

Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

La simplification administrative de la gestion des unités de recherche

Rapport à madame la ministre
de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

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

La simplification administrative de la gestion des unités de recherche

octobre 2008

Pascal AIMÉ
*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Avec la collaboration de
Cédric FÉVOTTE
*Chargé de recherche au CNRS
laboratoire traitement et communication
de l'information - LTCI
UMR CNRS et TELECOM ParisTech*

SOMMAIRE

Introduction	1
1. La nature des difficultés évoquées par les chercheurs est extrêmement variable.....	3
1.1. Les procédures budgétaires	3
1.2. Les procédures d'achat et la gestion des missions	5
1.3. Les outils de gestion	5
1.4. La gestion des contrats	6
1.5. Les autres sources de difficulté.....	6
2. Les principales causes de difficulté de gestion des unités de recherche dans les universités	7
2.1. La complexité des modes d'organisation interne des établissements d'enseignement supérieur	7
2.1.1. <i>La structuration interne des universités est inadaptée à la gestion des activités de recherche.....</i>	<i>7</i>
2.1.2. <i>Une fonction support administrative qui doit évoluer parallèlement.....</i>	<i>13</i>
2.1.3. <i>L'attention qui est portée aux modalités de gestion de l'activité de recherche doit être accentuée</i>	<i>14</i>
2.2. Les procédures d'achat et la mise en œuvre des dispositions du code des marchés peuvent être simplifiées.....	15
2.2.1. <i>L'évolution de la réglementation ouvre des perspectives aux universités.....</i>	<i>15</i>
2.2.2. <i>Les EPST ont d'ores et déjà adapté leur mode de fonctionnement</i>	<i>17</i>
2.2.3. <i>Les universités peuvent mettre en œuvre des dispositifs plus souples que ceux qu'elles utilisent aujourd'hui</i>	<i>20</i>
2.3. La mise en œuvre de dispositifs innovants de simplification administrative.....	22
2.3.1. <i>L'amélioration de la visibilité budgétaire des unités de recherche</i>	<i>22</i>
2.3.2. <i>Le déploiement des cartes « affaires » et des cartes « achats » dans les universités.....</i>	<i>23</i>
2.3.3. <i>La création d'un service facturier auprès de l'agent comptable permet de réduire sensiblement le délai de paiement des factures.....</i>	<i>25</i>
2.3.4. <i>La possibilité de créer des fondations universitaires ouvre de nouvelles perspectives.....</i>	<i>25</i>
2.3.5. <i>La nécessité de faire converger les systèmes d'information</i>	<i>26</i>
2.3.6. <i>La diffusion d'outils informatiques et de pratiques innovantes</i>	<i>27</i>
2.3.7. <i>La simplification de la gestion des activités de valorisation.....</i>	<i>28</i>
2.3.8. <i>La prise en compte de l'existence de contraintes et de pratiques propres aux établissements</i>	<i>28</i>
2.4. L'harmonisation des règles de gestion entre universités et EPST doit être engagée.....	29
3. Des possibilités d'évolution rapide.....	30
Annexes.....	35

Introduction

Les directeurs d'unités de recherche et les chercheurs¹ dénoncent régulièrement les lourdeurs administratives auxquelles ils doivent faire face dans la gestion de leur laboratoire et dans l'exercice quotidien de leur activité de recherche. Ces contraintes nuisent à leur réactivité, alors même que cette activité s'inscrit dans un contexte de concurrence internationale exacerbée. Cette question est particulièrement sensible lorsque les unités de recherche comptent plusieurs tutelles qui répondent à des dispositifs réglementaires différents et disposent chacune de modes de gestion et de systèmes d'information spécifiques.

La création d'unités mixtes de recherche (UMR) communes à un ou plusieurs EPST, universités, écoles ou EPIC et le développement de partenariats entre ces établissements constituent les modes d'organisation les plus courants des activités de recherche en France. Cette mixité concerne 93% des 316 unités de recherche de l'INSERM et 88% des 1121 unités de recherche du CNRS. 127 des 158 équipes projets de l'INRIA sont également communes à cet institut et aux universités. Parallèlement chaque établissement conserve des unités de recherche propres.

Le rapport établi par la commission présidée par François d'Aubert présente plusieurs pistes qui visent à renouveler les formes des partenariats entre organismes de recherche, universités et grandes écoles, à simplifier et à faciliter le fonctionnement des unités mixtes de recherche communes aux universités² et EPST. La communauté des chercheurs a été appelée à réagir sur ces thématiques. Les observations qui ont été formulées sont extrêmement variables quant à leur portée. Elles concernent aussi bien la nature des partenariats noués entre les établissements d'enseignement supérieur, les EPST et les EPIC, que des questions qui touchent à la vie quotidienne des laboratoires. Ces interrogations appellent des réponses qui concernent des échelles de temps différentes.

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre des préconisations rendues par la commission d'Aubert. Après avoir recensé les différents types de difficultés rencontrés par la communauté des chercheurs il présente quelques pistes d'évolution qui devraient permettre de simplifier sensiblement le fonctionnement des unités de recherche. **Ces évolutions sont fondées sur quelques idées simples :**

- **La responsabilisation des directeurs d'unité de recherche** et le développement de liens de confiance avec leurs tutelles à travers des mécanismes de délégation de signature et de déconcentration de procédures d'achats ;
- **L'exploitation systématique des marges de manœuvre offertes par la réglementation et la technologie ;**
- **L'harmonisation d'un maximum de pratiques et de contraintes réglementaires entre EPST et universités.**

¹ Ce terme est utilisé pour désigner la communauté des chercheurs et des enseignants-chercheurs.

² Ce terme est utilisé pour désigner les universités, les grands établissements et les écoles.

L'harmonisation des pratiques entre établissements est, de plus, une condition préalable sine qua non de l'acceptabilité et de la réussite du développement des mandats de gestion préconisé par la commission d'Aubert.

Les propositions de la mission, qui concernent aussi bien les unités mixtes que les unités propres de recherche, présentent également la particularité de pouvoir, pour la plupart d'entre elles, être mises en œuvre rapidement sans modifications législatives ou réglementaires. Cependant, les EPSCP et les EPST étant des établissements publics autonomes, la décision de les appliquer relève au final de leur seule responsabilité. Dans ce cadre, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche dispose d'un pouvoir d'incitation irremplaçable.

Enfin, il convient d'avoir à l'esprit que des évolutions importantes vont toucher à court terme les universités et les EPST, et donc leurs unités de recherche, à travers la généralisation du financement de certaines de leurs activités sur la base des coûts complets. En particulier, la direction générale recherche de l'Union européenne affiche sa volonté de ne plus retenir à compter de 2012 que ce seul mode de financement. La généralisation de la pratique des coûts complets va entraîner, de fait, une complexification de la gestion des unités à travers notamment la tenue de feuilles de temps et le développement d'objets de coûts analytiques. Il est donc d'autant plus urgent d'engager les mesures de simplification de gestion qui peuvent l'être avant que le développement des coûts complets n'introduise inévitablement de nouvelles contraintes.

1. La nature des difficultés évoquées par les chercheurs est extrêmement variable

Les difficultés rencontrées par les directeurs d'unité de recherche et les chercheurs ont déjà été décrites à de nombreuses reprises. Elles peuvent être dues :

- aux conséquences de l'organisation du dispositif national de recherche qui se traduit par l'existence, pour nombre d'unités de recherche, de deux à cinq tutelles différentes ;
- à la complexité des modes d'organisation interne des établissements, et notamment des universités ;
- au manque d'attention qui est parfois porté aux modalités de gestion de l'activité de recherche dans certains établissements ;
- à la lourdeur des procédures d'achat et aux modalités d'application des dispositions du code des marchés ;
- à l'absence de mise en œuvre, voire à l'ignorance de l'existence, de dispositifs innovants en matière de simplification administrative ;
- à l'existence de contraintes et de pratiques propres aux établissements.

La situation peut être rendue encore plus complexe pour les directeurs d'unité lorsque ces différentes sources de dysfonctionnement se combinent entre elles – par exemple la complexité de l'organisation interne d'une université et les modalités d'application du code des marchés – au point de donner l'impression que les difficultés sont incontournables et qu'il est impossible de faire évoluer la situation.

Même si le présent rapport n'a pas pour objet d'analyser les contraintes qui découlent de la procédure d'évaluation et de reconnaissance des unités de recherche, lesquelles sont dues à la coexistence de plusieurs tutelles et à l'intervention d'une agence d'évaluation externe dans le processus, il convient de noter qu'un premier pas important a été fait en matière de simplification avec l'instauration d'un dossier unique de reconnaissance des unités. Cette évolution est saluée par les directeurs d'unités rencontrés par la mission.

Les difficultés auxquelles sont confrontés les directeurs d'unité de recherche et les chercheurs dans la gestion « quotidienne » de leurs activités peuvent être synthétisées autour de quatre thèmes :

- les procédures budgétaires ;
- les procédures d'achat et les missions ;
- les outils de gestion ;
- la gestion des contrats.

1.1. Les procédures budgétaires

Les directeurs de laboratoire font régulièrement état de difficultés liées à l'absence de visibilité sur les moyens budgétaires dont ils disposent, en raison, d'une part, de l'importance croissante des financements sur projets par rapport aux financements de base apportés par leur

tutelle - mais cette perception prend rarement en compte le fait que les tutelles assurent le financement de la masse salariale des personnels titulaires des laboratoires - et, d'autre part, des différences sensibles qui peuvent exister d'une tutelle à l'autre dans les modes d'allocation des moyens.

Cette absence de lisibilité est aggravée par le caractère annuel des crédits qui sont délégués aux laboratoires reconnus pour une durée de quatre ans et par la difficulté qu'éprouvent ces derniers, ou leurs tutelles, à établir des plans pluriannuels d'investissement, laquelle se traduit par une gestion des reports plus ou moins efficace.

Les procédures d'engagement de crédits sont encore, s'agissant de certaines universités, très lourdes. Les propositions de commande sont établies sur des « formulaires papier », transmises pour validation aux directeurs de composantes et approuvées dans des délais variables mais incompatibles avec les besoins de l'activité de recherche. Certaines universités ont cependant su, à l'instar des EPST, dématérialiser la procédure et parfois réduire les circuits de validation à travers des mécanismes de délégation de signature.

Les universités appliquent relativement couramment au sein du budget de leurs unités une limitativité entre les crédits réservés aux dépenses de fonctionnement, de personnels et d'investissement. Cette pratique constitue une complication supplémentaire lorsque les laboratoires doivent faire face à des engagements urgents de crédits qui les obligent à négocier avec les services financiers concernés des virements de crédits entre ces grandes masses.

