offre de moyens et une moindre dépendance à l'égard de décideurs dominants, est surtout vécue comme un alourdissement de la charge administrative : il faut multiplier les dossiers de demandes et les diverses démarches puis, en cas de succès, établir rapports scientifiques et financiers selon des règles et des formes chaque fois spécifiques. Un facteur aggravant de la perception du chercheur tient au fait que la décision finale appartient à l'une des autorités de tutelle, EPST ou université, ayant personnalité juridique, alors même que cette autorité n'a pas apporté d'appui aux négociations préalables, surtout dans le cas d'EPST sans véritable relais à l'échelle territoriale, où se négocient de plus en plus de contrats.

Des procédures écartelées entre deux supports et deux logiques

Le texte et la hiérarchie

L'Administration vit sur la règle de l'écrit. « Pas de crime sans loi » disait le droit romain ; « tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché » exprime la déclaration des droits de l'homme. Les droits, les interdits et les modes d'emploi sont rassemblés dans des recueils de textes que produisent en grande quantité les administrations. A ces données de base s'ajoutent deux principes, celui de la transmission hiérarchique qui veut que l'on ne s'adresse à un fonctionnaire que par l'intermédiaire de son responsable hiérarchique et celui du monopole de la valeur juridique accordé aux seuls écrits signés par un responsable.

Ces règles ont fait la preuve de leurs vertus, en termes de responsabilité et de sécurité de la décision. Certaines de leurs modalités d'application sont néanmoins de plus en plus contestées. La première est celle du foisonnement inutile de l'écrit et de la norme. Les scientifiques, mais aussi les administratifs, se plaignent de la pléthore de notes, textes et circulaires qu'ils doivent assimiler. En effet, aux textes législatifs et réglementaires généraux émis par le Parlement et les ministères, s'ajoutent les réglementations propres à chaque établissement ainsi que les règles propres aux universités, aux pouvoirs territoriaux et aux directives européennes. Dès lors, on ne saurait s'étonner d'entendre le directeur d'unité de recherche ou le responsable d'équipe se plaindre de devoir assumer cinq strates de réglementations émanant de l'Europe, de l'Etat, d'un ou plusieurs EPST, des partenaires territoriaux, de l'université qui l'accueille.

La subversion de l'électronique

Le courrier électronique et Internet sont venus, depuis peu, offrir des opportunités d'évolutions qui ne se limitent pas à la simple remise en cause de l'écrit comme support de référence de l'information. C'est le circuit même de celle-ci qui est bouleversé. Au lieu d'être hiérarchique, il est devenu beaucoup plus direct. Le courrier électronique permet d'établir un lien immédiat, à tous les sens du terme, avec l'interlocuteur final qui peut répondre dans la journée. Cette accélération devrait avoir des effets au niveau de la négociation comme de la publication de la décision écrite et signée d'un responsable, celle-ci demeurant pour l'instant le seul document ayant valeur juridique.

Les chercheurs vivent déjà souvent, sur le mode ironique ou amer, la dualité entre l'immédiateté de l'accès à l'information et les pesanteurs paperassières de systèmes administratifs qui cumulent leurs effets et donnent parfois l'impression de constituer leur propre justification. Le système de

communication du CNRS par Minitel, Labintel, déjà obsolète, n'a été qu'une pâle esquisse de ce que doit être un système de communication moderne, tant la saisie s'est révélée lourde de rigidités et la transmission de l'information parfois surprenante dans ses résultats.

Une informatique inadaptée

Quel que soit l'établissement concerné, les chercheurs regrettent d'être obligés de s'adapter aux systèmes d'information de leurs différents interlocuteurs ou tutelles. Comme chacun de ces partenaires n'a en charge qu'une partie des moyens mis dans les unités, le responsable de laboratoire est, la plupart du temps, obligé de construire son propre outil de gestion informatisée qui lui permet d'avoir une vue globale des crédits et des personnels affectés à son laboratoire.

On ne saurait donc s'étonner que la création d'un outil unique commun à tous les donneurs d'ordre public nous soit apparue comme une aspiration largement partagée par nos différents interlocuteurs, avec une nuance toutefois. Plusieurs d'entre eux, rendus prudents par certaines discordances passées entre objectifs affichés et logiques réelles, craignent que cette unification soit utilisée par la direction de leur EPST dans le but de les contrôler encore plus étroitement au lieu de simplifier leurs tâches de gestion.

Des dysfonctionnements sérieux

Pour les chercheurs, les systèmes et pratiques actuels ne sont pas seulement une gêne personnelle pour la gestion : ils sont aussi source de difficultés qui affectent en profondeur le fonctionnement et l'efficacité de leurs institutions. Leurs observations concernent en priorité la gestion des ressources humaines, mais elles n'épargnent pas la gestion financière. Voici, dans chacun de ces domaines quelques exemples récurrents du discours sur le dysfonctionnement.

La gestion des ressources humaines

- Le recrutement

En dehors des sphères dirigeantes et quel que soit l'établissement, toutes les personnes rencontrées critiquent le mode de recrutement, en particulier sur les points suivants :

- la longueur de la procédure : il faut entre six mois et un an pour pourvoir un poste,
- le coût de l'opération : la sélection des postes à ouvrir, la publicité, les concours, et leur organisation matérielle coûtent cher en temps et en

crédits. L'affichage interne des postes à pourvoir ralentit également les recrutements. D'où le vœu d'un double affichage des postes, à la fois en recrutement interne et en concours, ce qui permettrait, pour ceux finalement pourvus par cette seconde voie, de raccourcir la procédure d'au moins quatre mois,

- l'efficacité du système : aucun des deux modes de recrutement ne garantit d'avoir un candidat adapté au poste. Des personnes parfaitement rodées aux techniques des concours se révèlent parfois beaucoup moins efficaces une fois confrontées au travail réel. Par ailleurs, le concours interne est parfois appelé à jouer le rôle de substitut d'un système de promotions presque entièrement bloqué, au détriment de l'adéquation entre le profil professionnel du candidat et celui du poste à pourvoir,
- l'honnêteté du système : certains de nos interlocuteurs trouvent choquant d'entretenir l'illusion de l'égalité des chances des candidats sur certains postes dont l'attribution ne ferait guère de doute pour les initiés.

- La mobilité

Il s'agit là du sujet qui, avec l'évaluation, a donné lieu à la plus grande quantité de littérature depuis quinze ans. Or chacun constate que, malgré des statuts d'organismes et de personnels identiques, la mobilité est très faible entre les EPST et qu'elle l'est encore plus entre les universités et les EPST. Pour les intéressés, cette situation s'explique d'abord par les pratiques des établissements. Pour eux, l'EPST de départ cesse de s'intéresser à un collaborateur qui passe dans un autre établissement tandis que les organismes et corps d'accueil vivent toute arrivée extérieure comme une intrusion ne devant pas donner lieu à avantage particulier. Le résultat est que les personnels sont en général convaincus que, en dépit de la faiblesse des perspectives au sein de leur propre institution, leur intérêt est de ne pas bouger pour éviter tout risque.

Cette perception est confortée par un certain nombre de blocages, mineurs certes, mais aux effets désastreux. Ainsi, les conditions d'attribution des primes variant d'un organisme à l'autre, l'intérêt financier de la mobilité peut être parfois négatif. Par exemple, le CEMAGREF ne peut accueillir de bon informaticien venant d'autres EPST car il n'a pas la possibilité de verser la prime informatique versée au CNRS ou à l'INRIA. A cela s'ajoutent des craintes, plus ou moins fondées, alimentées par les rumeurs internes à l'institution, telles que l'affectation trop fréquente des chercheurs passant à l'Université à des tâches d'enseignement de premier cycle.

La gestion financière : l'exemple des marchés

C'est là un thème de récrimination largement partagé par les chercheurs et responsables de nombreux champs disciplinaires. Le code des marchés publics et les directives européennes ont en effet produit une réglementation dont la complexité est au moins aussi grande que les risques de mise en examen des dirigeants.

Les difficultés rencontrées dans le cas des marchés à bon de commande sont à cet égard édifiantes. L'une d'entre elles est le plafonnement à 300 000 F par an et par fournisseur du montant des commandes susceptibles d'être passées par simple bon de commande sans appel d'offres par une même « personne responsable des marchés » (PRM). La concentration des responsabilités financières par la direction d'un EPST fait que ce seuil est très rapidement atteint. La constitution, par dérogation, des Délégués régionaux du CNRS en PRM atténue le problème sans le résoudre complètement : le total des commandes passées par une simple délégation régionale du CNRS atteint facilement ce seuil alors même que les commandes passées par chacun des directeurs d'unité en reste très en deçà.

Par ailleurs, les autorités chargées de suivre le dossier sensible des marchés publics et de veiller à ce que la libre concurrence entre les soumissionnaires soit scrupuleusement respectée, estiment que le code des marchés est détourné par l'utilisation très large que fait le CNRS des marchés à bon de commande. Les chercheurs se trouvent donc pris dans l'affrontement de deux logiques contradictoires : une logique juridique qui entend faire respecter les principes de base du code des marchés publics et une logique fonctionnelle qui a mis au point au fil des ans une pratique qui satisfait les utilisateurs et les fournisseurs.

Une autre source de difficultés, sensible dans certains EPST, est le principe de l'appel d'offres par produit demandé par la Commission centrale des marchés. La diversité des produits utilisés, l'impossibilité d'anticiper sur les besoins, le caractère fondamental de la fiabilité du vendeur ou du prestataire de services font que dans certains secteurs comme la biologie, le fournisseur prime de fait sur le produit. Dans certains cas, l'application trop stricte de la réglementation des marchés publics a pu aller jusqu'à créer de véritables gâchis scientifiques et financiers.

Les observations rapportées ci-dessus ne sont nullement exhaustives : elles n'expriment pas tout l'éventail des critiques des chercheurs et ITA à l'égard de leur propre institution. Nous n'avons pas non plus mis en relief d'autres aspects de l'attitude des chercheurs tels que l'attachement au service de la recherche, et une affirmation identitaire combinant un sentiment d'appartenance à la fonction publique et un particularisme d'institution. Les

remarques rapportées ici, même les plus critiques, renvoient à une demande d'adaptation aux réalités de la recherche et du monde extérieur. Elles n'en méritent que plus de considération.

2 - NOTRE ANALYSE : DES LOGIQUES DE DIFFERENCIATION

Le cadre général des EPST : le poids de l'histoire

Des histoires particulières

La situation actuelle des différents établissements est le produit d'histoires particulières, regroupées tardivement et de manière seulement formelle dans le cadre des EPST. La plupart des organismes de recherche ont en effet été créés par des ministères consacrés à un secteur particulier - outremer, santé, agriculture - qui ne souhaitaient pas voir leur recherche conduite par l'organisme à vocation généraliste créé en 1939 le CNRS, placé sous la tutelle de l'Education Nationale. Une logique de différenciation s'est installée dès le départ entre les établissements : chacun a privilégié ce qui faisait son originalité propre et le distinguait de son voisin le plus proche.

En 1982, un certain nombre d'établissements ont été intégrés dans le cadre des EPST. Ce cadre ne recouvre pas tout le champ de la recherche publique française, qui s'est développée aussi dans d'autres types de structures, notamment, les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), tels que le CEA, le CNES et l'IFREMER, et l'ensemble des universités. Ceci n'empêche nullement les EPST de constituer, dans tous les grands domaines de recherche, un élément essentiel de la production nationale et de la stratégie publique.

En dépit de l'introduction de certaines normes communes, ce cadre nouveau n'a pas apporté de rupture fondamentale avec la culture et la pratique originelle de chaque organisme. La préoccupation de niche de compétence, qui peut se comprendre dans le domaine scientifique, a perduré. Le souci de différenciation s'est maintenu, voire étendu à tous les secteurs de la gestion, essentiellement dans le domaine des procédures. Au fond, beaucoup de responsables et membres d'organismes ont conservé ou acquis la crainte qu'une trop grande proximité des fonctions, des pratiques et plus généralement des images ne conduise à la fusion avec l'EPST voisin et donc à la disparition de leur propre institution.

De la dispersion des tailles à l'interférence des champs

Cette insistance sur l'histoire ne relève nullement de la rhétorique, car le passé pèse lourdement sur le présent. Il marque d'abord les contours mêmes

des EPST, incompréhensibles en dehors de la référence à la genèse de chaque organisme. Ainsi que le montre le tableau n° 2, cohabitent en effet dans le même cadre juridique, le CNRS avec plus de 25 000 titulaires, l'INRETS et le LCPC qui n'en comptent que 400 ou 500. L'INED, pour sa part, se situe seulement aux environs de 160.

A cette dispersion des effectifs s'ajoutent les surprises des secteurs d'activité. Le problème n'est pas la cohabitation de l'organisme généraliste qu'est le CNRS avec d'autres, à champ très restreint ; il concerne la proximité ou le chevauchement des domaines. Ces remarques s'appliquent au CEMAGREF, si proche de l'INRA, ainsi qu'à l'INED, voisin, selon les cas, du CNRS et de l'INSERM, et enfin à l'ORSTOM, partiellement redondant avec le CNRS. Certes, plusieurs organismes s'inscrivent parfaitement dans des logiques de champ, mais on ne peut que constater, pour s'en étonner, que le passé pèse encore jusqu'à imposer des anomalies sinon des incohérences.

Structures internes : le règne du particularisme

Le poids du passé et l'attachement à celui-ci affectent aussi les structures propres à chaque organisme et d'abord le lien avec la fonction publique. Pour plusieurs établissements, en particulier le CNRS, la fonctionnarisation touche une institution qui a déjà sa propre pratique, sa culture, ses mythes. D'où, par exemple, au delà même du cadre dérogatoire, une entrée « minimale » dans le cadre de la fonction publique dont on retrouve l'empreinte aussi bien dans l'organisation des concours de recrutement des agents, auparavant contractuels, que dans les modalités de versement des salaires.

L'histoire pèse aussi par ses vides. Le plus sensible pour nous a été l'absence de tout véritable cadre normatif global pour la gestion des EPST. En dehors du respect des règles générales de la fonction et de la comptabilité publiques, chaque établissement a pu organiser ses structures, scientifiques, humaines et financières, de manière autonome. Ceci n'a nullement empêché les rapprochements entre institutions de recherche, notamment grâce à la formule de l'association avec les universités créée dès 1966. En revanche, les logiques propres de chaque EPST ont pu se développer sans retenue, à la faveur de l'appui aux particularismes de toutes les parties prenantes internes, avec peu de préoccupations de synergies ou d'économie, et encore moins le souci d'une lisibilité globale du système.

Il serait injuste de faire peser sur les seuls établissements les responsabilités d'une situation qui doit beaucoup au manque de vigilance de la tutelle. Il convient surtout de percevoir ses conséquences. Longtemps masquées, ou minimisées, elles ont déjà acquis une importance considérable

et risquent de revêtir en peu d'années un caractère de gravité dont il faut rapidement prendre la mesure. Trois raisons majeures à ce basculement :

- l'irruption, déjà acquise, inégalement maîtrisée par les EPST, de l'informatique dans la gestion et la communication,
- l'affirmation de nouveaux partenaires financiers de la recherche au niveau supranational (Union européenne en particulier) et infranational (collectivités territoriales),
- le passage à des situations de concurrence, inévitable du fait de l'introduction prochaine du cadre réglementaire européen.