Les différents modes de gestion des crédits des laboratoires, hors taxes ou toutes taxes comprises selon les tutelles, complexifient le suivi du budget des unités. Si la même réglementation fiscale s'applique en matière de TVA aux universités et aux EPST, les modalités pratiques de gestion des crédits diffèrent (les unités engagent les crédits universitaires TTC alors qu'elles engagent les crédits du CNRS HT, la TVA étant mandatée au niveau central du CNRS). L'harmonisation des modes de gestion des crédits délégués par les tutelles permettrait de simplifier considérablement la situation. .

Les chercheurs considèrent que la période durant laquelle, en début et en fin d'exercice, ils ne peuvent engager des crédits est encore trop longue. Ils regrettent que leurs différentes tutelles continuent à leur déléguer trop tardivement en fin d'année des crédits qu'ils n'ont pas le temps matériel d'utiliser et qui viennent alimenter des reports qu'ils doivent ensuite justifier voire restituer. Cette situation doit cependant être nuancée par le fait qu'elle n'explique pas à elle seule, et de loin, le niveau anormalement élevé des crédits non consommés en fin d'exercice de certains laboratoires.

Enfin dans le même ordre d'idées le fait que, selon les tutelles, les unités de recherche aient ou non à supporter des frais d'infrastructure, voire le coût d'entretien de leurs locaux contribue à donner l'image d'un dispositif compliqué où les comparaisons entre établissements, voire entre laboratoires sont difficiles et ouvrent la voie à des interprétations erronées.

1.2. Les procédures d'achat et la gestion des missions

La complexité des procédures d'achat et des modalités d'application du code des marchés en vigueur dans les établissements d'enseignement supérieur ainsi que les différences notoires qui peuvent exister en la matière avec les autres tutelles constituent un motif d'agacement récurrent parmi les chercheurs. Malgré plusieurs adaptations du code des marchés et la promulgation d'une ordonnance en 2005 venue assouplir les conditions de réalisation des achats scientifiques, l'achat public continue de cristalliser les critiques en raison des lourdeurs générées par les procédures mises en œuvre dans les établissements et en raison de leur inefficacité (supposée ou constatée) à gérer certains types d'achats (achat d'un billet d'avion low cost ou d'un ouvrage scientifique par exemple).

Les missions constituent une catégorie particulière d'achat qui revêt aux yeux des chercheurs une grande importance. Dans un contexte de recherche menée au niveau européen et/ou mondial, la facilité de déplacement et d'hébergement apparaît stratégique. Là encore, aux yeux des chercheurs, les dispositifs en vigueur en matière d'autorisation de déplacement, d'inscription à des colloques ou à des conférences, d'achat des titres de transport posent problème. La question de l'insuffisance du niveau de remboursement des frais engagés à l'occasion de missions est très souvent évoquée qu'il s'agisse des missions réalisées par les chercheurs ou de l'accueil de chercheurs étrangers. La mission a pu constater que, malgré les outils de gestion efficace souvent mis en place par les établissements, les modalités d'organisation et de remboursement des déplacements constituent encore un sujet de crispation dans beaucoup de laboratoires.

Il ressort d'entretiens avec des directeurs d'UMR que l'intérêt de passer par des procédures formalisées pour acquérir des équipements coûteux est généralement bien compris et accepté dès lors que les délais de mise en concurrence sont considérés comme raisonnables. Ce sont bien les procédures d'acquisition de matériels ou de prestations plus communs et d'un coût plus faible qui sont considérées comme particulièrement pénalisantes. Les mesures de simplification recherchées doivent donc concerner prioritairement ce type d'achats.

1.3. Les outils de gestion

Les unités de recherche qui sont financées par plusieurs tutelles rencontrent des difficultés en matière d'outils de gestion. Ces difficultés sont dues au fait que chaque tutelle dispose d'un système d'information et d'applications de gestion propres qui permettent aux unités de gérer les crédits que ces tutelles leur allouent. Cette situation est source de complexité évidente pour les laboratoires qui doivent maîtriser plusieurs dispositifs de gestion et construire par eux-mêmes un outil de consolidation de leurs moyens.

La commission d'Aubert a proposé de développer la pratique des mandats de gestion afin de confier à une seule tutelle, celle qui héberge le laboratoire, la gestion de l'ensemble des moyens financiers apportés par les partenaires à une unité. Cette évolution nécessaire ne fait pas l'unanimité parmi les chercheurs. Nombre de responsables de laboratoire considèrent encore que le mandat unique de gestion n'est pas nécessairement la meilleure solution aux problèmes qu'ils rencontrent et qu'une harmonisation des procédures de gestion (en retenant

dans chaque système la solution la plus souple) ainsi que la création d'une interface entre les différents outils de gestion des tutelles sont suffisantes. Cette perception est cependant largement faussée par une idée profondément ancrée dans les esprits qui veut qu'une multiplicité de caisses permette de contourner plus facilement les difficultés propres à telle ou telle tutelle, et accessoirement de conserver un meilleur contrôle de ses différentes sources de crédit.

Le développement des mandats de gestion, l'harmonisation et la simplification des procédures et l'adaptation des systèmes d'information pour organiser le retour des données vers les tutelles ne constituent pas des solutions alternatives mais des actions qu'il faut mener conjointement.

1.4. La gestion des contrats

La gestion des contrats est également une source de difficulté bien identifiée par les laboratoires qui est due, d'une part, aux modalités de répartition de la gestion de ces contrats entre les différentes tutelles et, d'autre part, aux règles de gestion ou de prélèvement qui diffèrent (même lorsque ce dernier point est explicité dans la convention qui lie les tutelles) entre les partenaires. Les laboratoires rencontrent également des difficultés lorsque les contrats prévoient le financement de recrutements de personnels contractuels car les différentes tutelles n'utilisent pas les mêmes grilles de rémunération ni les mêmes procédures de recrutement. La qualité du soutien qui peut être apporté au montage des dossiers ANR ou européens varie beaucoup selon les tutelles. En particulier, l'absence de maîtrise du calcul des coûts complets dans les établissements est pénalisante pour les unités de recherche.

De même, les unités de recherche considèrent que l'existence, au sein des tutelles, de règles différentes en matière de protection de la propriété industrielle, de prise de brevets et de signature de licences d'exploitation complique la réalisation de leurs activités de valorisation.

1.5. Les autres sources de difficulté

Les unités de recherche sont également gênées par les différences notables existant en matière de gestion des ressources humaines. Selon les tutelles, les modalités d'arbitrage des emplois vacants, de recrutement des personnels titulaires ou contractuels, de promotion des personnels BIATOSS et ITA, d'abondement indemnitaire varient considérablement. Les obligations de service et les régimes horaires-congés peuvent dans les faits, et malgré l'existence d'une réglementation unique en la matière, être différents d'une tutelle à l'autre. Ces différences, auxquelles les personnels sont très sensibles, complexifient le fonctionnement des unités. L'harmonisation des modalités de gestion des ressources humaines constitue un chantier spécifique qui n'est pas abordé, compte tenu de son ampleur et de sa spécificité, dans le présent rapport.

Les problèmes les plus fréquemment cités par les chercheurs trouvent leur origine dans l'existence de plusieurs tutelles évoluant chacune avec ses propres contraintes réglementaires et ses propres règles de fonctionnement interne. L'orientation prise par les travaux de la commission d'Aubert qui vise à développer progressivement les mandats de gestion au profit

du partenaire qui héberge l'unité considérée va imposer, d'une part, une harmonisation des règles de gestion entre les différentes structures et, d'autre part, une évolution du dispositif de gestion en vigueur dans les universités.

2. Les principales causes de difficulté de gestion des unités de recherche dans les universités

2.1. La complexité des modes d'organisation interne des établissements d'enseignement supérieur

La complexité de la structuration interne des établissements d'enseignement supérieur et de l'organisation de leurs services administratifs a des effets sur la réactivité des unités de recherche.

2.1.1. La structuration interne des universités est inadaptée à la gestion des activités de recherche

Les universités, établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), arrêtent leur mode d'organisation interne³. Elles regroupent en leur sein des composantes : unités de formation et de recherche (UFR), écoles, instituts et services communs dont le statut juridique diffère⁴. La gestion des unités de recherche, qu'il s'agisse d'unités mixtes avec des EPST ou d'unités propres aux établissements s'effectue, le plus souvent, au sein de ces composantes internes.

La souplesse de fonctionnement des laboratoires dépend donc de l'autonomie dont bénéficient ces derniers dans leurs relations avec la composante qui héberge leur budget. Elle peut, entre autres, se traduire par l'existence ou non de délégation de signature en matière administrative et financière.

D'un point de vue juridique, le code de l'éducation permet aux présidents d'université de déléguer leur signature aux directeurs de composantes.

En matière administrative tous les directeurs de composante peuvent recevoir délégation de signature du président de l'université. Cette délégation peut, avec les modifications

³ Article L. 711-7 du code de l'éducation : « *Les établissements déterminent, par délibérations statutaires du conseil d'administration prises à la majorité absolue des membres en exercice, leurs statuts et leurs structures internes, conformément aux dispositions du présent code et des décrets pris pour son application* ».

⁴ Article L. 713-1 du code de l'éducation : « *Les universités regroupent diverses composantes qui sont :*
1° *des unités de formation et de recherche, des départements, laboratoires et centres de recherche, créés par délibération du conseil d'administration de l'université après avis du conseil scientifique ;*
2° *des écoles ou des instituts créés, par arrêté du ministre chargés de l'enseignement supérieur sur proposition ou après avis du conseil d'administration de l'université et du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.*

Les composantes de l'université déterminent leurs statuts, qui sont approuvés qui sont approuvés par le conseil d'administration de l'université, et leurs structures internes... »

introduites par la loi LRU du 10 août 2007, être élargie aux directeurs d'UMR et plus généralement à tout agent de catégorie A placé sous l'autorité du président.

En matière financière, cette possibilité s'applique différemment selon le statut juridique des composantes :

- les directeurs d'école et d'institut sont ordonnateurs secondaires de droit du budget de leur composante. Ils bénéficient donc d'une délégation de pouvoir qui a pour effet de dessaisir les présidents d'université de leur responsabilité d'ordonnateur pour les dites composantes. Les directeurs d'école et d'institut peuvent - ce n'est pas une obligation - déléguer leur signature aux directeurs des unités de recherche dont le budget est hébergé par leur composante ;
- les directeurs d'UFR ne sont pas ordonnateurs secondaires de droit et ne peuvent pas être désignés ordonnateur secondaire par le président d'université. Ils peuvent recevoir délégation de signature de ce même président pour la gestion de leur composante mais ne peuvent subdéléguer leur signature aux directeurs des unités de recherche pour la gestion des budgets des laboratoires qu'ils hébergent.

Cette situation entraîne diverses conséquences :

- s'agissant des unités de recherche dont le budget est hébergé par une école ou un institut, la délégation de signature à un directeur d'unité dépend de la seule décision du directeur de la composante concernée. Il est donc possible qu'un directeur d'école ou d'institut refuse de déléguer sa signature et souhaite signer tous les documents budgétaires relatifs aux laboratoires que sa composante héberge⁵ ;
- s'agissant des unités de recherche dont le budget est hébergé par une UFR, l'impossibilité de subdélégation de la signature du directeur de composante, impose ipso facto l'existence de circuits administratifs plus complexes.

La situation observée dans les EPST démontre à l'évidence que la délégation de signature aux directeurs d'unités de recherche est une condition sine qua non de la simplification administrative de la gestion de ces unités et de la mise en œuvre des mandats de gestion. Or, les procédures de délégation de signature n'ayant aucun caractère d'automatisme⁶, seule une délégation directe émanant du président de l'université est de nature à garantir l'efficacité globale du dispositif.

L'évolution récente du code de l'éducation, et notamment de son article L. 712-2, a pour objectif d'élargir les possibilités de délégation de signature qu'un président d'université peut accorder⁷. Il précise que *«le président peut déléguer sa signature aux vice-présidents des trois conseils, aux membres élus du bureau âgés de plus de dix-huit ans, au secrétaire général et*

⁵ L'IGAENR a rencontré lors des audits préalables à l'acquisition des compétences et responsabilités élargies qu'elle mène depuis juillet 2007 des pratiques extrêmement variées en matière de délégation de signature. Il convient ainsi de citer la situation d'une université dont le président n'a délégué sa signature qu'au seul secrétaire général, imposant de fait une situation dans laquelle l'ensemble des bons de commande (émis par les directeurs d'UFR et d'unités de recherche) et des mandats de dépense correspondants remontent pour signature au niveau central de l'établissement.

⁶ En cas de rattachement des unités de recherche à une école ou un institut.

⁷ Parallèlement les possibilités de délégation de pouvoir sont réduites.

aux agents de catégorie A placés sous son autorité ainsi que, pour les affaires intéressant les composantes énumérées à l'article L. 713-1, les services communs prévus à l'article L. 714-1 et les unités de recherche constituées avec d'autres établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche, à leurs responsables respectifs».

Il y a lieu de distinguer ici les délégations de signature relatives aux questions administratives et financières.

▪ **Les délégations de signature en matière d'actes administratifs**

Le président d'université peut déléguer sa signature en matière d'actes administratifs aux directeurs d'unités mixtes de recherche et aux directeurs d'unités propres de l'établissement puisque l'article L. 712-1 du code de l'éducation prévoit qu'il peut déléguer sa signature :

- aux responsables des unités de recherche constituées avec d'autres établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche ;
- à tout agent de catégorie A placé sous son autorité, ce qui permet d'inclure les directeurs d'unité de recherche propre dans le champ des délégations.

Un problème pourrait théoriquement survenir s'il s'avérait qu'un directeur de recherche d'un EPST était directeur d'une unité propre de recherche d'une université, dans la mesure où l'on pourrait s'interroger sur le fait de savoir si un personnel d'un EPST peut être sous l'autorité d'un président d'université, mais ce cas de figure ne se rencontre probablement pas.

Les présidents d'université doivent être encouragés à mettre en œuvre ce type de délégation afin de permettre aux directeurs d'unités de signer par exemple les autorisations de déplacement des personnels affectés dans les unités de recherche.

▪ **Les délégations de signature en matière financière**

L'article 27 du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 précise que « *les directeurs des instituts et écoles internes des universités, ... sont ordonnateurs secondaires pour les affaires les intéressant.* » Ces dispositions semblent exclure la possibilité pour un président d'université de déléguer parallèlement sa signature en matière financière aux directeurs des unités de recherche dont le budget est hébergé par ce type de composantes, sauf à sortir la gestion des unités de recherche des composantes concernées.

La situation est plus souple s'agissant des unités de recherche rattachées à une UFR. En effet l'article L. 712-2 précise que le directeur de cette UFR peut recevoir délégation « *pour les affaires intéressant la composante dont il est directeur* ». Il convient alors de préciser comment cette disposition s'articule avec les autres dispositions de cet article qui prévoient que :

- les directeurs d'unités de recherche constituées avec d'autres établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche peuvent également recevoir délégation de signature ;
- Le président peut déléguer sa signature à tout agent de catégorie A placé sous son autorité.

Une lecture restrictive de ces dispositions aurait pour conséquence de n'autoriser la délégation de signature en matière financière qu'aux seuls directeurs d'UFR. Une lecture plus souple de ces dispositions permet d'envisager plusieurs délégations de signature au sein d'une UFR en distinguant les différents centres de responsabilité. Cette deuxième lecture, que préconise la mission, permet d'accorder une délégation de signature :

- aux directeurs d'unités de recherche pour les centres de responsabilité qui les concernent, délégation qui peut être assortie le cas échéant de seuils maximum d'engagement de crédits ;
- aux directeurs d'UFR pour les autres centres de responsabilités rattachés à leur composante.

La délégation de signature des présidents d'université aux directeurs d'unité de recherche est une question centrale en matière de simplification administrative de la gestion de ces unités ainsi que pour la mise en œuvre des mandats de gestion. Il est donc indispensable que les directions ministérielles concernées précisent la portée des dispositions de l'article L. 712-2 et explicitent auprès des établissements d'enseignement supérieur les conditions dans lesquelles des délégations de signature peuvent être consenties, notamment en matière financière, aux directeurs d'unités de recherche.

Il pourrait être utile de demander à la commission de suivi de la loi LRU d'examiner l'opportunité de modifier les dispositions de l'article L. 712-2 du code de l'éducation afin de mettre fin à la différence qui est faite entre UFR, écoles et instituts en matière de délégation de pouvoir.

Ces dispositions doivent être clarifiées très rapidement car la mission a constaté que certaines universités préparent de nouvelles décisions de délégation de signature dont les bases juridiques lui semblent fragiles⁸.

La question de la délégation de signature, en matière financière, des présidents d'université aux directeurs d'unités de recherche peut également être abordée dans le cadre de la construction de l'arborescence budgétaire des établissements.

▪ **La place des unités de recherche dans l'arborescence budgétaire des universités**

La réactivité et la souplesse dont ont besoin, en matière financière, les unités de recherche dépendent non seulement des dispositifs de délégation de signature qui doivent être mis en œuvre afin de responsabiliser les directeurs d'unité mais également du positionnement de ces unités dans l'arborescence budgétaire de l'établissement. Plus ce positionnement établi un lien direct avec le président d'université plus il s'avèrera efficace.

De ce point de vue quatre options sont envisageables :

⁸ En particulier un président d'université prévoit de continuer à accorder une délégation de pouvoir en matière financière à ses directeurs d'UFR afin que ces derniers puissent déléguer leur signature aux directeurs d'unités de recherche.

➤ *Le maintien de l'hébergement du budget des unités de recherche dans le budget des composantes des universités*

Le maintien de l'hébergement du budget des unités de recherche dans le budget des composantes des universités permet de mettre en œuvre les délégations de signature des présidents aux directeurs d'unité dans les conditions présentées *supra*. Cette délégation est possible pour les unités rattachées à une UFR, elle ne semble pas l'être pour les unités dont le budget est hébergé par une école ou un institut.

➤ *La création d'une unité budgétaire recherche (UB)*

Le rattachement de l'ensemble des unités de recherche de l'établissement à une unité budgétaire « recherche », dont la responsabilité pourrait être confiée au vice-président du conseil scientifique et dont le conseil scientifique pourrait constituer le conseil, permettrait au président de déléguer sa signature à chaque directeur d'unité pour le ou les centre(s) de responsabilité qui le concerne.

Cette solution est jugée très intéressante par la mission. En effet le regroupement de la gestion des unités de recherche au sein d'une UB spécifique permettrait la mise en œuvre de dispositifs de délégation de signature homogènes (et non plus liés au statut des composantes hébergeant ces derniers) par centre de responsabilité rattaché à cette UB. Il permettrait également de :

- renforcer les liens entre les unités de recherche, le conseil scientifique et le vice-président correspondant ;
- faciliter la transcription budgétaire de la politique scientifique de l'établissement ;
- mettre en œuvre des pratiques de gestion innovantes et unifiées ;
- favoriser la mutualisation des reports de crédits et l'expression d'une politique d'investissement coordonnée.

L'article L. 719-5 du code de l'éducation prévoit que : « chaque unité, école, institut et service commun dispose d'un budget propre intégré au budget de l'établissement dont il fait partie ». Il n'exclut pas explicitement la possibilité de créer une unité budgétaire consacrée à la gestion des unités de recherche⁹. La commission de suivi de la loi LRU pourrait examiner l'intérêt d'apporter une précision en ce sens à la rédaction de l'article L. 719.5 afin de lever toute ambiguïté. Il convient également de noter que le décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies n'exclut pas la possibilité de créer une unité budgétaire recherche.

➤ *La création d'un service commun « gestion des unités de recherche »*

La création d'un service commun dédié à la gestion des unités de recherche ne semble pas juridiquement possible en l'état. En effet, l'article L. 714-1 du code de l'éducation stipule que

⁹ Une variante de cette option pourrait consister à regrouper les unités de recherche par centres de recherche au sens de l'article L.713-1 du code de l'éducation et à associer à chacun d'entre eux d'une unité budgétaire.

les services communs sont créés par décret¹⁰. La partie législative du code de l'éducation fixe une liste **non limitative** de services communs chargés « notamment » (art. L 714-2) d'assurer l'organisation des bibliothèques et des centres de documentation, le développement de la formation permanente, l'accueil, l'information et l'orientation des étudiants, l'exploitation d'activités industrielles et commerciales. La création d'un tel service commun pour gérer les unités de recherche nécessite donc un décret spécifique. C'est une option intéressante, qui constitue en fait une variante de l'option consistant à créer une UB dédiée à la gestion des unités de recherche.