Le bilan que nous dressons ci-dessous s'inscrit dans ce constat. Il ne se veut ni équilibré ni exhaustif. Il n'est pas équilibré parce que notre objectif n'est pas d'évaluer, encore moins de dresser un palmarès, mais d'attirer l'attention sur des problèmes et de proposer des solutions. Il n'est pas exhaustif parce que, sans méconnaître l'éventail des sujets de réflexion et des implications de chacun d'eux, nous ne pouvions, dans le cadre de ce rapport, que marquer les thèmes majeurs de préoccupation et proposer des grandes lignes d'intervention.

Notre propos retrouvera, à travers les résultats de notre propre enquête, les domaines majeurs de la sensibilité des chercheurs. Il insistera aussi sur d'autres problèmes, relatifs aux systèmes informatiques, à la formation des personnels.

Perspectives d'ensemble sur la gestion

Deux tableaux permettent d'avoir une vue générale sur le poids de la gestion dans les EPST. Leur interprétation doit être prudente pour plusieurs raisons. Chaque établissement possède un système d'information spécifique qui gêne les comparaisons. Certains ont aussi des particularités de fonctionnement : ainsi, à l'INRIA, le fort pourcentage d'emplois affectés à la gestion tient au fait que ce service gère un grand nombre de contractuels qui n'apparaissent pas dans les effectifs globaux. Enfin, les pourcentages sont liés, non seulement à l'effort particulier dans tel ou tel domaine, mais aussi au coût des autres fonctions, notamment celles en relation directe avec la production de la recherche. Globalement, les comparaisons nous ont paru plus pertinentes pour l'affectation des personnels que pour les coûts financiers.

Le tableau n° 2 permet en effet de dégager plusieurs conclusions claires. La première est que la part des emplois consacrée à la gestion est très inégale d'un établissement à l'autre, de 8,56 % au CNRS à plus de 25 % pour le LCPC, le CEMAGREF et l'INRIA, avec les nuances déjà évoquées. Aussi rapide soit l'approche, elle illustre parfaitement le problème des économies

d'échelle : le plus gros organisme, le CNRS, est celui qui peut consacrer relativement le moins de personnel à la gestion, sans forcément sacrifier pour autant la qualité de certaines prestations.

A l'intérieur de cet ensemble, les diverses fonctions sont en effet l'objet d'une grande diversité dans l'affectation des effectifs. Ainsi, le pourcentage de la GRH dans le total des emplois décroît de la manière suivante selon les établissements :

INRIA : 4,20
INRETS : 3,38
CEMAGREF : 2,94
ORSTOM : 2,93
INSERM : 2,18
LCPC : 1,99
CNRS : 1,81
INRA : 1,02

Cette distribution n'est pas toujours en relation inverse avec la taille des organismes : le plus gros n'est pas celui qui consacre le moins à la GRH et certains de ceux à faible effectif ne font qu'un effort très modeste en ce domaine. Les économies d'échelle n'expliquent donc pas complètement l'inégalité des chiffres qui, par ailleurs invitent à poser des problèmes d'égalisation des prestations et donc de mutualisation.

Les ressources humaines

Pour les EPST, la question des personnels revêt un caractère fondamental à deux points de vue. Le premier est financier : les charges salariales constituent le poste majeur des différents budgets (plus de 80 % de celui du CNRS) et ce poste est d'une grande rigidité. Le second est le rôle décisif du facteur humain dans la production de savoir, avec toutes les implications de ce constat en termes d'exigences de niveau scientifique ou technique, de démographie des corps et de mobilisation des personnels. Les ressources humaines ne peuvent cesser d'être une charge, il faut aussi qu'elles demeurent une chance.

Une expression privilégiée des particularismes

La situation actuelle dans ce domaine est le produit, presque caricatural, de l'histoire globale des EPST et des étapes particulières à chacun d'eux. Tous présentent la même caractéristique, de vouloir concilier leurs particularismes avec l'appartenance au cadre général de la fonction publique. Dans le cadre d'une grille commune à l'ensemble des établissements, chacun

d'eux possède ses propres corps, d'ITA et de chercheurs, ses propres modalités de recrutement, d'avancement, de formation et de primes. Les critiques des chercheurs sur la lenteur, le coût, l'efficacité ou l'opacité des systèmes mériteraient à coup sûr d'être nuancées, d'autant plus qu'elles ne se fondent pas toujours sur une perception claire des exigences du recrutement dans la fonction publique. Elle n'en traduisent pas moins un malaise inhérent aux conditions de l'introduction du statut de fonctionnaire dans les EPST. Plus ou moins consciemment, les différents acteurs au sein de chaque organisme ont collectivement souhaité continuer à recruter selon les modalités plus souples des anciens statuts de contractuels tout en respectant la forme des statuts de titulaires. Cette contradiction a produit et continuera à produire un nombre important de contentieux administratifs.

Les responsables d'EPST défendent le *statu quo* au nom de la souplesse et de l'efficacité. De fait, l'autonomie des établissements permet en théorie une allocation rapide et adéquate des ressources en fonction des besoins : il est possible de créer ou d'affecter un poste « profilé » en fonction des demandes de tel ou tel laboratoire et la taille des EPST permet une connaissance fine de l'état des lieux et donc une réelle pertinence dans la réaffectation des ressources.

Trois rigidités

En réalité, le système a fait émerger trois rigidités complémentaires, pour les chercheurs comme pour les ITA. La première est une rigidité démographique, liée au caractère massif des vagues de recrutement ou de titularisation. Le phénomène, très marqué au CNRS, se retrouve aussi dans les EPST à recrutement plus récent, où il s'annonce même plus grave à moyen terme : les départs en retraite y sont une perspective trop lointaine pour permettre les renouvellements de personnel tellement nécessaires dans des disciplines comme l'informatique. La seconde est une rigidité professionnelle : les recrutements se font sur des compétences étroites qui suivent mal, au cours des décennies que dure une carrière, l'évolution réelle des métiers et des besoins, et cela d'autant plus que la formation continue est assurée de manière insuffisante. La troisième est une rigidité statutaire : les avancements sont bloqués et créent des situations telles que les promotions prennent parfois plus en compte l'ancienneté que les exigences des postes à pourvoir.

Une mobilité déséquilibrée et restreinte

La mobilité entre organismes n'a apporté jusqu'ici qu'une réponse très limitée à chacune de ces difficultés. Le tableau n° 4, très lacunaire, montre que les quatre établissements mentionnés ont affiché un nombre de postes

relativement importants à la mobilité, pourvus seulement en partie par cette voie, selon des pourcentages allant de 68 % à l'INRIA à 54,3 au CNRS, 45,2 à l'INRA et 32,7 à l'INSERM. Ces chiffres doivent en fait très peu à la mobilité externe, qui ne représente que 10 % des postes pourvus à l'INRA, 5 % au CNRS et même 0 % à l'INSERM. L'exception de l'INRIA, d'interprétation délicate compte tenu du petit nombre de postes concernés, pourrait indiquer que les organismes à effectif restreint sont les plus ouverts à la mobilité externe alors que les autres utilisent leurs propres ressources humaines.

La faiblesse globale des chiffres montre aussi le peu de succès de cette formule auprès des personnels. On voit ainsi la conséquence du discours rapporté plus haut : la mobilité externe reste très peu pratiquée parce qu'elle est souvent perçue comme une pénalisation pour les carrières. Loin d'être une solution aux rigidités, la mobilité est d'abord un chantier aux facettes multiples, depuis les statuts des personnels et la gestion des postes jusqu'aux mentalités.

Inégalités et cloisonnement de la formation des personnels

La formation des personnels ne saurait faire sauter tous les blocages. Aussi pertinents soient-ils, les discours sur ce thème ne doivent pas l'oublier, sous peine d'être interprétés comme un refus d'assumer le problème des effectifs dans toutes ses implications. La formation revêt néanmoins une véritable acuité. Comme le montre le tableau n° 3, la plupart des organismes font apparaître des efforts importants en ce domaine, mais la formation n'est l'objet d'aucune politique globale cohérente entre les établissements, chacun d'eux ayant développé ses propres structures.

Le CNRS est sans doute celui qui a fait le plus d'efforts en matière d'équipements spécifiques, avec notamment trois centres de formation, à Gif-sur-Yvette, Marseille-Luminy et Garchy. En fait, au delà de cette originalité, le CNRS comme les autres organismes ont recours à des formateurs internes ou à des entreprises extérieures. Les formations peuvent être classées en deux groupes : celles générales concernant l'environnement des agents et celles dédiées plus particulièrement à une technique. Dans le premier cas se classent les stages intitulés connaissance du CNRS, de l'INSERM, formation à l'écrit ou à l'expression orale, etc... L'autre groupe comprend par exemple les formations aux marchés publics, aux procédures budgétaires. Quelle que soit la nature de la formation, et à de rares exceptions près, les organismes n'ouvrent pas leurs stages aux collègues des autres EPST. Il y a encore moins de réflexions communes sur une politique régionale de formation interEPST. Tout se passe dans un isolement quasi complet, alors que les statuts des agents sont les mêmes et qu'un regroupement entre EPST permettrait, soit d'élaborer

des structures propres plus fortes, soit de négocier des conditions plus favorables auprès des fournisseurs de formations. A cela s'ajoute le problème de l'approche même de la formation, trop souvent enserrée dans une véritable gangue bureaucratique. Ainsi les plans de formation du CNRS peuvent-ils donner aux directeurs d'unité l'impression que l'offre de service s'estompe devant une logique de service de l'administration. Ces dérives sont heureusement souvent compensées par les capacités d'adaptation des responsables de terrain.

Un handicap paradoxal

Le résultat de cette culture du particularisme, dans tous les domaines de la GRH, est que, loin d'être une chance pour le dynamisme de la recherche, le système de recrutement et de gestion des carrières dans les EPST est devenu un véritable handicap. Chaque EPST souffre d'une pyramide des âges déséquilibrée, avec des pointes différentes selon les établissements en fonction de la période de montée en puissance de chacun d'eux. Les personnels se démobilisent devant la fermeture des perspectives de carrière et l'on observe une inadéquation croissante entre les agents et les fonctions. Le problème des ressources humaines est à coup sûr l'un des chantiers majeurs de toute modernisation en profondeur des EPST.

La gestion financière

Dans le cadre de son autonomie, chacun des établissements assume l'intégralité des fonctions de gestion financière. Ainsi à la différence des universités, les EPST n'utilisent pas les services du Trésor Public pour assurer la paie de leurs agents. Inversement, les EPST n'interviennent que partiellement dans la gestion des laboratoires créés par association avec un autre établissement, soit EPST, soit université. Chaque établissement assure seul la gestion de ses propres crédits. Ceci conduit des laboratoires, de plus en plus nombreux du fait du développement de la mixité, à avoir des tutelles financières différentes, et explique les plaintes des chercheurs en ce domaine.

Les structures de gestion des EPST

Tous les directeurs d'EPST sont seuls ordonnateurs principaux de leur établissement, mais cette égalité de statut conduit à des mises en œuvre très différentes selon les cas :

- centralisation de la gestion autour de l'ordonnateur principal, par exemple à l'INRIA,
- déconcentration à un échelon : il en est ainsi à l'INSERM, où l'administrateur délégué est ordonnateur secondaire,
- déconcentration à deux échelons : c'est le cas du CNRS. Les délégués régionaux sont eux-mêmes ordonnateurs secondaires, ainsi que les directeurs de deux instituts : l'INSU et IN2P3. Ils délèguent aux directeurs de laboratoires le pouvoir d'engagement, jusqu'à concurrence de 150 000 F TTC (appliquée parfois à hauteur de 100 000 F HT). Pour les missions, les directeurs de laboratoires peuvent recevoir délégation de signature pour la France et l'Union européenne. Cette délégation n'est pas marginale parce qu'elle engage juridiquement le CNRS. Les phases de liquidation et de mandatement sont assurées par les services financiers des délégations régionales.

Les procédures

Les structures induisent elles-mêmes une partie des procédures. Ainsi, dans les EPST à gestion centralisée, les services de l'ordonnateur principal interviennent-ils dès la phase d'engagement. A l'inverse, dans le cas du CNRS où les directeurs d'unité ont délégation d'engagement, seule la phase comptable des opérations (liquidation, mandatement) est traitée hors de l'unité et à l'échelon régional.

A cela s'ajoutent certaines spécificités de procédure induites, non par les structures, mais par les pratiques propres de chaque EPST. L'un des meilleurs exemples des contraintes ainsi créées est sans doute la circulaire du CNRS n° CIR970081DFI, relative aux « Règles et procédures de gestion administrative

et financière ». En discordance avec l'esprit du décret de 1984 sur le régime administratif, financier et comptable visant à une globalisation des crédits, cette circulaire a provoqué une multiplication des comptes, notamment pour les programmes, entraînant pour les délégations régionales un alourdissement de la charge de travail et une perte de visibilité de la situation financière des unités.

Nous avons déjà évoqué, dans le relevé des récriminations des chercheurs, deux types de difficultés. Les unes sont liées au plafonnement à 300 000 F par an et par fournisseur du montant des commandes susceptibles d'être passées sans appel d'offres par une même « personne responsable des marchés » (PRM). Les autres dérivent de l'application trop rigide du principe de l'appel d'offres par produit.

Depuis plus d'un an, les différents interlocuteurs tant au niveau des EPST que des tutelles et des CSM essaient de trouver un terrain d'entente. La difficulté dans cette affaire, assez révélatrice du mode de fonctionnement entre les tutelles et les EPST, est que le groupe de travail qui s'est réuni sur le sujet n'avait, semble-t-il, que peu ou pas de marge de manœuvre pour aboutir à une solution. Chacun est resté dès lors figé sur sa position de départ, et les rigidités de la réglementation ont ainsi facilement résisté aux logiques de la production scientifique.

Les unités et la gestion

Les unités de recherche, qui sont partout le lieu véritable de la production scientifique, se trouvent dans des positions très inégales à l'égard de la gestion financière de leurs crédits. Les différences de situation sont dues à plusieurs facteurs :

- les structures de gestion qui, nous l'avons dit, vont d'une assez large autonomie dans l'ordonnancement jusqu'à des pratiques très centralisées ;
- les procédures, qui peuvent jouer un rôle d'atténuation des effets de la centralisation ou, au contraire, susciter des difficultés. Dans le premier cas peut être rangée la mise en place par l'INSERM d'une base de données « achats » à partir de laquelle les directeurs d'unité peuvent établir, dans la limite de leurs crédits, des bons de commande pré-imprimés acceptés sans contrôle par l'administration déléguée. A l'inverse, l'éclatement en multiples rubriques à statut différent de l'arborescence d'XLAB est venue transformer ce qui devait être une aide à la gestion en un carcan générateur de pertes de temps et même de blocages ;
- les effectifs de gestion de chaque unité, très inégaux selon les cas, sans que les différences correspondent toujours à des écarts de ressources. Certaines

- unités du CNRS, notamment en SHS, n'ont aucun collaborateur affecté à la gestion, ce qui contribue à alourdir la tâche des directeurs d'unité ;
- le personnel affecté à la gestion, des ressources humaines et des finances, chez les interlocuteurs immédiats des unités, notamment les délégations régionales du CNRS. C'est là un facteur très important aussi bien dans un sens positif que négatif : il est à l'origine d'erreurs diverses et surtout de retards dans le traitement des dossiers avec risques de dépassement des délais réglementaires pour le paiement des factures ; inversement, un personnel en nombre suffisant et au fait des procédures apporte de vraies facilités de gestion aux unités, y compris pour la correction de leurs propres erreurs ;
 - enfin, la « proximité », géographique ou humaine, avec des centres de gestion des EPST, en particulier les délégations régionales du CNRS.