Par contre, il n'est pas possible d'intégrer les budgets des unités de recherche dans le service général que les établissements ont la possibilité de créer. En effet, le décret n° 95-550 du 4 mai 1995 relatif aux services généraux des universités « *fixe les conditions de création des services communs des universités qui exercent des activités ne pouvant être assurées ni par les composantes prévues au premier alinéa de l'article 25 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée, ni par les autres services communs* ».

➤ *Le rattachement des budgets des laboratoires au niveau 1 du budget de l'université*

La réglementation ne s'oppose pas au rattachement des centres de responsabilité correspondants aux budgets des unités de recherche directement au niveau 1 du budget de l'université sans inclure ces derniers dans une unité budgétaire de niveau 2. La mise en œuvre de cette disposition relève de la responsabilité du conseil d'administration de l'université lorsqu'il arrête l'arborescence budgétaire de l'établissement. Elle permet aux présidents d'université de déléguer leur signature, en matière financière, aux directeurs d'unités de recherche de leur établissement et de mettre en œuvre les mesures de simplification administrative correspondantes.

Cette solution technique peut être proposée sans évolution réglementaire. Elle permet à court terme de mettre en œuvre les délégations de signature des présidents d'université vers les directeurs d'unité de recherche. Elle nécessite cependant que les contraintes de paramétrages des divers logiciels de gestion budgétaire et comptable utilisés par les universités (NABUCO, SIFAC et autres) ne rendent pas cette construction, qui est parfaitement réglementaire, impossible. **Il serait utile que la direction des affaires financières diffuse une note aux établissements rappelant cette possibilité qui n'est pas ou peu utilisée par les établissements.**

Il est primordial d'insister, dans les cas des scénarios 2, 3 et 4 sur le fait qu'une telle évolution ne vise en aucun cas à rompre le lien qui existe entre les composantes et l'activité de recherche. Même si la recherche est devenue largement transdisciplinaire et dépasse souvent les frontières classiques des UFR, écoles et instituts¹¹, il est indispensable de maintenir un lien formation-recherche fort. Les composantes, et leur conseil, doivent continuer à jouer un rôle majeur dans la définition du contenu des formations, de leur articulation avec les activités de

¹⁰ L'article L. 714-1 prévoit que « *des services communs internes aux universités peuvent être créés, dans des conditions fixées par décret* »

¹¹ Certains PRES jouent un rôle de plus en plus important en matière de recherche.

recherche et dans la définition des besoins et profils de recrutement. L'organisation budgétaire et financière proposée relève d'une autre logique qui vise à fluidifier le fonctionnement des unités de recherche.

En conclusion, un président d'université peut choisir entre plusieurs procédures pour déléguer sa signature en matière financière aux directeurs d'unités de recherche :

- Maintenir la gestion des laboratoires au sein des composantes et, pour les UFR, déléguer sa signature à chaque directeur d'unité centre de responsabilité par centre de responsabilité. Parallèlement il devra inciter les directeurs d'école et institut à procéder de même ;
- Rattacher, en cas de difficulté, les centres de responsabilité correspondant à des unités de recherche jusqu'alors gérés dans une école ou un institut, au niveau 1 du budget de l'établissement ;
- Rattacher les centres de responsabilité de toutes les unités de recherche au niveau 1 du budget de l'établissement ;
- Créer une unité budgétaire dédiée à la gestion des unités de recherche¹² ;
- Créer, sur la base d'un décret spécifique à prendre, un service commun dédié à la gestion des unités de recherche.

2.1.2. Une fonction support administrative qui doit évoluer parallèlement

Si l'on considère que les circuits de décision budgétaire doivent être raccourcis via la structuration de l'arborescence budgétaire des unités de recherche et les dispositifs de délégation de signature évoqués *supra*, il est indispensable que l'organisation des services administratifs supports évolue dans le même sens.

C'est pourquoi, la mission suggère de ne pas maintenir la gestion administrative et budgétaire des unités de recherche dans les services financiers des composantes des établissements, lesquels sont plus ou moins bien dotés en personnels et en compétences budgétaire et financière, mais d'assurer cette gestion au sein d'un service spécifique entièrement dédié à cette mission. Il s'agirait ici de recréer en interne aux universités un dispositif comparable à celui des « délégations régionales » de certains EPST, c'est-à-dire une structure administrative entièrement et exclusivement tournée vers la gestion des laboratoires dans laquelle chaque directeur d'unité bénéficie d'un interlocuteur permanent. En effet, ce mode d'organisation est souvent plébiscité par les directeurs d'UMR pour sa réactivité et sa souplesse.

Cette évolution de l'organisation de la fonction support administrative est indépendante du choix opéré en matière de structuration de l'arborescence budgétaire évoqué *infra*. Une mutualisation de la fonction support recherche est souhaitable même si le budget des unités de recherche est maintenu dans les unités budgétaires des composantes.

¹² Dans cette hypothèse une évolution de l'article L. 719-5 du code de l'éducation est souhaitable pour consolider le dispositif.

Fondée dans un premier temps sur les impératifs de gestion financière cette structure pourrait progressivement prendre en charge des aspects plus liés aux ressources humaines non enseignantes, tant les arguments qui ont été développés en matière de gestion financière valent également pour la gestion des ressources humaines BIATOSS.

Il est également évident que cette structure dont la seule raison d'être est d'apporter un service de qualité aux unités de recherche devrait fonctionner toute l'année et ne souffrir aucune période de fermeture. Il est en effet impératif que les directeurs d'unité de recherche puissent obtenir les ouvertures de crédit ou les signatures de contrats dont ils ont besoin dans des délais extrêmement courts et, en tout état de cause, réduits à leur minimum.

A titre indicatif, le service financier de la délégation régionale centre-est du CNRS compte 9 gestionnaires (8,6 ETP) pour 73 UMR, ce qui représente une moyenne de 8,5 unités par gestionnaire. A ce potentiel, il convient d'ajouter 3 ETP en charge des recettes et 2 ETP en charge du budget et des marchés, soit au total 13,6 ETP (1 ETP pour 5,5 unités). Tous les agents affectés à ce service sont au moins des agents de catégorie B. Ce niveau de compétence, qui seul est de nature à garantir la qualité du service financier rendu aux unités de recherche, n'est envisageable au niveau universitaire que dans un cadre mutualisé. Les moyens humains disponibles dans les services financiers de composante des universités ne permettent pas, en général, un niveau de qualité de service équivalent.

2.1.3. L'attention qui est portée aux modalités de gestion de l'activité de recherche doit être accentuée

Au-delà des mesures qui touchent à l'organisation interne des établissements et des mesures techniques qui peuvent être prises pour améliorer la réactivité des unités de recherche et faciliter le travail des chercheurs, aucun progrès décisif ne sera accompli si une attention particulière n'est pas portée par la communauté universitaire aux conditions dans lesquelles les activités de recherche peuvent se développer. Il ne s'agit pas ici d'établir une hiérarchie entre les différentes missions des universités qui justifierait un traitement particulier mais de prendre acte du fait que, dans un contexte de concurrence internationale exacerbée, l'attractivité des laboratoires français constitue l'enjeu majeur qui conditionne l'avenir de l'enseignement supérieur du pays.

Dès lors, cet intérêt supérieur devrait s'imposer au sein des établissements et permettre de dépasser le poids de l'histoire et les inévitables débats qui risquent d'accompagner, voire de rendre difficiles, les réformes de structure évoquées ci-dessus. La capacité à être attractif en terme de recrutement, à offrir des conditions de travail intéressantes aux chercheurs est déterminante, y compris dans la perspective de proposer une offre de formation de qualité en master et d'attirer les meilleurs étudiants. Elle justifie que des mesures de type organisationnel et technique spécifiques à l'activité de recherche soient prises, harmonisées avec celles qui sont en vigueur dans les EPST, afin de faciliter le fonctionnement des laboratoires et de favoriser l'établissement de la confiance mutuelle qui doit s'établir entre les directeurs de laboratoire et leurs tutelles.

La simplification des modalités de fonctionnement des laboratoires de recherche passe en effet inévitablement par l'établissement de liens de confiance entre les différents acteurs de la communauté universitaire. Il est totalement contreproductif de multiplier les dispositifs de contrôle a priori dans le but d'éviter les dérapages, au demeurant peu nombreux, et de ce fait, de pénaliser la grande majorité des unités de recherche.

Les séminaires d'échange d'expérience proposés par l'agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE) et les préconisations établies par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche devraient mettre en exergue ces exigences.

2.2. Les procédures d'achat et la mise en œuvre des dispositions du code des marchés peuvent être simplifiées

2.2.1. *L'évolution de la réglementation ouvre des perspectives aux universités*

Les questions relatives aux marchés et plus généralement aux pesanteurs liées au processus d'achat constituent un motif de mécontentement récurrent parmi les chercheurs. Malgré plusieurs adaptations du code des marchés, l'achat public continue de cristalliser les critiques en raison des lourdeurs générées par les procédures mises en œuvre dans les établissements et en raison de leur inefficacité supposée à gérer certains types d'achats. Dès lors, il y a lieu de prendre en considération deux types de besoins : comment donner aux laboratoires la souplesse dont ils ont incontestablement besoin pour bénéficier de la plus grande réactivité possible et comment concilier ce besoin de réactivité avec d'autres types de contraintes qui peuvent apparaître tout aussi légitimes aux yeux d'un établissement d'enseignement supérieur (par exemple optimiser le coût des frais de déplacement global d'une université, homogénéiser un parc informatique pour en faciliter la maintenance, éviter une multiplication d'équipement identique ou de même nature, etc.). Il n'existe sans doute pas de solution simple à cette question, les acquisitions pour lesquelles les chercheurs réclament le plus de souplesse (et donc de liberté) correspondant à celles dont les universités peuvent avoir intérêt à maîtriser les coûts ou les aspects techniques.

Diverses évolutions législatives et réglementaires publiées récemment permettent néanmoins d'envisager une simplification du dispositif.

La loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche a complété dans son article 30 la liste des personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés : *« tous les établissements publics à caractère administratif ayant dans leur statut une mission de recherche, parmi lesquels les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, les établissements publics de coopération scientifique et les établissements publics à caractère scientifique et technologique, pour les achats de fournitures, de services et de travaux destinés à la conduite de leurs activités de recherche ».*

La loi précise en outre *« qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application de cette disposition et, notamment, les conditions dans lesquelles lesdits établissements fixent, en*

tant que pouvoir adjudicateur, les modalités de passation des marchés pour leurs achats scientifiques ».

La conséquence directe de ce texte est que les universités et les EPST peuvent choisir d'appliquer, pour leurs activités de recherche, le code des marchés ou les dispositions de l'ordonnance n° 2005-649¹³. Une des différences essentielles entre ces deux textes tient à la définition du seuil au-delà duquel les procédures d'achat doivent être formalisées :

- 206 000 €HT en matière de fournitures et de services (5 150 000 €HT en matière de travaux) dans le cadre de l'ordonnance n° 2005-649 ;
- 133 000 €HT en matière de fournitures et de services dans le cadre du code des marchés.

Le choix de recourir aux dispositions de l'ordonnance de 2005 plutôt qu'aux dispositions du code des marchés pour les dépenses liées aux activités de recherche, permet d'alléger les règles de formalisme jusqu'à 206 000 €HT mais il n'exempte pas les universités et les EPST du respect des principes fixés par les directives européennes : transparence, libre accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats.

Dès lors deux questions principales se posent :

- quels sont les achats qui participent directement de l'activité de recherche ?
- à quel niveau doivent s'apprécier les seuils en deçà desquels aucun formalisme n'est exigé ?

L'article 2 du décret n° 2007-590 du 25 avril 2007 apporte une réponse à cette dernière question. Il stipule que : « chaque établissement procède à l'identification des besoins de fournitures, de services et de travaux destinés à la conduite de son activité de recherche et détermine le niveau auquel ces besoins sont évalués ».

Il revient donc à chaque établissement de définir, à travers une délibération de son conseil d'administration, la liste des fournitures, services et travaux qui sont destinés à la réalisation de ses activités de recherche ainsi que le niveau auquel est apprécié le seuil en deçà duquel il n'est pas requis de formalisme pour procéder à ces achats.

L'article 2 de ce même décret limite cependant les perspectives : « *Ces choix ne doivent pas avoir pour effet de soustraire des marchés aux règles qui leur sont normalement applicables en vertu du décret du 30 décembre 2005 susvisé* ». Autrement dit **les établissements ne doivent pas retenir des niveaux d'appréciation des besoins qui auraient pour conséquence de soustraire artificiellement des achats aux règles de formalisme prévues.** Il serait important de mesurer plus précisément la portée de cet alinéa.

Il convient également de rappeler ici que les seuils d'appréciation des besoins s'appliquent annuellement à partir d'une nomenclature de produits et de prestations, chaque établissement étant libre d'adopter la nomenclature qu'il souhaite. Il s'en suit que l'usage de nomenclatures différentes par chaque tutelle rend plus complexes les achats des laboratoires. En effet, les

¹³ Article 3-II de l'ordonnance n°2005-649 : « Les dispositions de la présente ordonnance ne font pas obstacle à la possibilité pour les pouvoirs adjudicateurs d'appliquer volontairement les règles prévues par le code des marchés publics ».

besoins annuels d'une unité mixte ne s'évaluent donc pas de la même façon selon que le laboratoire engage ses dépenses sur des crédits universitaires ou des crédits émanant des EPST.

Les évolutions de la réglementation décrites *supra* ont ouvert des perspectives d'allègement des procédures que les EPST ont utilisées rapidement.

2.2.2. Les EPST ont d'ores et déjà adapté leur mode de fonctionnement

▪ La situation au CNRS

En matière d'organisation budgétaire, le directeur général du CNRS a désigné les délégués régionaux ordonnateurs secondaires pour tous les crédits alloués aux unités de recherche, hors masse salariale. Les délégués régionaux sont incités à déléguer leur signature aux directeurs d'UMR et d'UPR en assortissant cette délégation de seuils correspondant à des niveaux de visa différents.

Parallèlement, le conseil d'administration du CNRS a adopté une délibération précisant que toutes les dépenses opérées par les laboratoires concourent directement à leur activité de recherche et relevent des dispositions de l'ordonnance n° 2005-450. Il a également décidé que c'était au niveau de chaque laboratoire qu'étaient appréciés, à partir d'une nomenclature de produits et de prestations¹⁴, les besoins annuels et donc le niveau de formalisme requis pour procéder aux achats en fonction des seuils définis préalablement. A contrario cette décision implique que les achats réalisés au niveau des délégations régionales et au niveau central du CNRS sont soumis au code des marchés.

Cependant, le CNRS a encadré les délégations de signature données à ses directeurs de laboratoire en instaurant des seuils intermédiaires qui ne figurent pas dans l'ordonnance 2005 et qui se traduisent par des niveaux différents de formalisation des achats.

Il résulte de ces décisions que le directeur d'unité de recherche dispose du pouvoir d'engager les dépenses de son laboratoire selon le mécanisme suivant :

¹⁴ Dénommées familles d'achats dans la délibération du conseil d'administration.

Montant des commandes	Exercice du pouvoir adjudicateur	Mise en œuvre de la concurrence	
		Publicité	Mise concurrence
< à 4 000 €HT	directeur unité	facultatif	facultatif
Entre 4 000 et 20 000 €HT	directeur unité	recommandé PUMA ¹⁵	recommandé
Entre 20 000 et 90 000 €HT	directeur unité	très recommandé PUMA	très recommandé
Entre 90 000 et 206 000 €HT	directeur Unité	obligatoire PUMA (+ visa du Délégué)	nécessaire
> 206 000 €HT	délégué Régional	obligatoire JOUE/BOAMP	nécessaire

Source : délégation régionale Centre-Est du CNRS

La délibération du conseil d'administration précise également que « *pour les familles d'achats qui font l'objet d'un marché national, le niveau de prise en compte des besoins est l'établissement, et pour les familles d'achat faisant l'objet d'une mutualisation au niveau d'une délégation régionale, le niveau de prise en compte des besoins est la délégation régionale* ».

Le CNRS laisse donc aux ordonnateurs secondaires la possibilité de mutualiser certaines prestations intéressant les laboratoires tels que le nettoyage des locaux ou la location de photocopieurs. Ces prestations font alors l'objet de marchés passés au niveau des délégations régionales et de refacturations aux laboratoires. L'importance des prestations peut également justifier que le marché soit passé au niveau national (c'est notamment le cas des déplacements, des matériels informatiques bureautiques, des abonnements à des revues scientifiques et de l'acquisition de ressources documentaires numériques) lorsque l'établissement souhaite optimiser le coût global de la prestation.

Parallèlement des accords cadres sont passés par le CNRS. Ils permettent de réduire les délais d'acquisition, de simplifier et de sécuriser les procédures de mise en concurrence pour des marchés importants. Tel est par exemple le cas de l'accord cadre multi-attributaires portant sur les équipements scientifiques mi-lourds. Les laboratoires se contentent alors de procéder à des remises en concurrence parmi les différents titulaires du marché. Au-delà des dispositions prises afin de simplifier l'achat dans les unités de recherche c'est donc une véritable politique d'achat adaptée à la nature des besoins que le CNRS a mise en place.

Lorsque des marchés « mutualisés » ont été signés au niveau des délégations régionales ou au niveau national, les laboratoires doivent prioritairement les utiliser et ne bénéficient plus des possibilités de choisir eux même leurs fournisseurs décrites *supra*.

Cependant, il est à noter que le CNRS fait preuve de souplesse dans le fonctionnement de son dispositif. Ainsi en matière d'hébergement, le choix d'un hôtel qui ne figure pas au marché

¹⁵ Outil informatique de mise en concurrence des fournisseurs.

entraîne un remboursement des frais engagés inférieur à ce qu'il serait si le chercheur choisissait un hôtel figurant au marché (60 € contre 90 €). De même, en matière de déplacement, il est possible dans certains cas (notamment en cas d'urgence) d'acheter ses titres de transport en dehors du marché et d'en obtenir le remboursement. Par contre, le CNRS, tout comme l'INRA, fait un usage « prudent » de la possibilité offerte aux établissements de rembourser certains frais de mission aux frais réels. Il y a sans doute dans cette mesure une voie d'amélioration du remboursement des missions à explorer et ce d'autant que cette possibilité n'est peut être pas aussi coûteuse qu'il y paraît car les frais réels peuvent également s'avérer, selon les cas, être moins élevés que les forfaits de remboursement¹⁶. Cette possibilité gagnerait à être expérimentée pour des types de mission déterminés.

Cependant la responsabilisation accrue des directeurs d'unité a pour corollaire le renforcement des contrôles internes qui doivent être mis en place dans le même temps. Nécessaires pour maîtriser les risques juridiques et financiers liés aux commandes publiques, ces contrôles sont cependant gradués en fonction de l'importance des achats :

- pour les commandes inférieures à 90 000 €HT, les délégués régionaux opèrent un contrôle a posteriori sur pièces et sur place ;
- pour les commandes comprises entre 90 000 et 210 000 € HT, les délégués régionaux visent les dossiers de consultation des entreprises et le contenu des publicités préalablement aux achats ;
- pour les commandes supérieures à 210 000 €HT ce sont les délégations régionales qui valident les procédures d'achat retenues.

Ces contrôles internes permettent de vérifier la réalité de la mise en concurrence effectuée par les laboratoires qui doivent conserver les pièces justificatives correspondantes mais également le respect des dispositions de l'ordonnance de 2005 et des dispositions internes à l'établissement. Ils permettent notamment de s'assurer que les laboratoires ne fractionnent pas leurs achats en plusieurs lots pour éviter les procédures de mise en concurrence. L'objectif fixé est que chaque laboratoire soit audité au moins une fois tous les trois ans. **Les premiers audits n'ont pas mis en évidence de problèmes significatifs mais plutôt un bon respect des consignes, ce qui semble indiquer que la responsabilisation des directeurs d'unités est un pari gagnant.**

Le CNRS a également apporté une attention particulière aux outils qu'il met à la disposition des unités de recherche et consacre des moyens significatifs à la professionnalisation des acheteurs. Il met à leur disposition des outils web adaptés à travers un portail intranet qui comprend :

- Un outil de publicité (PUMA) permettant aux laboratoires d'effectuer des publicités et mises en concurrence en ligne ;
- Un outil de remise en concurrence des fournisseurs dans le cadre des accords cadres multi-attributaires (RECA) ;

¹⁶ C'est le sens des mesures expérimentées actuellement par l'université Pierre et Marie Curie – Paris VI.

- Un comparateur de prix permettant aux laboratoires de comparer les prix entre fournisseurs au moment de la survenance de leurs besoins et de comparer les prix obtenus par les autres laboratoires.