Cette situation a plusieurs séries de conséquences. Deux au moins doivent être soulignées. La première est que, dans de très nombreux cas, les unités de recherche sont le lieu d'une distorsion sérieuse par rapport au principe d'unité de caisse qui devrait régir l'ensemble des organismes publics. Il en est ainsi lorsque leur gestion relève de plusieurs établissements, et le phénomène est aggravé parfois par l'intervention d'associations, notamment dans le domaine de la recherche médicale. La seconde conséquence est que le fonctionnement des unités se trouve souvent gêné par des lourdeurs de gestion relevant de la complexité des procédures et d'une forte dépendance à l'égard de centres de gestion extérieurs. C'est là un problème auquel les directions des établissements paraissent beaucoup moins attentives qu'à la cohérence formelle et au contrôle par les services centraux de tous leurs rouages financiers.

L'intéressement

Ce sujet constitue sans doute un cas typique de dysfonctionnement entre la tutelle et les organismes de recherche. L'intéressement avait été prévu dans les décrets particuliers de chacun des EPST existant à l'époque. Il a fallu attendre 14 ans pour que le décret d'application sorte dans des conditions telles qu'il est inapplicable. Un certain nombre de corps d'EPST ont été oubliés ; le contenu de la notion de frais directs n'a pas été précisé, si bien que chaque organisme applique ou non ce texte en fonction des conceptions de ses dirigeants sur le sujet.

L'une des causes de cette situation, est certainement à rechercher dans la composition sociale et la culture des organismes : la généralisation de l'intéressement était trop opposée à la philosophie égalitaire propre au monde de la recherche. A ce rejet par la communauté scientifique de la notion

d'intéressement, se sont ajoutées l'absence de volonté politique forte et une concertation trop peu efficace entre la tutelle chargée de rédiger un texte et les organismes chargés de le mettre en œuvre. Ce ne sont donc pas de simples motifs techniques ou juridiques qui constituent les origines profondes des retards et de la situation contrastée que nous connaissons actuellement.

L'informatique

L'informatique a constitué l'une des expressions majeures de la cristallisation d'une forme de « culture d'établissement » à l'intérieur des EPST. Chaque organisme a développé des logiciels de gestion de manière autonome par rapport aux autres EPST comme à l'égard des universités. Du fait de l'informatisation généralisée des systèmes de gestion et de communication, est apparue une étanchéité lourde de conséquences. Pour la saisie globale des EPST, la tutelle est confrontée à une véritable opacité qui gêne les comparaisons et empêche la constitution d'agrégats comptables interEPST. Les unités de recherche dépendant de plusieurs établissements se trouvent contraintes de pratiquer en parallèle plusieurs systèmes de gestion.

Le passage à l'an 2000 et à l'Euro aurait pu être l'occasion d'une concertation entre les établissements sur l'évolution de leurs systèmes d'information. En fait, chacun a entrepris une réflexion interne aboutissant aux choix de logiciels correspondant à ses propres besoins. Même si des échanges d'information ont pu avoir lieu entre les EPST, ils se sont souvent bornés à une présentation des différentes solutions retenues par les directions concernées sans que se soit fait jour un souci de réflexion sur l'adoption d'un même outil ou à défaut de standards communs.

On se trouve donc actuellement devant la situation suivante :

- le CNRS dispose d'outils, comme GCF, fiables et capables de traiter la gestion des autres organismes ou entités autonomes que sont l'IN2P3 et l'INSU. Le logiciel GCF, déjà ancien, présente cependant plusieurs inconvénients : il s'est révélé inadapté à la procédure introduite par la circulaire de 1997 et la jonction avec XLAB, logiciel de gestion des unités, est mal assurée. Le projet, développé actuellement avec les universités, de logiciel commun XLAB/NABUCO, va dans la bonne direction mais ne répond sans doute pas à l'ensemble des difficultés ;
- l'INRA continue l'adaptation de SIGAGIP et de YOLE COTRE pour l'an 2000 et l'Euro ;
- l'INSERM a retenu une solution consistant, avec l'aide d'un cabinet extérieur, à choisir un nouveau prestataire pour sa comptabilité générale et à rénover les autres applications internes ;

- l'INRIA travaille sur SINORG et réfléchit à un autre prestataire ;
- le CEMAGREF passe de SIGAGIP YOLE COTRE à SAPR3 ;
- le LCPC travaille sur OCEI.

Le manque d'impulsion forte pour travailler en commun et de structure de concertation est donc la marque dominante de cet aspect fondamental de la gestion. La mise en route de solutions propres à chaque EPST est profondément regrettable en termes de coût, de commodité de gestion et de transparence de l'information.

L'évaluation

L'évaluation n'entre dans le champ de notre mission que par ses relations avec la gestion. Notre propos sera cependant plus large, parce qu'il n'est pas possible de séparer rigoureusement ses différents aspects et parce qu'il s'agit d'un lieu d'expression des ressorts profonds de fonctionnement d'un organisme.

L'évaluation est une fonction nécessaire pour les unités de recherche comme pour les personnels eux-mêmes : elle permet de vérifier la réalité et l'intérêt du travail, d'éprouver la validité des démarches individuelles et collectives. Au sein des EPST, l'évaluation a revêtu aussi peu à peu d'autres fonctions, à caractère plus symbolique mais lourdes de conséquences sur la vie même des organismes, de rassemblement et de construction de l'identité des différents EPST.

Ce double aspect est lié au mode d'évaluation retenu, privilégiant, en droit ou en fait, l'examen par les pairs. Le comité national de la recherche scientifique dont le corps électoral couvre l'ensemble des EPST et une bonne partie des personnels universitaires ne sert à évaluer en fait que les personnels du CNRS et les unités placées, au moins en partie, sous sa tutelle.

Les instances d'évaluation sont donc, pour chaque EPST, un lieu de rencontre et de travail commun, d'élaboration et de transmission de la personnalité de l'institution. Les personnels chercheurs et ITA sont attachés à une procédure, qui présente sans nul doute des aspects positifs : représentativité d'instances largement issues d'élections, proximité du terrain facilitant la perception des problèmes comme la recherche de solutions. Pour autant, les inconvénients ne sauraient être dissimulés.

Le premier est l'absence de standard commun d'évaluation. Chaque établissement a développé, outre ses propres structures, ses règles internes, qui s'appliquent en particulier aux promotions et se juxtaposent aux

commissions administratives paritaires imposées par la Fonction Publique. Alors qu'il existe un G7 de l'évaluation qui permet aux grands organismes des sept pays les plus développés de comparer leur mode d'évaluation, on peut s'étonner qu'il n'existe aucune concertation nationale entre établissements qui partagent le même statut et les mêmes finalités dans le domaine de la recherche.

Par ailleurs, une situation où tend à prédominer l'évaluation interne présente des risques potentiels : dérive vers la complaisance ou le règlement de comptes entre collègues, voire l'auto-évaluation et, plus profondément, manque de repères extérieurs pour l'appréciation des résultats individuels et collectifs. L'analyse de ces risques n'entrant pas dans le cadre de notre mission, nous nous contenterons d'ajouter qu'ils sont limités par plusieurs facteurs : les règles mêmes de la production scientifique, en particulier l'exigence de publication dans les revues internationales, la présence de scientifiques extérieurs aux EPST, parfois étrangers, dans les comités scientifiques des unités, le niveau et la déontologie des chercheurs assumant des fonctions d'évaluation.

En revanche, la charge de travail qu'exige l'évaluation entre pleinement dans le cadre de notre mission. Cette charge n'apparaît guère dans le tableau d'affectation des effectifs de gestion parce qu'elle touche surtout les chercheurs, à deux niveaux. Ils sont concernés d'une part par l'élaboration des dossiers d'évaluation individuelle et collective. Or les rapports sur l'activité d'une unité sont une tâche lourde, puisqu'il faut présenter, de manière à la fois synthétique et éclairante, plusieurs années de recherche et de fonctionnement. D'autre part, beaucoup de chercheurs sont concernés par la responsabilité de l'évaluation, au sein du Comité National de la recherche scientifique ou des instances propres à chaque organisme.

Il convient de dissiper toute ambiguïté : nos interrogations sur la charge de travail ne concernent nullement la nécessité de l'évaluation, ni même ses formes, sur lesquelles nous n'avons pas à nous prononcer, mais son rythme, en particulier pour l'évaluation des unités. Autant il nous paraît légitime et nécessaire qu'une unité rende compte de son activité et présente de nouveaux projets au terme de chaque période contractuelle, autant le principe du rapport « à mi-parcours », donc tous les deux ans, tel que le pratique le CNRS, nous paraît cumuler les effets négatifs. Justifié par le souci d'un pilotage de proximité ou la volonté de maintenir les unités sous tension pour éviter tout relâchement, il aboutit à un gaspillage de temps et d'énergie au détriment de la production scientifique sans profit réel pour le contrôle ou le suivi des unités. La charge de travail des sections du Comité National est telle que sont très normalement privilégiés les dossiers des unités soumis à renouvellement.

Lorsqu'elle est exigée, l'évaluation à mi parcours relève donc beaucoup plus d'une logique bureaucratique que d'un véritable encadrement scientifique.

L'évaluation mobilise une part non négligeable de l'attention et des forces des EPST. Elle est un des terrains où se perçoit le mieux l'attachement à l'institution et le dévouement à la recherche. Il ne faut cependant pas méconnaître qu'elle est prise aussi dans des enjeux de pouvoir de nature diverse qui peuvent prendre le détour des procédures. C'est à ce titre qu'il nous appartient de dire que le contrôle de la science peut affecter sa propre production.

3 - BILAN : TROIS TYPES DE PROBLEMES

Il faut se garder de noircir le tableau : les EPST sont en état de marche dans le cadre des principes de la fonction publique. Ainsi le cumul de deux fonctions : chef des services financiers de l'ordonnateur et comptable public de l'établissement, apporte économies d'échelle, fluidité de service et meilleure efficacité du contrôle. Par ailleurs, des partenaires avertis et en bonne intelligence peuvent faire fonctionner les différents circuits dans des conditions relativement correctes. Néanmoins les témoignages des chercheurs comme nos propres analyses mettent au jour des dysfonctionnements et surtout des insuffisances, de gravité inégale, mais toujours dommageables pour la production de savoir. Nous en proposons, de manière schématique, la typologie suivante.

Une inadéquation limitée de la réglementation publique

Contrairement à un cliché trop répandu, cette catégorie de difficultés est en fait très circonscrite. Elle concerne surtout certains aspects de la gestion financière et plus précisément deux des règles des marchés publics. En revanche, tous les autres domaines de la gestion financière et l'ensemble de la gestion du personnel sur emploi public ne souffrent pas réellement de leur insertion dans le cadre public. Les contraintes qu'il impose sont aussi des garde-fou et ne sont pas génératrices de lourdeurs insurmontables, encore moins de blocages. Ce cadre appelle surtout, dans les procédures et l'exercice des responsabilités, une claire définition des priorités : en l'occurrence, celles-ci ne sauraient être autres que le service de la recherche.

Les conséquences des lourdeurs propres à chaque établissement

La présentation ci-dessus a montré que les problèmes majeurs en ce domaine concernent surtout les EPST à forte centralisation. L'éloignement, en termes d'organigramme et d'espace, entre la production et la gestion de la recherche alourdit les procédures et mobilise inutilement des énergies. Il induit aussi des risques de retard dommageables pour les activités productives. Enfin, il crée une situation d'opacité dans la décision et le cheminement des dossiers ainsi qu'un sentiment de dépendance par rapport à un centre de décision perçu comme extérieur.

Les effets de l'absence de coopération

Tout se passe comme si la tutelle avait respecté, en ce domaine, l'autonomie des établissements beaucoup plus qu'elle ne l'a fait pour les universités. Sans doute a-t-elle concentré sa vigilance sur des aspects en rapport direct avec l'activité scientifique, mais notre examen des diverses situations nous a donné parfois l'impression d'une forme de démission de la tutelle sur le terrain de la gestion, les EPST n'ayant d'autres contraintes que le respect des règles générales de la fonction et de la comptabilité publiques.

Les exemples de partenariat de terrain sont rares même dans les domaines qui ne sont pas au cœur des missions de chaque institution. Loin d'exprimer une volonté déjà à l'œuvre, ils sont plutôt une illustration des virtualités du champ et de l'ampleur de la tâche à réaliser.

Ces problèmes d'harmonisation des systèmes, de coopération et d'ouverture entre organismes ainsi que vers l'université auraient dû retenir l'attention depuis longtemps parce qu'ils auraient permis des améliorations dans plusieurs domaines, qui restent autant de problèmes : la visibilité des EPST, l'allocation des ressources, humaines et financières, la carrière des personnels et finalement la capacité des EPST à assumer avec efficacité l'intégralité de leurs missions.

III- LES PROPOSITIONS

1 - LES PRINCIPES

Mutualisation

Inscrite dans le cadre même de notre mission, elle constitue l'un des principes-clés de notre démarche, pour plusieurs raisons. Elle doit être d'abord source d'économie en évitant, dans plusieurs domaines, les structures parallèles sous-employées. Elle doit permettre à l'ensemble des EPST d'assumer de manière satisfaisante l'intégralité de leurs missions, à commencer par leurs charges à l'égard de leurs propres agents. Elle doit enfin servir le rapprochement des différents EPST et contribuer à les faire sortir d'un isolement qui, à force d'être pratiqué comme stratégie, a fini par s'inscrire dans la culture de chacun d'eux.

Déconcentration

Comme le souhaitait la lettre de mission, l'action dans cette direction vise d'abord au rapprochement entre les acteurs de la recherche et la décision. Elle a aussi pour nous une autre finalité : contraindre des EPST centralisés à l'extrême dans leurs processus de décision, parfois plus encore que dans leurs modalités de gestion, à s'adapter aux réalités de la France contemporaine, marquée par l'importance des cadres territoriaux de la décision. Cette réalité est enregistrée en particulier par la signature, entre l'Etat et les collectivités territoriales, de contrats de plan de plus en plus décisifs pour la création de nouveaux équipements. Les EPST doivent se convaincre que la négociation stratégique s'effectue aussi à un cadre infra-étatique et suppose la présence dans les régions de représentants statutaires ayant capacité, dans un cadre déterminé, à représenter une ou plusieurs institutions. A défaut, la voie se trouve ouverte au jeu des relations individuelles ou des influences occultes particulièrement néfaste à la construction d'une politique de recherche cohérente.