L'expérience du CNRS en matière d'achat public met en évidence, qu'outre l'application de l'ordonnance de 2005, la simplification des achats des laboratoires est subordonnée à la mise en œuvre d'outils informatiques permettant de dématérialiser les procédures et d'un dispositif de visa et d'audit interne permettant de limiter les risques liés à la déconcentration de l'engagement. Les directeurs d'unités sont régulièrement informés du fait qu'ils engagent leur responsabilité pénale à travers les achats qu'ils réalisent.

▪ **La situation à l'INRA**

La politique d'achat mise en œuvre à l'INRA répond aux mêmes objectifs que celle qui est poursuivie par le CNRS :

- simplifier les procédures d'achats au niveau des unités ;
- sécuriser les achats publics au regard des risques juridiques et financiers encourus;
- mutualiser au niveau de l'établissement des achats les plus importants.

Dans ce cadre, l'INRA a également mis en œuvre les dispositions de l'ordonnance de 2005 et propose à ses laboratoires une plateforme de dématérialisation des achats pour certains de ses marchés.

Cependant, le conseil d'administration de l'INRA n'a pas souhaité retenir le caractère scientifique de l'ensemble des achats de ses laboratoires. Il a opéré une distinction, au sein des unités de recherche, entre achats scientifiques qui relèvent de l'ordonnance de 2005 et dont les besoins sont évalués au niveau de ces unités et les achats généraux dont les besoins sont évalués au niveau de l'établissement et qui sont soumis au code des marchés.

Une telle position est plus restrictive que celle qui a été arrêtée par le CNRS. Elle semble limiter la souplesse apportée aux laboratoires puisqu'elle limite le type d'achats soumis à l'ordonnance de 2005. Elle apparaît cependant intéressante au niveau juridique dans la mesure où elle propose une application plus nuancée des dispositions de l'article 2 du décret du décret n° 2007-590 du 25 avril 2007 déjà évoquées.

Au final, les dispositifs établis par le CNRS et l'INRA produisent les mêmes effets pour les laboratoires dans la mesure où le CNRS mutualise très souvent les achats qui correspondent aux achats généraux à l'INRA, au niveau de ses délégations régionales.

2.2.3. Les universités peuvent mettre en œuvre des dispositifs plus souples que ceux qu'elles utilisent aujourd'hui

La réglementation ne s'oppose pas à la mise en œuvre de dispositifs comparables dans les universités. Il convient pour cela que leur conseil d'administration prenne deux délibérations qui :

- confèrent aux dépenses réalisées par les unités de recherche le caractère « d'achat scientifique » au sens du décret n° 2007-590 du 25 avril 2007. Cette délibération

- peut retenir la définition large des achats scientifiques opérée par le CNRS ou la définition plus restrictive retenue par l'INRA ;
- fixent le niveau d'appréciation des besoins au niveau de chaque unité de recherche.

Ces dispositions permettraient d'appliquer à chaque unité de recherche et pour chaque code « famille d'achats » un seuil de 206 000 € HT en deçà duquel il n'est requis aucun formalisme. Elles ne sont pas contradictoires avec la possibilité de mutualiser au niveau de l'UB ou de l'établissement certains types de dépenses.

Ce dispositif ne sera cependant efficace que si, parallèlement, le président d'université délègue sa signature en matière d'engagement de dépenses et de responsabilité de passation des marchés aux directeurs unités (voir *supra*). Cette délégation aux directeurs d'unités de recherche doit également inclure la signature des ordres de mission (il est possible de limiter cette délégation en faisant référence à un territoire national, européen, etc.).

Deux questions doivent cependant être également traitées :

- Faut il, à l'instar de certains EPST, préconiser l'instauration de seuils intermédiaires, non prévus dans les dispositions réglementaires, pour limiter le montant des engagements de dépenses qui peuvent être décidés sous la seule responsabilité des directeurs d'unité et pour imposer des règles de publicité et de mise en concurrence progressives en fonction de l'importance des dépenses ?
- Comment harmoniser les règles internes évoquées ci-dessus entre 85 universités et les EPST et éviter que les directeurs d'unités ne jouent de leurs différents budgets auprès de ces structures pour augmenter artificiellement les seuils d'appréciation des besoins ? Une telle pratique serait en effet très vraisemblablement de nature à engager la responsabilité des ordonnateurs concernés.

Il semble raisonnable d'assortir les délégations de signature aux directeurs d'unités de seuils intermédiaires qui pourraient correspondre à différents niveaux de formalisme des achats tels que les pratique le CNRS.

D'une manière générale, la simplification du fonctionnement des unités de recherche et notamment des unités mixtes passe impérativement par une harmonisation des procédures entre les universités et les EPST :

- des modalités de mise en œuvre des dispositions de l'ordonnance de 2005 ;
- des seuils de délégation de signature et de contrôle interne ;
- des nomenclatures de familles d'achats ;
- des plateformes techniques d'aide à l'achat proposées aux unités. De ce point de vue le portail COUGARD développé par le CNRS semble offrir des services plus complets que la plateforme Achatpublic.com proposée par l'AMUE¹⁷ ;

Au-delà de ces harmonisations qui sont aujourd'hui indispensables, la simplification du fonctionnement des unités passe par le développement de marchés communs aux universités

¹⁷ Le CNRS n'est pas opposé, sous des conditions qui restent à préciser, à proposer ses outils web aux universités.

et aux EPST sous la forme d'accords cadres ou de groupement de commandes. Qu'il s'agisse de déplacements et d'hébergements, de matériels scientifiques et informatiques ou de documentation électronique, la conclusion de tels marchés et l'utilisation de plateformes techniques communes permettraient des gains économiques et une simplification évidente des procédures d'achat pour les unités de recherche. Une telle évolution est techniquement possible puisque certains de ces marchés sont déjà communs à plusieurs EPST.

La nécessité d'harmoniser les procédures ne doit cependant pas faire obstacle à une mise en œuvre rapide du dispositif dans les universités qui, pour des raisons pratiques, doit intervenir en début d'exercice budgétaire.

En contrepartie des simplifications opérées, il est indispensable que les universités instaurent un contrôle interne a posteriori des dépenses réalisées par les laboratoires et se dotent des moyens de détecter et de corriger les éventuels dysfonctionnements.

2.3. La mise en œuvre de dispositifs innovants de simplification administrative

Les évolutions retracées *supra* ouvrent de nouvelles perspectives de simplification de la gestion des unités de recherche. Dès lors que les universités évoluent vers un mode de gestion plus responsabilisant pour les directeurs d'unité de recherche, en confiant à ces derniers notamment la responsabilité d'engager les crédits ouverts dans leur centre de responsabilité et de signer certains marchés, il devient nécessaire de déployer d'autres outils, gages de souplesse.

2.3.1. L'amélioration de la visibilité budgétaire des unités de recherche

Pour répondre à l'absence de visibilité budgétaire il est nécessaire de développer la communication entre les tutelles et les laboratoires à travers l'instauration d'un dialogue de gestion. La mise en œuvre de mandats de gestion dans certaines unités mixtes s'appuiera sur un dialogue de gestion quadriennal. En dehors du cadre du mandat de gestion, le nombre d'unités mixtes de recherche associant universités, EPST ou EPIC est tel qu'il rend illusoire l'instauration pour toutes ces unités d'un rendez vous annuel. Le rapport d'Aubert préconise de désigner pour chaque unité mixte deux tutelles principales¹⁸, ce qui devrait simplifier le dispositif. La question de la fréquence du dialogue de gestion dépend à la fois de la capacité des tutelles à tenir des réunions régulières compte tenu du nombre d'unités de recherche concernées et de la visibilité que ces mêmes tutelles souhaitent donner aux UMR en terme de budget. **Une projection pluriannuelle des moyens de base des unités permettrait de ne mener ce dialogue que tous les deux ou quatre ans selon la taille des unités ou la nature des problèmes rencontrés¹⁹.**

La gestion des centres de responsabilité correspondant aux budgets des unités de recherche dans une seule unité budgétaire, telle que préconisée *supra*, devrait permettre de régler plus facilement la question de la limitativité des crédits entre dépenses de fonctionnement, de

¹⁸ Une université et un EPST.

¹⁹ Le CEA a développé un budget triennal.

personnels et d'investissement en facilitant les déplacements des masses budgétaires entre laboratoires d'une même UB. Il est également nécessaire de rappeler aux universités que ce type de contrainte est inutile au niveau trois (niveau du centre de responsabilité) de leur budget.

L'harmonisation des modes de gestion des crédits des unités de recherche, toutes taxes comprises ou hors taxes, entre universités et organismes de recherche est également une mesure technique qui faciliterait la gestion des laboratoires. **La gestion de l'ensemble des crédits des unités de recherche toutes taxes comprises (y compris ceux qui sont alloués par les EPST) semble être la solution à privilégier puisqu'elle est partagée par tous les établissements d'enseignement supérieur et ceci pour l'ensemble de leurs crédits.**

Enfin, à l'occasion des audits préalables à l'acquisition des compétences et responsabilités élargies qu'elle mène dans les universités, l'IGAENR a eu l'occasion de préciser qu'elle était favorable à la prise en charge par les unités de leurs frais d'infrastructure afin, d'une part, de faciliter la diffusion de la culture des coûts complets²⁰ dans les unités de recherche et, d'autre part, de favoriser l'émergence de stratégies de limitation voire de réduction de ces coûts. Dans ce cadre, il est évident que le niveau de financement de base des unités de recherche doit intégrer ce type de dépenses.

2.3.2. Le déploiement des cartes « affaires » et des cartes « achats » dans les universités

La carte « affaires » et la carte « achats » sont des instruments qui permettent de simplifier le fonctionnement des unités de recherche, d'éviter aux agents d'avancer des frais notamment lors de leurs missions mais également de réaliser des économies sur les coûts de fonctionnement de la structure. En effet, les commandes des universités et des EPST se caractérisent par une forte proportion de commandes de faible montant. Ainsi en 2006, 25% des commandes réalisées par le CNRS étaient inférieures à 100 €²¹ (représentant 0,75 % du volume financier total des commandes de l'établissement), 95% des commandes étaient inférieures à 4000 €(représentant 29% du volume financier des commandes).

Il convient également de prendre en compte le coût consolidé du traitement d'une commande calculé en 2006 par le CNRS. Ce dernier serait proche de 80 € soit un coût équivalent à celui de 25% des commandes passées par cet organisme. Selon toute probabilité, les coûts de traitement des commandes sont comparables dans les autres EPST et dans les universités. La diffusion des cartes « affaires » et des cartes « achats » dans les unités est donc très intéressante pour les établissements car elle permet de diminuer sensiblement le coût du traitement des commandes et des factures.