Renouvellement

Les EPST sont tous confrontés, à des niveaux différents, à des problèmes sérieux de rigidité de leurs effectifs, chercheurs et ITA, dans trois domaines, la démographie des personnels, les carrières et les compétences. Les pyramides des âges des différents EPST indiquent que les départs à la retraite massifs à court ou moyen terme concerneront seulement certains EPST, le CNRS en particulier. Tous ces éléments imposent la mise en place d'une

politique d'ensemble, nouvelle et cohérente, pour le recrutement et la gestion des personnels.

Nos propositions en ce domaine visent, non seulement à utiliser de la manière la plus dynamique possible les opportunités des prochaines années, mais aussi, plus généralement à offrir des cadres nouveaux de gestion et d'évolution des carrières. Nous espérons ainsi contribuer à débloquer une situation qui est génératrice de malaise individuel et collectif et qui freine l'efficacité globale du dispositif français de recherche publique. Compte tenu de l'importance du facteur humain dans la production scientifique comme dans la vie quotidienne des unités de recherche, le maintien d'un certain flux d'entrées et la mobilisation des personnels constituent sans nul doute l'un des enjeux majeurs de toute réforme du fonctionnement des institutions de recherche.

Priorité aux laboratoires

Ce principe n'est pas inscrit explicitement dans notre lettre de mission, mais il n'est nullement en discordance avec celle-ci, puisqu'elle accorde une attention privilégiée aux acteurs de la recherche. Il s'est imposé à nous au cours de notre enquête pour plusieurs raisons. La première est que les unités productives constituent le lieu réel de l'interface entre la recherche et l'ensemble des problèmes de gestion. La seconde est que les unités sont aussi, et de plus en plus souvent, l'expression concrète du partenariat entre établissements, notamment entre EPST et universités. Cette situation leur confère une double légitimité ; elle provoque aussi une complication de leur gestion et une opacité de leur fonctionnement.

C'est enfin au niveau des unités que peut se piloter le plus efficacement une politique de recherche : les unités restent proches des chercheurs sans avoir la rigidité d'équipes engagées sur un seul axe et peuvent pratiquer efficacement, en interne, l'orientation vers de nouveaux objectifs et les réaffectations de moyens. Leur souplesse interne et les possibilités de partenariat entre unités aux objectifs complémentaires ou croisés les rendent parfaitement compatibles avec la mobilisation « transversale » temporaire de moyens qu'exige la gestion « par projet », dont chacun sait qu'elle est porteuse d'innovation scientifique et d'efficacité productive. Sans avoir elle-même de géométrie figée dans la longue durée, puisque chaque évaluation est moment de remise en cause, l'unité est le cadre pertinent d'une pratique souple de la recherche, parce qu'elle permet aussi bien de lancer des opérations que d'y mettre un terme.

Il nous paraît fondamental, à tous points de vue, de considérer clairement les unités de recherche pour ce qu'elles sont déjà : le pivot de l'ensemble du système de recherche français. Cette affirmation, qui est avant tout un constat, a plusieurs conséquences. Tout d'abord, c'est à partir du laboratoire que doit se construire la visibilité de la recherche, en termes de coûts et de résultats. En second lieu, les tutelles doivent considérer comme une priorité de leur gestion le service de leurs unités de production. Enfin, les directeurs de laboratoire sont appelés à jouer un rôle déterminant avec tout ce que cela implique : de leur part, en termes de conscience et d'exercice de leurs responsabilités et, de la part des tutelles, en termes d'attribution de moyens et de compétences. Les laboratoires ne sauraient s'émanciper de leurs institutions de rattachement, mais ils doivent pouvoir assumer pleinement toutes les exigences de leur position, sur le front même de la recherche.

Inventer une autre façon de travailler

Les objectifs énoncés ci-dessus ne pourront être atteints sans une profonde évolution des mentalités au sein des EPST. Ce changement doit peu à peu irriguer tous les niveaux et l'ensemble des composantes de chaque établissement, mais il doit s'engager d'abord au niveau des équipes dirigeantes. La tutelle est appelée à jouer un rôle décisif dans ce mouvement, en inscrivant dans les directives données aux présidents, directeurs généraux et secrétaires généraux, une mission de coopération et partenariat avec leurs homologues. Au delà, doit se faire jour et s'affirmer une évolution en profondeur des mentalités et des pratiques privilégiant la circulation des hommes, le partage des idées et des initiatives.

2 - PLAN D'ACTION PROPOSE

Les difficultés et les germes de blocage auxquels sont confrontés les EPST appellent des décisions dans des domaines très divers, depuis la structure des établissements, le statut des personnels, jusqu'aux modalités de gestion. Elles concernent tous les niveaux de responsabilité : tutelle ministérielle, directions d'établissements, échelons régionaux et directions d'unités de recherche. Toutes les propositions que nous formulons nous paraissent importantes, y compris celles relatives aux simples pratiques de terrain, dont on sait combien elles sont révélatrices de la culture globale de l'institution et combien elles affectent, en termes concrets et symboliques, la vie de la recherche.

L'ordre de nos recommandations ne traduit donc nullement, dans notre esprit, une quelconque hiérarchie de leur importance. Pour nous, l'application de chacune d'entre elles contribuerait de manière significative à l'amélioration du fonctionnement global des EPST et des conditions de production de la recherche publique. Le plan retenu est simplement le fruit d'un arbitrage entre les trois logiques que nous devons concilier : celle des niveaux de décision, celle des domaines d'intervention et enfin celle des principes, qui irriguent certes l'ensemble de nos propositions, mais appellent aussi, dans certains cas, des mesures spécifiques transversales aux différents champs. Nous espérons que la combinaison de ces trois exigences, qui se trouvent successivement mises au premier plan, n'altérera pas la lisibilité globale d'un plan dont nous indiquerons, dans un second temps, les conditions générales de mise en œuvre.

2.1. LES DIRECTIONS D'ACTION

A - MESURES DE CARACTERE GENERAL

Etudier une réforme de la carte des EPST

Il serait utile, de la part de la tutelle, d'engager une réflexion sur la géométrie même des EPST, certains établissements, de taille relativement modeste, opérant sur des champs voisins de ceux d'un ou plusieurs EPST, et même parfois sur les mêmes terrains disciplinaires et thématiques. Cette réflexion, dont l'objectif devrait porter sur le regroupement éventuel d'organismes, devrait être conduite à brève échéance.

Repenser les statuts des organismes

Cette proposition repose sur deux constats : le caractère hétérogène de statuts hérités de l'histoire de chaque EPST, les risques de confusion des pouvoirs, entre la tutelle et les EPST et au sein même des EPST, entre la direction et le Conseil d'administration. La réforme devrait d'une part affirmer l'autonomie des EPST à l'égard de la tutelle dans le cadre d'une contractualisation quadriennale des moyens et des objectifs concernant différents domaines, tels que les résultats scientifiques, l'emploi, notamment des jeunes chercheurs, et le concours à une politique nationale de recherche (structures, aménagement du territoire). Elle devrait aussi fixer clairement les « règles du jeu ». Cela concerne d'une part le contrôle de gestion, tant interne qu'externe : à ce titre, il serait utile de créer une section de l'Inspection Générale de l'Education Nationale spécialement dédiée aux EPST, composée d'experts connaissant parfaitement le fonctionnement interne de ces derniers.

Mettre en place une structure de coordination interEPST

Cette structure, qui pourrait prendre le nom de « **comité de pilotage** », devrait être mise en place dans les meilleurs délais. Ce comité devrait comprendre un représentant pour chaque EPST et pour chacune des grandes directions du MENRT concernées par l'opération. Il pourrait revêtir, soit la forme d'un GIP auquel participeraient le ministère et les EPST, soit celle, plus légère, d'une simple entité de coordination. En aucun cas, il ne devrait constituer un niveau de décision ou un échelon administratif supplémentaire alourdissant le poids de la bureaucratie sur la recherche publique. Son animateur devrait être entouré d'une équipe de deux ou trois personnes seulement.

Lieu de concertation et de travail commun, ce comité permettra aux EPST de répondre aux objectifs fixés par la tutelle, le cas échéant en fonction d'un calendrier précis. Ces objectifs pourraient être les suivants :

- information mutuelle sur les problèmes d'intérêt général,
- préparation de l'adoption d'un système de gestion unique, par l'élaboration d'un cahier des charges commun et le choix d'un seul concepteur de système,
- harmonisation des procédures de gestion financière dans le sens de la simplification, de la globalisation, de la déconcentration et de la transparence des ressources des unités,
- harmonisation des statuts de personnel et incitation à la mobilité,
- mise en œuvre et suivi de la mutualisation et de la déconcentration.

Pour mener à bien ses missions, le comité de pilotage devrait être entouré de deux formes d'aide à la décision. La première est un ensemble de « **comités de projets** », composés de spécialistes des différents domaines concernés par les opérations énoncées ci-dessus. Exemples de ces domaines : les systèmes d'information, la formation, l'action sociale, le juridique...

La seconde est une **assistance méthodologique**. Celle-ci nous paraît nécessaire parce que les EPST ont peu pratiqué jusqu'ici le management par objectif ou par projet. Une assistance méthodologique extérieure permettrait de surmonter les difficultés, de maintenir le cap sur la méthode et les objectifs. Par souci d'objectivité autant que de professionnalisme, le recours à un consultant extérieur nous paraît indispensable. L'analyse des situations existantes, la mise au jour des « verrous » et des voies de progrès possibles, la définition des objectifs rendent souhaitable le recours à des compétences extérieures dont les méthodes et la notoriété donnent les meilleures garanties d'objectivité et d'efficacité.

B - INFORMATIQUE ET SYSTEMES D'INFORMATION

La situation actuelle constitue tout à la fois une gêne profonde pour l'utilisateur, c'est-à-dire l'unité de recherche ou le chercheur, et une entrave à la visibilité des comptes et des pratiques, à tous les niveaux, depuis le cadre général des EPST jusqu'aux simples finances d'un laboratoire. Par ailleurs, aucun rapprochement des structures de gestion n'est possible sans unification préalable des systèmes. L'adoption, dans les délais les plus brefs, d'un système informatique commun entre les EPST, qui serait, au surplus, générateur d'économies d'échelle, est donc l'une des priorités de base de toute réforme.

Le cahier des charges unique pour la commande d'un logiciel unique, préparé dans le cadre de la structure de coordination présentée ci-dessus, sera d'autant plus important que, au delà des simples domaines techniques de l'informatique et de la gestion, il constituera de fait l'un des éléments-clés de la future culture des EPST, en termes de relations internes comme de liens avec des partenaires extérieurs, en particulier les universités. C'est pourquoi il conviendrait d'associer à son élaboration un ou plusieurs intervenants de nature très différente :

- l'agence de modernisation des universités, dont les missions pourraient recevoir une extension en ce sens,

- éventuellement un organisme associant deux expertises, l'assistance à l'élaboration de référentiels pour cahier des charges informatique et l'introduction de normes de qualité dans la gestion des entreprises. L'AFNOR, association d'utilité publique liée au Ministère de l'industrie, répond par exemple à cette double exigence.

Dans ces conditions, le projet de rapprochement XLAB-NABUCCO peut constituer une première piste à explorer, mais il ne devrait pas limiter l'horizon d'une entreprise dont l'enjeu est aussi de changer, en profondeur, le rapport du chercheur à la gestion.

C - GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Présente dans l'ensemble des EPST, la GRH est loin de donner satisfaction, en termes d'efficacité globale comme d'appréciation qualitative par les personnels. L'action proposée dans ce cadre vise d'abord à permettre à l'ensemble des EPST de sortir de la situation de blocage analysée plus haut. Son premier but est donc d'améliorer, au quotidien, la gestion des personnels et les services que ceux-ci sont en droit d'exiger. Elle doit aussi contribuer à élargir une culture identitaire beaucoup trop cloisonnée. Au delà, elle doit faire progresser l'efficacité du dispositif de recherche publique, par une meilleure utilisation des ressources humaines et par un plus grand souci de réponse à ses missions extérieures, en particulier le transfert de savoir et de savoir-faire en direction de l'économie. Ces exigences lourdes appellent des directions d'intervention diversifiées.

Se doter des méthodes et des outils appropriés

La GRH doit associer étroitement l'évaluation, la formation et la prospective pour proposer à chacun une gestion personnalisée de sa carrière. Cette exigence nécessite un certain nombre d'outils :

- un observatoire interEPST des métiers de la recherche procurant les connaissances nécessaires à une gestion prévisionnelle des emplois en fonction des émergences et des déclins,
- un plan de GRH affichant les objectifs à atteindre sur quatre ans en termes de postes budgétaires et de moyens financiers,
- un programme de formation permanente répondant aux objectifs de la GRH et aux attentes des usagers,
- une définition de plans de carrière permettant à chacun de se situer et d'établir ses propres objectifs d'évolution,

- un outil fiable d'évaluation, associant entretiens annuels d'activité entre les agents et leurs supérieurs directs et commissions d'évaluation, ces dernières pouvant être soit les CAP, soit des commissions *ad hoc*.

Ces mesures supposent d'abord une véritable professionnalisation de la fonction, qui doit être pensée systématiquement en termes de service d'usager et non comme simple élément d'organigramme. Elles appellent aussi une vraie déconcentration, la proximité permettant de mieux connaître les problèmes comme certaines des solutions. Elles doivent enfin être pensées dans un cadre mutualisé, aussi bien pour les infrastructures de formation continue que pour les services.

Incitation à la mobilité entre EPST et vers les universités

Cette mobilité est fondamentale pour le déblocage des carrières comme pour une meilleure utilisation du potentiel. Les initiatives en ce domaine ne sont pas absentes, y compris pour les chercheurs en direction des universités. Elles devraient être amplifiées et faire l'objet, pour les ITA comme pour les chercheurs, d'une politique coordonnée dans trois domaines différents :

- une harmonisation des textes, concernant les statuts des personnels, les conditions d'exercice et de rémunération, pour mettre un terme à certains blocages ou mécanismes dissuasifs, pratiqués ou perçus comme tels,
- des mesures visant à prévenir toute pénalisation de la mobilité, telles que la garantie du maintien de l'acquis pour les primes ou la possibilité d'intégration dans un corps de l'organisme d'accueil avec maintien de l'ancienneté acquise,
- enfin, des mesures positives d'incitation à la mobilité, telles que des bonifications d'ancienneté et des indemnités géographiques lorsque le changement d'établissement s'accompagne d'un déplacement du lieu de travail,
- généralisation de la procédure des AFIP (affichage des fonctions d'intérêt prioritaire) du CNRS aux autres EPST avec extension ultérieure en direction des universités. Ce serait ainsi s'engager dans la création d'une véritable bourse interorganisme des emplois.

Limitées jusqu'ici aux chercheurs, les passerelles entre les EPST et les universités devraient donc concerner aussi les ITA/IATOS : ce serait, dans certains cas, la simple reconnaissance du travail des ITA au service de l'université, en particulier pour la formation des chercheurs (gestion de DEA par exemple) et ce devrait être, plus généralement, un moyen de diversification des évolutions de carrière.

Réduction du nombre des corps et des BAP pour les ITA

Cette orientation est en harmonie avec l'action en cours pour les IATOS des universités. L'aspect positif de la situation actuelle est que les corps sont identiques entre les EPST, mais leur nombre élevé (11) aboutit à multiplier les CAP et à introduire, dans le déroulement des carrières, des barrières inutiles et sans justifications véritables. Leur nombre devrait sans difficulté majeure être ramené à cinq :

- ingénieur de recherche
- ingénieur d'étude
- assistant ingénieur
- technicien
- agent technique

Le nombre des BAP est en revanche différent entre les EPST, la composition de chacune d'elles n'est pas identique d'un établissement à l'autre et reflète en certains cas un état partiellement périmé des fonctions. Outre l'hétérogénéité des politiques des EPST, cette situation traduit une forme d'impuissance à suivre les mutations des métiers. Enfin, les affectations d'agents au sein des différentes BAP recèlent fréquemment une part d'arbitraire. C'est pourquoi nous proposons une réforme simple, qui ne s'essouffle pas à suivre l'évolution des métiers de la recherche, la réduction à deux du nombre des BAP :

- une BAP scientifique et technique, directement liée à la production de savoir,
- une BAP de gestion de la recherche, comprenant l'ensemble des fonctions d'administration, de finances, valorisation et communication.

Mise en place de concours interEPST régionaux

L'unification des concours au niveau régional pour les catégories B et C répond à une logique financière, de limitation des coûts. Elle s'inscrit surtout dans une démarche de décroisement entre les EPST. Deux options sont ouvertes, qui pourraient d'ailleurs correspondre à deux étapes successives.

La première consiste à garder le principe du concours national par EPST mais à en déléguer l'organisation aux centres régionaux de gestion (CRG) présentés plus loin. Ces centres procéderaient à l'ensemble des opérations, l'échelon central de chaque EPST étant chargé de recueillir les visas nécessaires pour la publication des arrêtés d'ouverture. Cette procédure nécessite une harmonisation des calendriers des EPST aboutissant à la définition des postes à ouvrir. Les concours pourraient se dérouler en deux sessions, l'une en mai-juin, l'autre en octobre-novembre.

La seconde option, consiste à mettre en œuvre de véritables concours régionaux interEPST, avec un arrêté de concours signé par le responsable du CRG ordonnateur secondaire des EPST. Elle suppose une avancée importante dans le rapprochement des établissements et implique notamment des modifications de textes dans les statuts des personnels.

Vers un statut unique des personnels des différents EPST

La réunion des corps des différents établissements dans des corps communs de personnel d'EPST s'inscrit dans la logique même de la politique de mobilité et de convergence. Elle seule permettra une gestion optimale des ressources humaines en atténuant les déséquilibres générationnels internes de chaque EPST, différents selon les établissements en fonction de la période de recrutement massif de chacun d'eux mais présents dans chaque institution. Son principal inconvénient apparent, supprimer la souplesse de décision de la gestion par EPST, en particulier pour les recrutements, est en réalité plutôt une chance pour l'avenir.

La gestion interEPST des emplois devrait conduire à une plus grande rigueur dans l'appréciation des opportunités et à une plus grande ouverture des concours. Elle devrait aussi offrir les solutions nécessaires pour les évolutions de carrière, en particulier dans certains métiers comme l'informatique. Pour les personnels, l'élargissement du cadre statutaire devrait ouvrir de véritables perspectives de carrière, avec des évolutions positives, en termes de métiers, d'affectation et de promotion. La gestion des corps interEPST ne serait pas confiée au MENRT, comme c'est le cas pour les corps universitaires, mais à chacun des EPST. Ceux-ci mettraient en commun des moments importants de la carrière : recrutement, mobilité, évaluation, promotions.

Au delà, il conviendrait d'engager l'étude de la fusion des corps d'ITA des EPST et d'IATOS des universités, que rapproche la nature des métiers et, de plus en plus, les lieux de travail et les institutions, avec le développement des unités mixtes. Une telle orientation aurait l'avantage, pour les unités, de simplifier la gestion de personnels aux droits jusqu'ici différents, notamment dans le domaine des congés et des avantages sociaux. Elle contribuerait aussi à éclaircir les relations entre les différentes catégories de personnel et devrait être perçue positivement à condition que sa mise en œuvre soit attentive à ne léser aucune des parties.

Repenser la carrière des chercheurs

Les blocages de carrière comme les exigences d'une affectation rationnelle des personnels chercheurs en fonction des différentes étapes de leur activité imposent une véritable redéfinition des carrières, qui peut prendre deux formes alternatives.

La première, qui est un simple aménagement et n'oblige pas à toucher aux textes actuellement en vigueur, consiste à introduire une véritable gestion des ressources humaines dans les carrières de chercheurs. Quatre fois dans sa carrière, le chercheur serait invité à repenser l'évolution future de sa carrière, avec ouverture de plusieurs options : soit le *statu quo*, le plus souvent dans la recherche fondamentale, soit orientation vers d'autres filières : recherche plus appliquée, gestion de la recherche, enseignement supérieur, activité dans le secteur concurrentiel, fonction internationale. Une telle orientation imposerait une définition claire de ces filières et l'assurance d'une égalité de toutes les filières de fonction publique pour le traitement des dossiers de promotion.

La seconde option implique une véritable refonte des modes de recrutement. Une proposition ménageant à la fois la nécessaire remise en cause du recrutement définitif sur poste chercheur et la légitime attente de sécurité des candidats pourrait consister à afficher des postes à double sceau, EPST et université, donnant lieu, dans le cadre de procédures et commissions de spécialistes mixtes *ad hoc*, à des doubles recrutements, de contractuels dans le cadre des EPST, de titulaires pour l'université concernée. Durant ces années, le jeune chercheur, inséré statutairement dans un laboratoire, devrait assurer un service d'enseignement supérieur au moins équivalent à ce qui est demandé aujourd'hui aux allocataires moniteurs, soit 64 heures d'équivalent TD.

Au terme de sa période contractuelle, de trois ans renouvelable une fois, ou de cinq ans sans renouvellement, le chercheur se verrait offrir une titularisation, soit comme chercheur par maintien dans son EPST, soit comme enseignant chercheur dans l'université qui l'aurait pré-recruté. Cette solution pourrait ne pas être exclusive de recrutements purement contractuels, de type post-doc, pour une période strictement déterminée de trois ans renouvelable une fois. En ce cas, les engagements de l'EPST se limiteraient à aider le chercheur à trouver un débouché professionnel au terme de sa période contractuelle, la titularisation dans l'EPST ne constituant qu'une possibilité éventuelle.

Dans tous les cas, la charge du recrutement ne serait plus confiée au Comité National, qui serait ainsi entièrement dévolu à l'évaluation des équipes et des personnes ; elle reviendrait à des commissions de spécialistes

autonomes (avec représentants des chercheurs et experts extérieurs) ou mixtes avec les universités concernées.

Ce système offrirait l'avantage de désengorger le Comité National, de mettre un terme au recrutement à vie de chercheurs, de relancer la mobilité en offrant de vraies perspectives de carrière, et d'augmenter les opportunités contractuelles proposées au post-doc.

L'ensemble des options présentées appelle un renforcement et une professionnalisation de la GRH dans les EPST, avec émergence de métiers développés dans les grandes entreprises alors qu'ils existent encore à peine dans nos organismes.

Mutualisation et déconcentration de la gestion : concours de recrutement, CAP, formation permanente, hygiène et sécurité, médecine préventive, action sociale

Au delà du rapprochement nécessaire des EPST, l'action en ce domaine relève d'abord du simple souci d'une gestion économe et efficace.

Le regroupement de **concours** de même niveau et de même profil pour les différents EPST s'impose lorsque l'on sait que le coût moyen des seules vacations de jury est de l'ordre de 20 000 F par poste ouvert au concours. La solution réaliste est de distinguer les concours de catégorie C, B et ceux d'AI, pour lesquels les candidats sont très nombreux et les concours d'IE et d'IR, plus limités en nombre de postes et de candidats. Dans tous les cas, les services centraux des EPST feraient leur affaire du choix des postes à pourvoir, de l'accord du contrôleur financier et de la Fonction Publique, ainsi que de la publication au Journal Officiel. Le caractère national du concours doit être rigoureusement conservé pour tous les postes, mais, pour ceux de catégorie C, B, et AI, la gestion des lieux d'examen doit être, par regroupement des moyens des EPST, décentralisée au niveau des délégations régionales. Seuls les concours d'IE et IR doivent conserver une gestion centralisée, qui peut en revanche fort bien être située hors du siège des EPST, dans une des délégations régionales.

Les commissions administratives paritaires nationales, dans leur fonctionnement actuel, ne permettent pas un suivi réel des carrières des agents. La disproportion entre les promouvables et les possibilités de promotion fait que les choix sont exprimés plus en termes d'équilibre entre les disciplines et les régions que de niveau de candidats dont la sélection dépend souvent de la qualité du rédacteur du rapport.

Les CAP décentralisées permettraient une meilleure connaissance des dossiers car leur nombre serait très inférieur à celui traité par une CAP nationale et parce que les membres des CAP seraient à même de connaître les candidats et leurs structures d'exercice. Par ailleurs, des CAP interEPST régionales assureraient un traitement homogène pour les membres d'un même corps, recrutés sur des bases analogues, mais affectés dans des établissements distincts.

La mise en place de CAP interEPST régionales exige des modifications de textes et des adaptations qui ne sont pas insurmontables. La principale évolution est en fait, là encore, une évolution des mentalités.

La formation permanente constitue un domaine essentiel à trois points de vue :

- elle est une nécessité pour répondre aux exigences de l'évolution des métiers de la recherche et de la gestion,
- elle doit faciliter les évolutions de carrière des agents,
- enfin, elle peut jouer un rôle décisif pour faire entrer dans les mentalités, au delà des EPST d'origine, le sentiment d'appartenance à un ensemble qui partage et construit culture et moyens.

La mutualisation s'impose d'autant plus que les EPST sont très inégalement armés pour faire face à leurs missions en ce domaine. Le CNRS se distingue nettement des autres établissements par son avance dans la réflexion comme par ses réalisations, au niveau national et régional.

Nos recommandations découlent de l'ensemble de ces observations. Il convient d'une part de favoriser au maximum les stages communs soit entre les cadres soit entre les personnels spécialisés dans une même fonction. C'est un des moyens qui permettront de rompre avec la logique de différenciation citée plus haut. Plusieurs propositions peuvent être avancées en ce sens :

- il conviendrait de transformer l'Institut de perfectionnement pour la gestion de la recherche IPGR du CNRS en institut commun aux EPST. Chargé de former les futurs dirigeants et les hauts fonctionnaires de la recherche, il permettrait de doter chaque promotion d'une culture commune et jetterait les bases d'un réseau de compétence interEPST ;
- au niveau régional, les formations devraient être, chaque fois que possible, communes aux différents EPST, voire aux personnels de l'université. Ce résultat peut être obtenu par deux voies différentes : faire de la formation une des fonctions des centres de gestion régionaux, ou créer une commission régionale de formation interEPST, placée auprès du représentant régional de la recherche.

L'offre de formation constitue enfin un autre secteur à explorer. En effet, les EPST disposent de compétences nombreuses dans des domaines de pointe et la formation à la recherche fait clairement partie des missions des organismes. Le CNRS a développé depuis quelques années une structure (CNRS formation) qui vend de la formation aux entreprises. Il serait opportun d'étudier dans quelles conditions cette structure pourrait devenir un outil commun aux EPST. La formation s'inscrirait ainsi sous un jour nouveau et dynamique : un projet commun tourné vers l'extérieur.

Les fonctions d'hygiène et sécurité, de médecine préventive et d'action sociale exigent, pour être assurées correctement, des moyens de base qui ne sont pas proportionnels à la taille des institutions et laboratoires concernés. Les petits EPST se trouvent confrontés à de vraies difficultés pour assumer pleinement leurs obligations. Certains partenariats existent déjà, au niveau régional, entre certains EPST, mais, compte tenu de la nature de ces fonctions, il conviendrait de rendre systématique la mutualisation des réponses. Celles-ci ne soulèvent pas de vraies difficultés pour l'hygiène sécurité et la médecine préventive. En revanche, l'action sociale mérite un examen plus détaillé.

Trois pôles composent l'action sociale dans les EPST. Le premier concerne la restauration collective, le second les aides financières aux agents, le troisième l'activité de loisir.

Dans ces trois domaines, la mutualisation peut servir la rationalisation. Certaines initiatives existent déjà, telles que l'ouverture des restaurants d'un EPST aux agents d'un autre organisme. Ces exemples doivent devenir la règle générale, en ouvrant systématiquement les restaurants, le parc de logements que peut avoir chaque établissement, les centres de vacances aux personnels des autres EPST. Ce principe peut aboutir à des mises en commun de crédits pour des extensions de centres de vacances déjà existants, pour augmenter la capacité des restaurants ou pour prendre des participations réservataires dans des programmes immobiliers. Là encore, les animateurs de la fonction doivent pouvoir se rencontrer au niveau national et au niveau régional dans des commissions interEPST, pilotées par une agence et des centres régionaux de gestion.

Une politique volontariste et cohérente en ces domaines doit avoir des effets bénéfiques sur la rationalité de l'emploi des ressources, sur le cadre de vie des agents et sur la construction d'une identité positive élargie.

D - EVALUATION

L'évaluation concerne notre mission à deux titres différents et apparemment contradictoires. Tout d'abord, d'un simple point de vue de gestion, nous avons dit que l'évaluation des chercheurs et des unités est très exigeante, surtout en moyens humains, notamment pour les unités. Par ailleurs, notre proposition de renforcement de l'autonomie des unités et des responsabilités des directeurs de laboratoires doit avoir comme contrepartie une évaluation attentive de l'accomplissement de leurs obligations contractuelles.

Les deux exigences ne sont en fait pas contradictoires si l'on adopte, pour tous les EPST, le principe d'une **évaluation unique et approfondie au terme de chaque période contractuelle**, soit à quatre ans dans la plupart des cas. L'évaluation à mi-parcours, telle que la pratique le CNRS, devrait être supprimée, pour les raisons développées dans la partie de « l'état des lieux » consacrée à ce problème. Les examens intermédiaires seraient limités à des cas très particuliers : création expérimentale ou unité en restructuration. L'évaluation contractuelle devrait impliquer d'une part la production d'un rapport d'activité et la formulation de projets, d'autre part une visite dans le laboratoire même d'un comité scientifique composé d'experts, nationaux et internationaux, chargés de vérifier chaque aspect de l'activité, en termes de gestion comme de production scientifique.