La diffusion des cartes « affaires » et des cartes « achats » est également profitable aux unités de recherche et aux chercheurs.

²⁰ Qui deviendront à compter de 2011-2012 la seule forme de justification des financements alloués par l'union européenne.

²¹ Hors frais de personnels et hors missions.

La carte « affaires » est une carte bancaire établie au nom d'un chercheur et adossée à son compte courant personnel. Le chercheur paye avec sa carte « affaires » les frais qu'il engage à l'occasion de ses missions. Lorsqu'il est en déplacement, il conserve les pièces justificatives qu'il présente au directeur de laboratoire à son retour de mission. Le montant des achats est débité sur son compte selon le principe du débit différé. Le dispositif n'est efficace que si l'établissement rembourse au chercheur les frais qu'il a engagés dans un délai inférieur à celui que lui applique l'organisme bancaire gérant les cartes « affaires » (30 à 45 jours). Le chercheur n'a alors pas fait l'avance des frais engagés.

La carte « achats » est une carte qui est établie au nom du directeur d'unité. Elle est adossée directement au compte de l'agent comptable de l'établissement et permet d'effectuer des achats directement chez des fournisseurs référencés au préalable.

Ces dispositifs qui introduisent une souplesse réelle, doivent cependant être encadrés. Ils offrent en effet au titulaire de la carte la possibilité d'acheter des prestations sans ordonnancement préalable. Une liste des types de dépenses autorisées, c'est-à-dire pouvant donner lieu à remboursement ou à prise en charge par l'établissement doit être établie et connue des détenteurs de cartes. Si un achat est réalisé en dehors de ce cadre, le chercheur prend le risque de voir sa dépense rejetée. Dans tous les cas, l'ordonnateur ou son représentant conservent un pouvoir d'appréciation. Ils peuvent refuser le remboursement ou la prise en charge d'une dépense qu'ils jugeraient inutile au regard des besoins de l'unité ou contraire aux dispositifs d'engagement de crédits décrits ci-dessus.

La généralisation de ces mesures dans les établissements d'enseignement supérieur n'a de sens que si :

- l'ordonnateur a un lien direct avec le chercheur titulaire de la carte « affaires » ou de la carte « achats », c'est-à-dire si le directeur d'unité a reçu délégation de signature du président d'université ;
- les achats des unités de recherche sont considérés comme des achats scientifiques au sens de l'ordonnance de 2005.

La diffusion des cartes « affaires » est assez largement engagée au CNRS. Limitée à l'heure actuelle aux frais de déplacement, elle est réservée aux personnels qui se déplacent très régulièrement²². L'INRA accepte la prise en charge de menues dépenses sur la carte « affaires ». La carte « achats » a fait l'objet d'une expérimentation au CNRS dans les laboratoires dépendant de deux délégations régionales. Elle va prochainement faire l'objet d'une généralisation, tandis qu'elle est déjà diffusée dans le tiers des laboratoires de l'INRA²³.

L'expérience acquise par ces établissements²⁴, qui implantent les cartes « affaires » et « achats » sur la base du volontariat met en évidence le fait que les chercheurs et les unités de recherche hésitent à adopter ces outils de peur que leur usage non maîtrisé au sein de l'unité

²² La délégation Centre-Est du CNRS a octroyé à ce jour 220 cartes affaires, y compris à des doctorants (soit une moyenne de 3 cartes par laboratoire).

²³ 83 unités sur 240.

²⁴ L'INRIA a également diffusé environ 200 cartes affaire mais n'utilise pas encore la carte achat.

n'ait, au final, des conséquences financières dommageables pour le laboratoire voire pour les intéressés. **La promotion de ces outils sur la base des avantages objectifs qu'ils procurent, tant pour les chercheurs que pour les unités, et sur la base du caractère limité des risques qu'ils font réellement courir aux unités, est donc une priorité²⁵.**

2.3.3. La création d'un service facturier auprès de l'agent comptable permet de réduire sensiblement le délai de paiement des factures

L'article 35 du décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 ouvre la possibilité de créer auprès des agents comptables des universités un service facturier. Ce service est chargé de centraliser la réception des factures et d'en assurer le paiement dès lors que la conformité à l'engagement et la certification du service fait sont attestées. Cette disposition permet d'accélérer sensiblement les délais de paiement, à travers la dématérialisation du mandatement. Elle contribue à alléger les procédures au niveau des unités de recherche en dispensant ces dernières du traitement des factures mais elle ne les exonère pas de la vérification du service fait.

2.3.4. La possibilité de créer des fondations universitaires ouvre de nouvelles perspectives

L'article L. 719-12. du code de l'Education introduit par la loi du 10 août 2007 stipule que **« les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent créer en leur sein une ou plusieurs fondations universitaires, non dotées de la personnalité morale, résultant de l'affectation irrévocable à l'établissement intéressé de biens, droits ou ressources apportés par un ou plusieurs fondateurs pour la réalisation d'une ou plusieurs œuvres ou activités d'intérêt général et à but non lucratif conformes aux mission du service public de l'enseignement supérieur visées à l'article L. 123-3 ».**

Une analyse réalisée par la direction des affaires juridiques du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche précise que cette forme de fondation permet aux universités de collecter de nouvelles ressources et de les gérer le plus sagement possible. Du point de vue juridique, une fondation universitaire (FU) est avant tout une « caisse » abritée par un EPSCP. Sans personnalité morale, régie par le droit public, La FU peut avoir une vocation généraliste ou spécialisée. Une université peut créer autant de FU qu'elle le souhaite, et cela, sans durée d'existence limitée dans le temps. L'université qui crée une FU choisit le mode de gouvernance de cette dernière ainsi que le degré de contrôle qu'elle souhaite exercer. Il est possible de choisir certaines règles budgétaires, financières, comptables ou de gestion des personnels. Les FU bénéficient de plein droit du régime fiscal des EPSCP : TVA sur les prestations de services, exonération de l'impôt sur les sociétés (IS), des impôts locaux, de la taxe sur les salaires, etc. Les fondations universitaires sont soumises au code des marchés pour leurs achats généraux et à l'ordonnance de 2005 et au décret de 2007 pour leurs achats scientifiques.

²⁵ L'intérêt de développer les cartes « affaires » et « achats » ne se limite pas au seul secteur d'activité de la recherche mais concerne l'ensemble des missions des universités.

Le régime financier et comptable des fondations universitaires repose sur les principes fondamentaux de la comptabilité publique (séparation ordonnateur/comptable, comptable public responsable). Il respecte les règles applicables aux comptes des fondations d'utilité publique et les règles fixées par les actes constitutifs de chaque fondation. Certaines règles peuvent cependant être adaptées aux activités particulières de la fondation et peuvent déroger au décret de 1962 qui régit la comptabilité publique. Ainsi, et de manière générale, les statuts d'une fondation (qui sont approuvés par le conseil d'administration de l'établissement qui crée la fondation) peuvent déterminer de nombreuses règles spécifiques portant par exemple sur le régime de remboursements des frais (de missions, de réception...), la possibilité de prise en charge de dépenses particulières (frais de colloques, invitation de chercheurs étrangers,...) ou le choix du mode de règlement (après service fait, avant ordonnancement, avant service fait).

La création de fondations universitaires internes constitue donc une véritable opportunité de simplification des modes de fonctionnement des unités de recherche notamment pour tout ce qui concerne l'organisation de colloques, la gestion et le remboursement des frais de déplacement ou d'invitation de chercheurs étrangers, voire l'acquisition de petit matériel ou d'ouvrages scientifiques nécessaires à la réalisation des objectifs de la fondation.

2.3.5. La nécessité de faire converger les systèmes d'information

Les unités mixtes de recherche qui comptent plusieurs tutelles et bénéficient de moyens budgétaires et de ressources humaines émanant de chacune d'elles, doivent gérer la diversité des systèmes d'information de ces établissements et établir par elles mêmes la consolidation des moyens qui leur sont alloués. Cette situation est une source évidente de complexité pour les directeurs et les gestionnaires de laboratoire. Elle génère également des coûts de fonctionnement importants.

S'il est compréhensible que chaque établissement souhaite construire son propre système d'information, conçu de manière à permettre le fonctionnement et le pilotage de l'institution, la mise en œuvre de ces différents systèmes d'information ne doit pas se traduire, pour les unités mixtes, par un empilement d'outils informatiques. Les deux logiques « intégrité du système d'information d'établissement » et « mixité des unités de recherche » ne doivent pas s'opposer mais se développer de manière cohérente.

La mise en œuvre des mandats de gestion, en permettant la gestion de l'ensemble des moyens par un seul et même établissement, ne règle pas totalement cette question dans la mesure où toutes les tutelles des unités mixtes concernées doivent disposer d'une transmission régulière des données dont elles ont besoin pour leur propre pilotage. Chaque tutelle a en effet l'obligation de présenter à son conseil d'administration une vision consolidée des moyens alloués aux unités mixtes de recherche qu'elle crée avec d'autres partenaires.

Si l'orientation prise par les universités et certains EPST de travailler ensemble à la création d'un dispositif automatisé d'échange de données en matière de ressources humaines (RH) apparaît raisonnable, dans la mesure où la plus value d'une intégration plus poussée des briques applicatives RH de chaque partenaire n'est pas, à ce stade, avérée, il est indispensable

qu'en matière de gestion budgétaire et comptable une convergence plus forte soit mise en œuvre afin de simplifier la gestion des unités communes et les reports d'information.

Le renouvellement de l'application de gestion budgétaire et financière des universités²⁶ à partir d'un progiciel SAP, l'implantation par le CNRS d'un nouveau logiciel de gestion BFC en 2007 à partir du même progiciel, la nécessité de faire évoluer le logiciel Xlab implanté par le CNRS dans les unités de recherche sont autant d'éléments qui doivent favoriser la convergence des outils utilisés par la majorité des universités et le CNRS.

L'implantation d'un outil de gestion unique dans les unités mixtes de recherche universités-CNRS doit être recherchée prioritairement. Cet outil commun pourrait être le logiciel SIFAC que les universités implantent progressivement depuis le 1^{er} janvier 2008 dans leurs laboratoires, lequel serait interfacé avec BFC. Le CNRS et les universités peuvent également convenir de développer en commun un outil de gestion dédié aux laboratoires, qui alimenterait les bases SIFAC et BFC.

L'harmonisation des outils de gestion des unités mixtes de recherche constitue une priorité incontournable en termes de simplification administrative du fonctionnement des unités mixtes de recherche. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche doit peser de tout son poids en ce sens.