E - GESTION FINANCIERE ET PATRIMONIALE

Transfert au Trésor Public du service de la paye des agents des EPST

Cette mesure, qui ne concerne pas les services du personnel chargés du suivi de la carrière des agents, présente un double intérêt. Elle contribuerait d'abord à une meilleure affectation des ressources, financières et humaines. Pour un coût modique, de l'ordre de 10 F par bulletin de paye mensuel, elle permettrait de supprimer les services de la paye, aux sièges et dans les délégations, et d'affecter aux laboratoires les postes ainsi libérés. Elle participerait ainsi au rééquilibrage des emplois au service de la production de savoir.

Son second avantage serait de mettre un terme à un héritage historique qui sert, indûment, la culture du particularisme des EPST. L'application des pratiques communes de la fonction publique, et notamment de l'Education Nationale, de l'école primaire à l'Université serait sans doute un moyen

symbolique efficace d'achever de faire prendre conscience aux personnels des EPST qu'ils relèvent, avec leurs caractéristiques propres, du statut général des fonctionnaires.

Globalisation des crédits des unités

L'action sur ce terrain est nécessaire et même urgente à un double titre. Il importe d'abord de rendre plus de souplesse à l'utilisation des crédits des unités. En effet, les contraintes diverses, en particulier les pratiques discriminatoires selon l'origine des crédits ou la nature des affectations - telles que la possibilité ou non du report - compliquent les tâches de gestion et sont à l'origine de diverses pratiques de contournement des difficultés, qui peuvent donner un caractère artificiel aux affectations par poste de dépense. Il faut aussi retrouver l'esprit du décret de 1984 et restaurer la lisibilité des comptes des unités. Celle-ci est profondément affectée, non seulement par le partage de la gestion entre plusieurs tutelles et parfois des associations, notamment dans le cas de l'INSERM, mais aussi par les décompositions excessives qu'imposent certains EPST aux crédits de leurs unités, dont la situation financière parvient à devenir opaque aux yeux de leurs propres services. Il conviendrait en ce domaine d'appliquer une règle simple : ne pas imposer aux unités d'autres règles que les distinctions de base de la comptabilité publique.

Un « guichet unique » pour les unités

Cette proposition est complémentaire de la précédente parce qu'elle sert les mêmes objectifs : faciliter la gestion des unités et permettre la lisibilité des comptes. Elle concerne le cas, de plus en plus fréquent, de tutelles multiples sur les laboratoires. La solution la plus simple pour éviter une dualité des comptes et des interlocuteurs est de généraliser la pratique du mandat. L'une des tutelles, mandataire de l'autre - ou des autres - pour la gestion d'une unité, reçoit l'ensemble des crédits et devient seul interlocuteur de gestion de l'unité, y compris pour les contrats. Simple dans son principe, cette mesure exige trois précautions de mise en œuvre :

- que les fonctions de mandataires soient réparties de manière équilibrée entre les tutelles, EPST et universités, de façon à ce qu'aucune ne se sente lésée dans un domaine sensible parce qu'il procure des ressources par les prélèvements pour la gestion des contrats. Ce point devrait faire l'objet d'une négociation précise dans le cadre de la contractualisation,
- que les procédures pratiques de gestion des différentes tutelles soient les plus proches possibles, de façon à ce que les unités ne se sentent pas pénalisées en fonction de leur affectation à tel ou tel établissement,

- que les agents comptables des mandataires accomplissent leurs fonctions avec partout le double souci de régularité des procédures et de service des unités, ce qui implique un effort permanent de simplification ainsi que la recherche de solutions adéquates en cas de difficultés.

L'application de ces propositions devrait apporter des changements pratiques importants dans les tâches quotidiennes de gestion comme dans la connaissance rapide de l'ensemble des crédits des unités, contrats compris, à la seule exclusion des ressources directement gérées par les associations.

Un réseau d'ordonnateurs et comptables secondaires communs aux EPST

La gestion au plus près des laboratoires et des équipes implique la déconcentration. Pour ce faire et éviter la remontée d'un trop grand nombre de documents, un réseau d'ordonnateurs secondaires est nécessaire. Or, là également, la situation est contrastée entre les EPST. Elle va d'ordonnateurs secondaires dans les délégations du CNRS aux ordonnateurs délégués dans d'autres EPST, jusqu'à l'absence de tels responsables à l'INRIA.

La constitution d'un réseau complet d'ordonnateurs secondaires est une nécessité, mais ne doit pas donner lieu à création de nouvelles structures administratives. Ce réseau devra être établi à partir des ordonnateurs déjà en place et en fonction de la carte d'implantation des EPST afin d'éviter les redondances. Cela signifie que les ordonnateurs secondaires seront progressivement appelés à servir plusieurs EPST.

Au réseau d'ordonnateurs secondaires devrait correspondre celui des comptables secondaires qui auraient eux aussi vocation à assurer cette fonction pour plusieurs EPST. Pour des raisons d'efficacité dans le contrôle comme dans la gestion, il serait bon également qu'ils soient chefs des services financiers des organismes dont ils suivent la comptabilité. Ces comptables secondaires seraient donc en charge par délégation du comptable principal des EPST présents dans la région concernée. Même si, compte tenu de la charge de travail, ces comptables secondaires reçoivent l'assistance d'un ou plusieurs fondés de pouvoir, cette évolution ne saurait intervenir avant unification des systèmes d'information et des procédures de gestion. En effet, compte tenu du caractère hétérogène des systèmes et pratiques actuelles, une démarche précipitée porterait en germe des risques sérieux de dysfonctionnement. En revanche, il serait judicieux que ce changement accompagne la mise en place des nouveaux systèmes d'information.

Délégation aux directeurs d'unité de la capacité d'engagement financier et création de régies d'avances et de recettes

L'allégement des procédures et la participation des acteurs de la recherche à la décision doivent entraîner des changements au niveau même des lieux de recherche, dans le domaine de l'engagement comme du règlement des dépenses.

Pour les engagements, les pratiques de certains EPST consistant à imposer la validation, au niveau régional et parfois même au niveau national, de toutes les initiatives de dépenses des unités sont une expression objective inacceptable de défiance envers des chercheurs responsables de terrain. Elles sont aussi source de retards et même, dans certains cas, de dysfonctionnements. Il convient de donner à l'ensemble des directeurs d'unités de véritables responsabilités d'exécution de leur budget. Tous doivent recevoir délégation de signature pour l'engagement de leurs crédits jusqu'à concurrence d'un montant déterminé à l'avance et les délégations pour gestion des missions doivent faire l'objet d'un élargissement.

Pour le règlement des dépenses, la fonction d'ordonnateur secondaire pourrait être éventuellement étendue à certains directeurs d'instituts d'importance particulière, mais il ne pourrait s'agir que de cas ponctuels. Il conviendrait surtout, pour favoriser la souplesse et la rapidité de la gestion, de développer les régies d'avances et de recettes, notamment dans le cadre des structures fédératives regroupant plusieurs unités sur un même site.

Extension à tous les ordonnateurs secondaires et à certains directeurs d'unités de la fonction de PRM

La centralisation de certains EPST a accentué, jusqu'à l'absurde, le caractère contraignant de la réglementation sur les marchés publics. La déconcentration pratiquée par le CNRS offre une solution partielle aux difficultés actuelles. L'attribution de la fonction de personne responsable des marchés (PRM) à l'ensemble des délégués régionaux des EPST, ainsi qu'aux directeurs d'instituts ou laboratoires particulièrement importants, permettrait de limiter les effets de la règle des 300 000 F comme seuil d'ouverture d'une procédure d'appel d'offre. Elle rapprocherait aussi le fournisseur de son client dans le cadre d'une gestion régionalisée des marchés, avantage fort appréciable pour les usagers confrontés à des problèmes de service après-vente.

Assouplissement de la réglementation sur les marchés, pour répondre à des besoins spécifiques de services ou produits

L'autre mesure, d'incidence financière minime mais qui serait sensible pour le fonctionnement quotidien de certaines unités de recherche – notamment dans les sciences du vivant –, relève non plus seulement des EPST mais de la Commission Centrale des Marchés. Elle consisterait à introduire une dérogation très limitée aux règles générales des marchés publics.

Cette procédure dérogatoire, rigoureusement encadrée, pourrait être la suivante. Il reviendrait d'abord aux EPST de dresser, après consultation des unités concernées, une liste des catégories de produits ou services pour lesquels la procédure classique des marchés est gravement dommageable, sinon dépourvue de sens. Cette liste serait à établir selon trois critères non forcément cumulatifs :

- la faiblesse des quantités utilisées par chaque procédure expérimentale,
- l'importance de la fiabilité du fournisseur dans la validité du protocole scientifique,
- le rythme de renouvellement des produits, lorsqu'il rend l'ancienne gamme obsolète et lorsqu'il n'est pas compatible avec les délais nécessaires à la procédure d'appel d'offres.

Cette liste serait ensuite validée par la commission centrale des marchés, pour une période à déterminer.

Déconcentration et mutualisation de la gestion du patrimoine immobilier et mobilier, des services juridiques

Les problèmes des EPST dans ces différents domaines sont d'ampleur très diverse, mais ils sont tous importants et appelés à connaître un poids croissant au cours des prochaines années. Pour le patrimoine immobilier, ce mouvement est dû, en partie à l'évolution des équipements, mais surtout à l'extension du bâti et aux exigences de rénovation du bâti ancien. La gestion des brevets ou des banques de données oblige à une attention nouvelle envers le patrimoine mobilier. Enfin, l'importance croissante des problèmes juridiques ne tient pas seulement à la « judiciarisation » des pratiques sociales, mais aussi à d'autres facteurs, tels que le développement des contrats avec des partenaires extérieurs, en particulier entreprises privées et Union européenne.

Ces domaines appellent souvent l'existence de services spécialisés relativement lourds, que, fort logiquement, tous les EPST n'ont pu mettre en place de manière satisfaisante, dans un souci de se concentrer sur leurs métiers propres. Les lacunes sont sensibles en particulier au niveau régional, qui est le cadre approprié pour traiter un grand nombre de questions, relevant par exemple de l'immobilier ou de l'équipement. Certaines initiatives de

mutualisation entre EPST existent déjà. Il convient d'aller plus loin en conjuguant de manière systématique mutualisation et déconcentration, par la création de services communs ou par des conventions de partenariat.

Autres fonctions à mutualiser

D'autres secteurs, comme la valorisation, l'international, l'édition scientifique, recèlent des marges importantes d'économie et d'efficacité. Même si la valorisation de la recherche peut rester largement propre à chacun des EPST parce que mieux assurée dans le cadre des « métiers » et réseaux de chaque institution, le souci d'efficacité devrait néanmoins conduire à l'inclure partiellement dans le mouvement de mutualisation au moins pour les services juridiques.

Dans le domaine de l'édition scientifique, chaque EPST a recherché des solutions propres, sans mettre en commun moyens et réflexions, alors que cette fonction est fortement consommatrice de crédits et de personnels dès lors qu'elle est traitée isolément.

La mutualisation ne saurait résoudre tous les problèmes et il faudrait prendre garde qu'elle ne crée pas de goulots d'étranglement. Il serait cependant utile d'engager des réflexions sur l'intérêt de structures communes, pour l'édition, la sous-traitance de publications, ou la visibilité internationale des EPST.

F - MESURES SPECIFIQUES DE DECONCENTRATION

Les mesures préconisées ci-dessus insistent presque toutes sur la nécessité d'une forte déconcentration de la gestion et des responsabilités. Sans entrer dans le détail des mutations qui devraient intervenir au sein de chaque institution, en particulier les plus centralisées, il convient d'attirer l'attention sur le fait que nos propositions impliquent une valorisation et, sur certains points, une reconfiguration, de deux échelons de responsabilité : les unités de recherche et les représentants régionaux des EPST.

Les laboratoires : contrats d'unité et responsabilisation des directeurs

Un nombre croissant d'unités de recherche sont créées ou renouvelées dans le cadre d'un partenariat contractuel interEPST ou entre EPST et universités. Les décisions sont plus attentives aux projets scientifiques qu'aux

moyens mis à la disposition des unités, notamment dans le domaine de la gestion. Il en résulte des incertitudes, voire de véritables manques, dommageables à l'activité de l'unité.

Il conviendrait donc de créer de véritables « **contrats d'unité** », rappelant les champs et les objectifs scientifiques et déterminant aussi, de manière systématique et complète, les engagements de chacune des tutelles, dans les domaines fondamentaux pour l'exercice de la recherche : les surfaces, les dotations annuelles (en généralisant la pratique du MENRT dans le cadre de la contractualisation recherche des universités) et enfin les personnels ITA et IATOS. Une affectation en personnel ITA et IATOS suffisante, quantitativement et qualitativement, pour assurer l'autonomie de gestion de l'unité devrait être une condition impérative pour toute création.

Cette règle, nécessaire pour que les unités puissent remplir toutes leurs fonctions de gestion, imposerait aux EPST une contrainte dans l'affectation des moyens et dans la validation des projets : sauf dans les cas d'insertion dans une structure fédérative permettant une certaine mutualisation, les unités de taille trop petite pour justifier un personnel de gestion ne devraient pas être retenues. Pour être efficace et donc pertinente, la structure de laboratoire ne saurait échapper à une certaine contrainte de taille, dont l'échelle serait à l'appréciation des tutelles.

Pour les chercheurs, il conviendrait d'engager une réflexion sur les implications de leur rattachement à une unité. L'objectif devrait être d'élaborer une charte d'appartenance à une unité. Le besoin en est ressenti surtout pour les jeunes chercheurs dans les disciplines où la recherche peut conserver un caractère individuel, au détriment des activités collectives. La charte des thèses, que les universités sont tenues d'élaborer avant la fin de l'année 1998, illustre déjà dans un autre domaine, celui de l'encadrement des doctorants, l'utilité d'une explicitation et d'une formalisation contractuelle des droits et devoirs.

La fonction de **directeur de laboratoire** impliquerait toutes les responsabilités financières mentionnées ci-dessus, en particulier en matière de délégation d'engagement. Le rôle du directeur devrait aussi être accru dans le domaine de la gestion des ressources humaines. La déconcentration de la gestion des personnels devrait renforcer son rôle dans l'évaluation des ITA. Cet accroissement des responsabilités devrait, en contrepartie, être pris en compte dans les évolutions de carrière de chercheur ou d'enseignant chercheur.

Création de « délégués régionaux des EPST »

Cette proposition s'inscrit dans une double logique. La première, interne aux EPST, est celle de la déconcentration/mutualisation, dont nous avons dit qu'elle devait contribuer à améliorer l'accomplissement de multiples fonctions. La mutualisation doit aussi concerner le niveau supérieur de l'échelon régional des responsabilités, dans le cadre d'une évolution en plusieurs temps.

La première phase doit être celle d'une meilleure utilisation des cadres existants. Les établissements à gestion jusqu'ici centralisée ou inégalement déconcentrée confieraient une délégation de gestion au représentant en place de l'une des EPST. Ce responsable territorial serait à la fois ordonnateur secondaire et chef des services mutualisés.

La seconde étape, qui pourrait intervenir après unification des systèmes de gestion et approfondissement de la mutualisation, consisterait à rassembler la gestion des différents EPST, en « **centres régionaux de gestion** » présentés ci-dessous et placés sous la responsabilité d'un seul délégué par ensemble régional. Cette unification, qui devrait être complétée par l'attribution au « **délégué régional des EPST** » d'une capacité de représentation et négociation de chacune des institutions auprès des collectivités territoriales aurait l'avantage de donner aux EPST une présence territoriale forte. Elle leur permettrait de s'adapter aux évolutions en cours qui donnent une importance croissante aux cadres territoriaux en matière de répartition des pouvoirs et d'origine des financements.

Le « délégué régional des EPST » aurait par ailleurs pleine légitimité pour remplir, en matière de politique de recherche, les fonctions d'expertise et de conseil auprès du Préfet de région, actuellement assumées par le DRRT dont la position soulève un certain nombre d'interrogations.

Création de « centres régionaux de gestion » (CRG)

Un réseau national

Les CRG, qui s'inscrivent à la fois dans la logique de déconcentration et dans celle de mutualisation, seraient créés après unification des systèmes d'information. Un réseau de 27 centres devrait permettre de gérer les tâches déconcentrées des EPST. En première analyse, la liste de ces implantations pourrait être la suivante, en fonction de la densité des unités de recherche des différents EPST et de l'existence de structures de gestion :

5 implantations en Ile-de-France
Marseille
Bordeaux

Brest
Caen
Clermont-Ferrand
Dijon
Grenoble
Lille
Lyon
Montpellier
Nancy
Nantes
Nice Sophia Antipolis
Orléans
Perpignan
Poitiers
Reims
Rennes
Strasbourg
Toulouse
Tours
une implantation en Corse

Un calendrier réaliste

Deux options sont possibles. La première consisterait à prendre, dès maintenant, des dispositions réglementaires permettant la mise en place des CRG avec les transferts de compétence et d'effectifs que cela suppose. La dynamique induite serait d'autant plus grande que la décision politique aurait été annoncée largement et relayée par les structures du ministère. Cette option comporte toutefois un danger, celui d'inquiéter encore plus des établissements déjà anxieux sur leur sort et de provoquer donc des phénomènes de rejet et de démotivation.

Il nous semble donc plus efficace de retenir une deuxième solution consistant à annoncer les objectifs (mutualisation d'un certain nombre de fonctions entre EPST), à fixer un calendrier pour y parvenir et à donner consigne aux établissements de se concerter pour mettre en œuvre ces directives. La structure de pilotage présentée plus haut aurait pour mission de veiller au respect des objectifs et des délais ainsi que de dépasser les situations de blocage. Un calendrier spécifique devrait être bâti pour chaque fonction à mutualiser. Les projets et outils communs appellent des délais différents d'élaboration selon les domaines concernés : la formation permanente soulève vraisemblablement moins de difficultés que les systèmes d'information.

Le contenu de l'activité des CRG

Dans sa version complète, le centre régional de gestion est conçu comme une véritable déconcentration de la gestion des EPST. Son statut, fondé par une convention entre EPST peut être calqué sur les unités mixtes de service du CNRS. Le responsable du centre aurait le statut d'ordonnateur secondaire des EPST parties prenantes à la convention. Il serait assisté d'un comptable secondaire, chef des services financiers. Une structure similaire fonctionne déjà sur ce modèle pour la gestion des communes.

Le contenu des tâches confiées aux CRG devrait comporter une part d'activité déconcentrée par les EPST et une part laissée à l'initiative locale. Dans la part déconcentrée, pourrait figurer la gestion financière, examinée plus loin, la gestion des concours et les CAP de catégorie B et C, le recrutement des CDD, la gestion des missions, la formation permanente, l'action sociale, l'hygiène et la sécurité. Pour chacun de ces points, dont la liste n'est pas limitative, une définition détaillée de ce que chaque EPST garderait en gestion et de ce qui devrait être déconcentré serait mise au point par des comités de projets nationaux.

Dans la part laissée à l'initiative locale, il serait intéressant d'intégrer des démarches comme la mise en place d'un réseau sur les contrats, ou les relations internationales, domaines pour lesquels nous avons pu constater déjà l'existence de rapprochements entre EPST voire EPSCP.

La gestion financière comptable régionale

Par son importance et les problèmes spécifiques qu'elle pose, celle-ci mérite une attention particulière. Chaque EPST pourrait confier aux CRG la gestion des crédits de ses laboratoires. Le CRG disposerait pour chaque EPST d'un compte global éclaté en autant de lignes qu'il y a d'unités ou d'équipes. Les dotations aux laboratoires seraient notifiées par les directions d'organismes aux responsables de CRG qui feraient le nécessaire pour mettre à disposition des unités concernées les crédits ainsi notifiés. Les CRG devraient aux directions d'organismes comme aux directeurs d'unité un état de la consommation des crédits dans des conditions à définir plus précisément. Comme tout coordinateur et comptable secondaire, ils produiraient les documents nécessaires à la préparation des décisions modificatives et du compte financier des établissements.

Les liens entre les CRG et la structure nationale de coordination

Entre l'échelon chargé de gérer les tâches mutualisées sur le plan régional et la structure chargée de coordonner sur le plan national doit exister une concertation régulière, les deux niveaux devant se nourrir de l'expérience

de l'autre. Des réunions de travail entre responsables de CRG et le comité de pilotage devraient avoir lieu régulièrement.

2-2 LA MISE EN ŒUVRE

Mutualiser et déconcentrer sans alourdir

Nous avons pris soin de ne formuler aucune proposition qui puisse alourdir le poids de l'administration ou donner lieu à création de nouvelles structures qui constitueraient un maillon de plus dans la chaîne de la décision ou de la transmission administrative. La cellule de coordination des EPST n'a qu'une mission fonctionnelle de rapprochement. La déconcentration devrait s'accompagner d'un allègement significatif des effectifs des sièges. Le renforcement de l'échelon régional, fondamental, pour rapprocher la décision du terrain même de la recherche et de nouveaux partenaires, ne devrait pas, grâce à la mutualisation, alourdir les effectifs globaux de gestion.

La politique de mutualisation préconisée doit en effet conduire, à échéance de quelques années, à une concentration des fonctions qui pourra dégager de nouveaux moyens pour la production scientifique *stricto sensu*. Pour atteindre ces objectifs en évitant tout risque de dérive, plusieurs précautions de mise en œuvre doivent être prises.

Maîtriser le temps

La première des conditions nécessaires concerne la **maîtrise du temps**, qui nous paraît fondamentale en fonction d'un constat d'évidence : une intervention rapide s'impose, mais la mise en place de la plupart des réformes de fond doit intervenir par étapes, sous peine d'apparition d'effets pervers tels que la désorganisation ou l'empilement de structures redondantes. Ainsi, l'unification des systèmes et des procédures est le préalable nécessaire à toute mutualisation de la gestion financière.

Mobiliser tous les acteurs

La seconde concerne le rôle et la mobilisation des différents acteurs. La tutelle est appelée à jouer un rôle décisif puisqu'elle est sollicitée à deux niveaux d'intervention :

- par des décisions relevant de sa seule responsabilité (configuration des EPST, statut des personnels, etc...),

- par la fixation d'objectifs ainsi que par des mesures d'encadrement et d'incitation en direction des EPST.

Au delà des mesures de caractère législatif ou réglementaire, la contractualisation devrait jouer un rôle majeur dans la fixation et l'accomplissement des objectifs souhaités.

La réussite du plan passe, plus généralement, par une mobilisation qui concerne aussi bien les responsables que les personnels des EPST. Le problème est d'autant plus sensible qu'il impose, dans plusieurs domaines, une forme de révolution culturelle qui ne saurait réussir sans l'adhésion initiale et complète des directions d'établissement. Il importera donc de veiller à cet aspect, fondamental aux yeux de tous les spécialistes de l'introduction de pratiques de qualité dans la gestion. En direction des personnels, il conviendra de souligner que les mesures proposées ne portent atteinte en aucune mesure aux garanties statutaires ni aux avantages acquis, mais qu'elles sont, bien au contraire, un moyen de débloquent les carrières, de valoriser leur travail et de préserver et promouvoir les structures publiques de recherche.

Si ces conditions sont réunies, la rénovation proposée devrait renforcer, non seulement l'efficacité productive, mais aussi la cohésion interne, la capacité contractuelle et la visibilité nationale comme internationale de l'ensemble des EPST.

3 - DES PROPOSITIONS CONCRETES

L'inventaire présenté ci-dessous n'est pas exhaustif, mais constitue un éventail significatif des types de mesures découlant de nos analyses et recommandations. Ces propositions, qui se situent à des niveaux et dans des domaines très divers, peuvent se regrouper sous quatre rubriques :

- coordination interorganismes
- mobilité et renouvellement
- simplification de la gestion
- déconcentration - mutualisation

A. - COORDINATION INTERORGANISMES

1. Doter les établissements de structures de direction similaires
2. Des réunions communes (quatre par an au minimum) entre les présidents et DG des EPST et les directions du ministère avec ordre du jour et suivi
3. Un comité de coordination regroupant les SG des EPST et leurs homologues du ministère
4. Un dispositif de coordination des fonctions mutualisées commun aux EPST chargé d'assurer le suivi de la mutualisation, s'appuyant sur la réunion des secrétaires généraux d'organismes, sur des comités de projets et sur une assistance technique
5. Transformer la filiale CNRS formation, en filiale interEPST chargée de vendre la formation par la recherche
6. Donner des objectifs de mutualisation de fonctions de gestion de la recherche dans les contrats passés avec les EPST
7. Nomenclature de comptabilité analytique commune
8. Une section de l'inspection générale de l'Education Nationale dédiée aux EPST (nécessité d'un contrôle *a posteriori*)
9. Une délégation aux systèmes d'information commune à l'université et aux EPST chargée d'aller vers un outil de dialogue commun entre EPST et avec les universités
10. Introduire un véritable contrôle de gestion dans chaque EPST et au MENRT

B - MOBILITE - RENOUELEMENT

11. Transformer l'institut de perfectionnement pour la gestion de la recherche du CNRS en institut interorganismes
12. Transformer les corps des personnels des EPST en corps interorganismes avec mobilité obligatoire pour passer de catégorie B en catégorie A, d'IE en IR et de CR en DR
13. Prévoir des mesures financières pour favoriser la mobilité. Etendre les possibilités de versement de 30 KF pour mobilité Paris/Province, Province/Province et Province/Paris (s'installer à Paris coûte plus cher qu'en Province)
14. Incitation au départ à la retraite offert à l'ensemble des personnels chercheurs et ITA des EPST. Indemnité correspondant à 2 ans de salaire si départ à 58 ans (les deux ans comptent dans le calcul des 37,5 annuités)

C - SIMPLIFICATION DE LA GESTION

Gestion des ressources humaines

15. Des concours interEPST C et B régionaux étendus par la suite aux EPSCP
16. Des CAP régionales interEPST étendus par la suite aux EPSCP
17. Généralisation de la procédure des AFIP du CNRS aux autres EPST et extension aux Universités (ITARF)
18. Une seule structure d'évaluation des personnels chercheurs et ingénieurs. Fusion des CAP et des commissions d'évaluation à étudier par établissement, la situation n'est pas homogène
19. Suppression de la notation remplacée par un entretien annuel d'activité entre l'agent et son supérieur direct
20. Introduire la GRH dans la carrière des chercheurs et des ITA. Généralisation des entretiens annuels d'activité
21. Réduction du nombre de corps :
5 niveaux
Ingénieur de recherche
Ingénieur d'étude
Assistant ingénieur
Technicien
Agent technique
22. Réduction du nombre de Bap à deux :
Une Bap scientifique et technique
Une Bap administrative

23.Revoir l'ensemble des textes exigeant un arrêté ministériel et les transformer chaque fois que cela est possible en décision des DG d'EPST.
Exemple : liste des experts etc.

Gestion financière

24.Transfert au Trésor public du service de la paie des agents des EPST

25.Systématisation des procédures d'avance sur mission

26.Nomenclature budgétaire et comptable commune aux EPST

27.Extension du nombre de personnes responsables des marchés (PRM) aux délégués régionaux et aux directeurs de grosses unités

28.Assouplissement de la réglementation sur les marchés pour certains services et produits

D - DECONCENTRATION - MUTUALISATION

29.Création de postes de délégués régionaux interEPST

30.Création de centres régionaux de gestion

31.Déconcentration totale de la gestion des CDD et des personnels temporaires

32.Déconcentration et mutualisation de la formation permanente

33.Déconcentration de la gestion interEPST de l'action sociale

34.Déconcentration de la gestion interEPST de l'hygiène et de la sécurité

35.Mutualisation de la restauration. Carte unique de cantine interEPST

36.Mutualisation de certaines fonctions (gestion de patrimoine, service juridique)

37.Engagement d'une réflexion interEPST sur l'édition, la valorisation, l'international

ANNEXES

A - TABLEAUX

Les tableaux ci-après, établis d'après les informations fournies par chacun des établissements, portent sur l'année 1997. Le LCPC, de création très récente, n'apparaît que dans le tableau n° 2.

Tableau n° 1

Crédits de fonctionnement consacrés à la gestion de la recherche dans les EPST par grandes fonctions

	CNRS	INRA	INSERM	ORSTOM	CEMAGREF	INRIA	INRETS	INED
GRH	250,00	3,56	3,90	2,98		8,96	3,308	
Finances	142,00	1,25	15,65	3,87		16,78	3,383	
Informatique	119,00	10,83	5,429	0,83		4,88	1,945	
Juridique	9,00	0,44	0,23	0,50		5,85	0,522	
Logistique	103,50	57,98	29,412	4,33		19,02	3,924	
Communication	46,00	6,44	0,738	0,62		6,47	1,616	
Valorisation	22,50	5,80	0,47	0,25		2,23		
International	14,50	4,83	0,099	1,06		2,74	0,981	
Evaluation	19,00		0,075	0,66		0,71		
Documentation	145,00	7,20	0,075	1,10		8,39	3,119	
Divers						13,06		
DG	173,30		6,015					
TOTAL	1043,80	98,33	62,09	16,20	0,00	89,09	18,798	
DO+CP PLF 98	13721,74	3424,85	2563,17	1031,29	236,05	480,26	214,81	85,44
%	7,60%	2,87%	2,42%	1,57%		18,55%	8,74%	

Chiffres en MF

Tableau n° 2

Effectifs consacrés à la gestion de la recherche dans les EPST par grandes fonctions

	CNRS	INRA	INSERM	ORSTOM	CEMAGREF	INRIA	INRETS	LCPC	INED
GRH	468,0	86,6	108,1	47,2	27,1	30,95	13,9	11,0	
Finances	525,0	63,0	244,15	61,3	41,5	61,2	12,9	27,0	
Informatique	179,5	40,7	28,4	10,0	20,9	14,35	6,9	28,0	
Juridique	30,1	20,7	3,0	6,0	3,0	18,05	2,0	1,0	
Logistique	352,3	699,0	74,5	68,7	76,0	76,6	22,5	44,0	
Communication	94,6	37,7	53,95	9,8	10,4	17,7	5,6	1,0	
Valorisation	66,4	13,2	21,0	2,0	2,0	6,15		16,0	
International	40,7	26,5	12,0	16,8	4,5	6,85	3,0	4,0	
Evaluation	19,2		7,0	10,5		2,3			
Documentation	311,4	74,7	34,5	17,5	31,6	28,0	13,3	10,0	
Divers					8,5				
DG	126,5		47,0		47,1				
TOTAL	2213,7	1062,1	633,6	249,8	272,6	262,15	80,1	142,0	
Effectifs de l'EPST	25852	8515	4960	1609	921	737	411	554	
%	8,56%	12,47%	12,77%	15,52%	29,59%	35,56%	19,48%	25,63%	

Les effectifs sont donnés en équivalent temps plein.

Tableau n° 3

Formation

	CNRS	INRA	INSERM	ORSTOM	CEMAGREF	INRIA	INRETS	INED
Nombre de personnes formées	9044	5700	2690	856	986	567		
Durée moyenne de formation (en jours)	3,5	5	3,46	7	4	3		
Coût des formations (en MF)	48,4	18,5		6,457	2,496	2,6		
Nombre de formateurs internes	110	18% des formations	36	42		23		
Moyenne par agent formé en Francs	5355	3245	2219	7544	2531	4585		

Par souci d'homogénéité, dans le coût des formations, n'ont été pris en compte que les crédits imputés à la ligne formation permanente du budget de l'établissement. Si l'on prenait en compte le temps des formateurs internes et les salaires des agents en stage comme le CNRS l'a fait, c'est par 3 qu'il faudrait sans doute multiplier les chiffres indiqués (14949 F/agent au CNRS au lieu de 5355 F/agent, si l'on ne compte que les dépenses budgétaires (48 MF).

Tableau n°4

Mobilité entre les EPST

	CNRS	INRA	INSERM	ORSTOM	CEMAGREF	INRIA	INRETS	INED
Nombre de postes affichés par an	1150	210	104			25 ITA		
Nombre de postes pourvus	624	95	34			17		
Dont externes à l'EPST	29	10	0			5		
Dont internes à l'EPST	595	85	34			12		
% mobilité externe sur postes pourvus	4,87%	10,50%	0%			29,40%		

* Les données INRA comprennent les chercheurs et les ITA, pour les autres EPST seuls les ITA sont comptés.

Tableau n°5

**Coût des concours chercheurs et ITA dans
les EPST**

	CNRS	INRA	INSERM	ORSTOM	CEMAGREF	INRIA	INRETS	INED
Nombre de concours	374	164	67	2		8	38	
dont chercheurs	156	18	34			2	13	
dont ITA	218	146	33	2		6	25	
Coût des concours	5,651 MF	3,727 MF	1,38 MF	49 KF		240 KF	148 KF	
Moyenne par concours	26 KF	23 KF	20 KF	24,6 KF		30 KF	3894 F	

Pour l'INRETS, pas de concours en 1997, les chiffres sont ceux de 1996. Dans le coût moyen ne sont comptées que les indemnités de jury.

Dans le coût des concours, sont comptées :

- les missions (candidats internes, jury) ;
- les indemnités de jury ;
- la publicité ;
- les locations de salles, divers.

Tableau n°6

Evaluation

	CNRS		INRA	INSERM	ORSTOM	CEMAGREF	INRIA	INRETS	INED
	Chercheurs	ITA							
Nombre d'agents évalués	5600	21060	860	1590	1120		495		
Temps consacré en personnes/mois à l'évaluation		201	144	293	20,5		30 à 35		
Nombre d'évaluateurs	720	1897	180	368	228		160		

Tableau n°7

Marchés

	CNRS	INRA	INSERM	ORSTOM	CEMAGREF	INRIA	INRETS	INED
Nombre de marchés		223		29		55*	38*	
Montant							11,1 MF	
Coût moyen par marché				643 KF HT		180 KF	292,10 KF	
% marchés à bon de commande sur ensemble des marchés	30%	30%		10%		30%	15%	

* Nouveaux marchés conclus en 1997

Certains EPST, compte tenu de leur niveau de déconcentration, n'ont pas été en mesure de fournir les indications demandées.

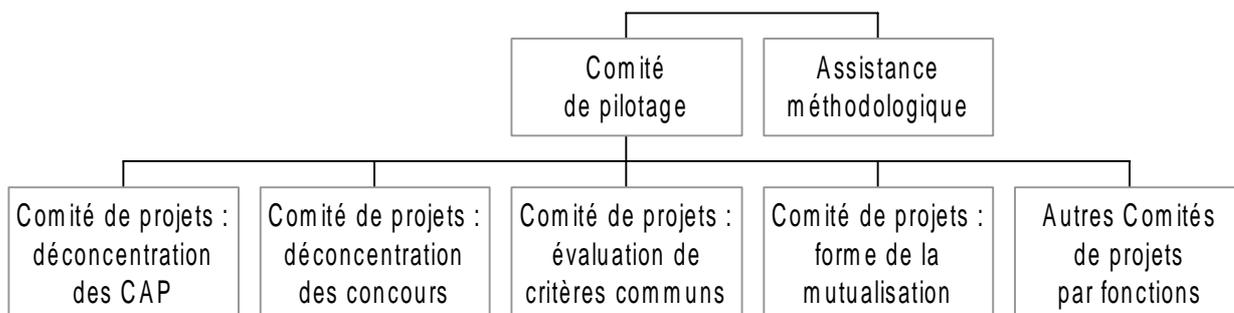
Tableau n°8

Implantation géographique des délégations régionales des EPST en France métropolitaine

	CNRS	CEMAGREF	INRA	INRA	ORSTOM	INRETS	INED	INSERM
Ile de France	Paris et IDF	Antony	Paris et IDF	Le Chesnay	Paris Bondy	Arcueil	Paris	Paris et IDF
Rhône-Alpes	Lyon Grenoble	Lyon Grenoble		Grenoble		Bron		Lyon
Provence - Alpes - Côte d'Azur	Marseille Sophia-Antipolis	Aix	Antibes Avignon	Sophia-Antipolis	Marseille	Marseille		Marseille
Languedoc-Roussillon	Montpellier	Montpellier	Montpellier		Montpellier	Salon-de-Provence		
Midi-Pyrénées	Toulouse		Toulouse					Toulouse
Aquitaine	Bordeaux	Bordeaux	Bordeaux					Bordeaux
Bretagne	Rennes	Rennes	Rennes	Rennes	Brest			
Basse-Normandie	Caen		Angers					
Pays de Loire	Nantes		Nantes					
Nord Pas-de-Calais	Lille		Lille			Villeneuve-d'Ascq		Lille
Lorraine	Nancy		Nancy	Nancy				Nancy
Alsace	Strasbourg		Colmar					Strasbourg
Bourgogne			Dijon					
Auvergne		Clermont-Ferrand	Clermont-Ferrand					
Centre	Orléans	Nogent-sur-Vernisson	Orléans Tours					
Corse			Corse					

B - SCHEMAS DE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES

1 - Schéma de mise en place de la mutualisation-déconcentration



2 - Schéma de fonctionnement de la mutualisation-déconcentration

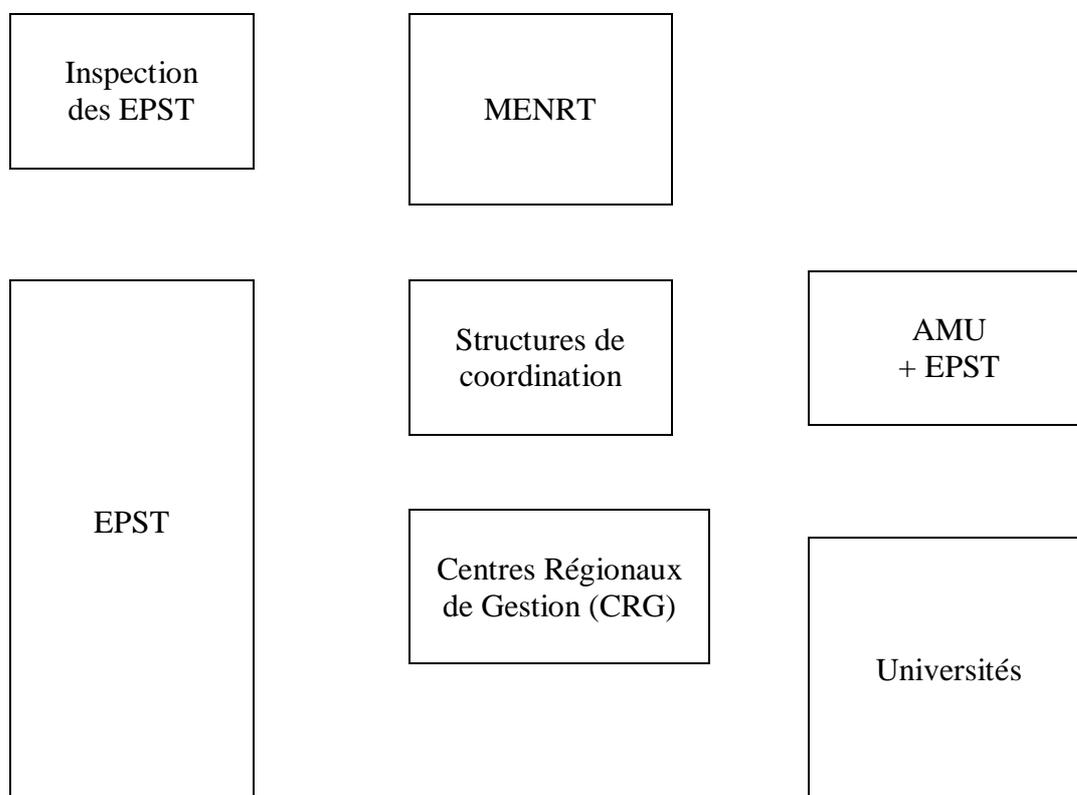


Table des matières

<i>Lettre de Mission</i>	4
<i>Avertissement</i>	5
I - NOTRE DEMARCHE	
1 - LE CADRE DE NOTRE REFLEXION	8
Un champ doublement circonscrit	8
La richesse des marges	9
2 - LA METHODE	10
II - L'ETAT DES LIEUX	
1 - CE QUE DISENT LES CHERCHEURS	13
Le discours général	13
« <i>Petit à petit, on nous fait faire un métier qui n'est pas le nôtre</i> » ...	13
<i>Complexité et impuissance</i>	13
<i>La multiplication des partenaires</i>	14
Des procédures écartelées entre deux supports et deux logiques	15
<i>Le texte et la hiérarchie</i>	15
<i>La subversion de l'électronique</i>	15
<i>Une informatique inadaptée</i>	16
Des dysfonctionnements sérieux	16
<i>La gestion des ressources humaines</i>	17
<i>La gestion financière : l'exemple des marchés</i>	18
2 - NOTRE ANALYSE : DES LOGIQUES DE DIFFERENCIATION	20
Le cadre général des EPST	20
<i>Des histoires particulières</i>	20
<i>De la dispersion des tailles à l'interférence des champs</i>	21
<i>Structures internes : le règne du particularisme</i>	21
Perspectives d'ensemble sur la gestion	22

Les ressources humaines	23
<i>Une expression privilégiée des particularismes</i>	24
<i>Trois rigidités</i>	24
<i>Une mobilité déséquilibrée et restreinte</i>	25
<i>Inégalités et cloisonnement de la formation des personnels</i>	25
<i>Un handicap paradoxal</i>	26
La gestion financière	27
<i>Les structures de gestion des EPST</i>	27
<i>Les procédures</i>	27
<i>Les unités et la gestion</i>	28
L'intéressement	29
L'informatique	30
L'évaluation	31
3 - BILAN : TROIS TYPES DE PROBLEMES	34
Une inadéquation limitée de la réglementation publique	34
Les conséquences des lourdeurs propres à chaque établissement	34
Les effets de l'absence de coopération	35

III - LES PROPOSITIONS

1 - LES PRINCIPES	37
Mutualisation	37
Déconcentration	37
Renouvellement	37
Priorité aux laboratoires	38
Inventer une autre façon de travailler	39
2 - PLAN D'ACTION PROPOSE	40
2.1. LES DIRECTIONS D'ACTION	40
A - Mesures de caractère général	40
Etudier une réforme de la carte des EPST	40
Repenser les statuts des organismes	41
Mettre en place une structure de coordination interEPST	41

B - Informatique et systèmes d'information	42
C - Gestion des ressources humaines	43
Se doter des méthodes et des outils appropriés	43
Incitation à la mobilité entre EPST et vers les universités	44
Réduction du nombre des corps et des BAP pour les ITA	45
Mise en place de concours interEPST régionaux	46
Vers un statut unique des personnels des différents EPST	46
Repenser la carrière des chercheurs	47
Mutualisation et déconcentration de la gestion	48
D - Evaluation	51
E - Gestion financière et patrimoniale	52
Transfert au Trésor Public du service de la paye des agents des EPST	52
Globalisation des crédits des unités	52
Un « guichet unique » pour les unités	53
Un réseau d'ordonnateurs et comptables secondaires	54
Délégation aux directeurs d'unité	55
Extension à tous les ordonnateurs secondaires	55
Assouplissement de la réglementation sur les marchés	56
Déconcentration et mutualisation de la gestion du patrimoine	56
Autres fonctions à mutualiser	57
F - Mesures spécifiques de déconcentration	57
Les laboratoires : contrats d'unité et responsabilisation des directeurs	58
Création de « délégués régionaux des EPST »	59
Création de « centres régionaux de gestion » (CRG)	60
<i>Un réseau national</i>	60
<i>Un calendrier réaliste</i>	61
<i>Le contenu de l'activité des CRG</i>	61
<i>La gestion financière comptable régionale</i>	62
<i>Les liens entre les CRG et la structure nationale de coordination</i> ...	62
2.2. LA MISE EN ŒUVRE	62
Mutualiser et déconcentrer sans alourdir	62
Maîtriser le temps	63
Mobiliser tous les acteurs	63

3 - DES PROPOSITIONS CONCRETES	65
A - Coordination interorganismes	65
B - Mobilité - Renouveaulement	66
C - Simplification de la gestion	66
Gestion des ressources humaines	66
Gestion financière	67
D - Déconcentration - Mutualisation	67

ANNEXES

A - TABLEAUX

1 - Crédits de fonctionnement consacrés à la gestion	69
2 - Effectifs consacrés à la gestion	70
3 - Formation	71
4 - Mobilité entre les EPST	72
5 - Coût des concours chercheurs et ITA	73
6 - Evaluation	74
7 - Marchés	75
8 - Implantation géographique des délégations régionales	76

B - SCHEMAS DE MISE EN ŒUVRE DES REFORMES

1 - Schéma de mise en place de la mutualisation-déconcentration	77
2 - Schéma de fonctionnement de la mutualisation-déconcentration ...	77

TABLES DES MATIERES	78
----------------------------------	----