La convergence avec les outils de gestion utilisés par les autres EPST concernés par les partenariats avec les universités est une question plus difficile dans la mesure où aucun d'entre eux n'utilise le progiciel SAP. La convergence, si elle est décidée, passe alors par un renouvellement du logiciel de gestion de ces établissements. Compte tenu des implications de ce chantier, il y a lieu d'associer en amont l'ensemble des EPST concernés au travail commun universités-CNRS qui doit s'engager.

2.3.6. La diffusion d'outils informatiques et de pratiques innovantes

Certaines universités ou certains EPST utilisent des applications informatiques permettant de simplifier le traitement d'opérations particulières, voire de dématérialiser leur organisation. Parmi ces applications figure le logiciel Azur Colloque créé par le CNRS qui permet de gérer les inscriptions aux colloques et le paiement des frais d'inscription en ligne. La possibilité de confier ce type d'actes de gestion à une fondation ne dispense pas de procéder, via l'AMUE, à un recensement des outils et pratiques innovants existants dans les établissements d'enseignement supérieur ou de recherche ni d'organiser des cycles d'information sur ce sujet.

La question des plateformes d'appui aux marchés régissant les missions et les hébergements a déjà été évoquée dans le présent rapport comme facteur déterminant de la simplification des contraintes administratives. La mission a pu constater par elle-même l'efficacité et la simplicité d'utilisation de certaines d'entre elles²⁷. Une mutualisation de ce type d'outils est une piste de travail incontournable.

²⁶ Logiciel SIFAC diffusé par l'AMUE.

²⁷ Notamment la plateforme de l'INRA.

2.3.7. La simplification de la gestion des activités de valorisation

Il convient ici de distinguer la gestion des activités contractuelles avec des tiers de l'activité qui consiste à protéger et valoriser les inventions des laboratoires.

La gestion des activités contractuelles, lorsqu'elle n'a pas été externalisée par les établissements, doit trouver sa place dans les mandats de gestion à établir. L'établissement qui assume la responsabilité de la gestion d'une unité de recherche en application d'un mandat donné par les autres tutelles doit assurer la responsabilité de la gestion des activités contractuelles et être unique propriétaire des brevets qui en découleraient de cette activité²⁸. Là encore, cette mesure sera d'autant plus efficace que les tutelles se seront livrées au préalable à une harmonisation de leurs pratiques.

La question des frais de gestion doit progressivement intégrer la logique des coûts complets, tandis que les EPST, et notamment le CNRS, doivent redonner de la souplesse à leur dispositif de recrutement de personnels contractuels et de fixation des niveaux de rémunération.

Les chercheurs sont également très sensibles à l'aide qui peut leur être apportée dans le montage des contrats avec les partenaires privés, des contrats européens ou des dossiers ANR. Une mutualisation de ce type de compétences doit être encouragée car il n'est pas raisonnable de doubler les services sur chaque site important. Une organisation commune universités-EPST de cette compétence sur une base territoriale semble une bonne réponse aux besoins des chercheurs. Il en est de même s'agissant de la gestion des prises de brevets, déclaration d'inventions et licences d'exploitation, même si une mutualisation nationale d'une partie de ces activités peut être envisagée.

2.3.8. La prise en compte de l'existence de contraintes et de pratiques propres aux établissements

Les difficultés que rencontrent les unités de recherche sont parfois dues aux contraintes législatives et réglementaires qui limitent les capacités d'action des établissements. Cependant, les évolutions législatives et réglementaires survenues depuis 2005 permettent, à condition que les universités utilisent les marges de manœuvre qui existent déjà, d'assouplir sensiblement les modalités de fonctionnement des unités de recherche.

L'IGAENR a constaté à diverses reprises que les directeurs de laboratoire éprouvaient beaucoup de difficultés à faire le tri entre les problèmes qui relèvent de l'application des textes nationaux et ceux qui découlent des procédures additionnelles mises en œuvre par tel ou tel établissement, composante ou service de gestion. Les 85 universités comptent plusieurs centaines de composantes et plusieurs milliers de laboratoires : les occasions ne manquent donc pas de créer de la viscosité dans le dispositif. C'est pourquoi l'amélioration de la capacité des directeurs de laboratoire et des chercheurs à faire la part des choses entre les

²⁸ Ce qui n'exclut pas bien entendu la perception par les autres tutelles concernées d'une partie des produits des éventuelles licences d'exploitation consenties.

contraintes émanant de l'organisation du dispositif d'enseignement supérieur et de recherche français et les contraintes internes à leur établissement ou à leur composante doit être étudiée.

Quatre pistes de travail sont brièvement évoquées :

- la possibilité de créer au sein du ministère ou plus vraisemblablement de l'AMUE une structure de référence en matière de gestion des activités de recherche qui pourrait apporter aux équipes de direction et aux directeurs de laboratoire les réponses aux questions qu'ils se posent et auxquelles ils n'obtiennent pas toujours de réponse claire ;
- la généralisation aux établissements et unités de recherche d'une formule équivalente au contrat de service mis en œuvre par le CNRS et qui vise à garantir un niveau de qualité de service important dans la gestion des unités ;
- la création d'un label « qualité de gestion des laboratoires » qui pourrait être délivré aux universités qui font l'effort de mettre en œuvre les mesures garantissant le maximum de fluidité dans le fonctionnement des laboratoires ;
- le renforcement de l'évaluation des modalités de gestion des activités de recherche au sein des établissements et des laboratoires dans le processus d'évaluation mené par l'AERES.

2.4. L'harmonisation des règles de gestion entre universités et EPST doit être engagée

L'harmonisation des règles de gestion des unités mixtes de recherche constitue un facteur déterminant de la réussite de la simplification du fonctionnement des UMR et de la mise en œuvre des mandats de gestion. De nombreuses pistes d'harmonisation ont été développées dans le présent rapport :

- responsabilisation des directeurs d'unité à travers les mécanismes de délégation de signature et des procédures d'achats rénovées ;
- adoption des mêmes seuils de délégation et des mêmes nomenclatures de familles d'achats ;
- mise en œuvre de plateformes techniques d'aide à l'achat et de marchés communs ;
- instauration de dialogues de gestion incluant une vision pluriannuelle des moyens de base des unités ;
- convergence vers un système d'information unique du laboratoire ;
- adoption de dispositions réglementaires comparables en matière de reports de crédits ;
- gestion des crédits des unités toutes taxes comprises.

D'une manière générale, la convergence entre les dispositions des instructions comptables M 9-1 et M 9-3 doit être recherchée et les dispositions incitant à rapprocher les modes de gestion et à simplifier le fonctionnement des unités mixtes de recherche qui sont développées dans le présent rapport doivent être inscrites chaque fois que cela est possible dans ces instructions.

Ainsi, une disposition commune aux deux instructions permettant d'accepter indistinctement comme pièce justificative d'une dépense prise en charge par une université ou par un EPST une facture libellée au nom d'une UMR constituerait-elle une mesure de simplification très efficace.

3. Des possibilités d'évolution rapide

Différentes possibilités de simplification administrative de la gestion des unités de recherche ont été évoquées dans le présent rapport qui visent, dans des délais rapides et le plus souvent à périmètre législatif et réglementaire constant, à donner aux unités de recherche la souplesse de gestion dont ils ont besoin. **Les préconisations formulées ont pour trait commun de proposer de passer d'une culture généralisée du contrôle a priori à une culture de la confiance entre président d'université, directeurs de composantes et d'unités de recherche basée sur une responsabilisation de ces derniers et sur la mise en œuvre systématique d'un contrôle interne a posteriori qui peut prendre la forme d'un contrôle partenarial et hiérarchisé de la dépense.**

Compte tenu des implications financières de beaucoup de ces propositions (arborescence budgétaire, délégation de signature, niveau d'évaluation des besoins, procédure des achats) une mise en œuvre au 1^{er} janvier est particulièrement recommandée. Si l'objectif est de proposer l'application de ces mesures aux universités dès 2009, la communication et les échanges d'expériences doivent être organisés très rapidement. **Enfin, il convient de noter que les évolutions recommandées dans le présent rapport sont souhaitées que les universités s'engagent - ou non – dans la procédure des mandats de gestion.**

Vingt-six mesures peuvent ainsi faire l'objet de préconisations dont certaines s'adressent plus particulièrement aux universités :

1- préparation et diffusion par la DGES²⁹ d'une note aux universités explicitant les possibilités de délégation de signature autorisées dans les universités par le code de l'éducation et les décrets du 27 juin 2008 ;

2- délégation de signature du président aux directeurs d'UMR en matière d'engagement de dépenses, de signature des marchés les concernant et d'autorisation de déplacement selon les différents scénarios proposés dans la présente note ;

3- examen par le comité de suivi de la loi LRU de l'opportunité de faire évoluer les articles L. 712-2 et L. 719-5 du code de l'éducation afin d'homogénéiser la situation des composantes en matière de délégation de pouvoir dans le domaine financier et de consolider la procédure de création des budgets propres intégrés ;

4- création d'une unité budgétaire « recherche » regroupant les centres de responsabilité correspondant aux budgets des laboratoires ou rattachement de ces centres de responsabilités directement au niveau 1 du budget de l'établissement (nécessité d'un rappel

²⁹ En lien avec la DAF et la DAJ.

par la DAF de l'existence de cette possibilité). La création d'un service commun dédié à la gestion des unités de recherche est également envisageable mais nécessite un décret spécifique ;

5- création d'un service administratif dédié à la gestion des unités de recherche que ces dernières soient ou non regroupées au sein d'une même UB ;

6- organisation par l'AMUE de cycles de formation et d'échange d'expérience portant sur les aspects budgétaires et financiers du fonctionnement des unités de recherche. Ces formations doivent insister sur la nécessité stratégique de donner le maximum de souplesse aux unités de recherche pour leur permettre d'être réactives dans un contexte de compétition internationale très élevée ;

7- détermination par les conseils d'administration des universités du caractère scientifique des achats des unités de recherche ;

8- fixation par les conseils d'administration des universités du niveau d'évaluation des besoins au niveau de chaque laboratoire ;

9- harmonisation et/ou mutualisation de procédures de gestion entre les universités et les EPST dans les domaines suivants :

- définition des achats scientifiques et des nomenclatures de familles de produits;
- niveau d'appréciation des besoins en matière d'achats publics ;
- taux de remboursement des déplacements et hébergements,
- plateformes techniques de dématérialisation des mises en concurrence et d'achats ;
- passation des marchés déplacements et hébergements ;
- gestion toutes taxes comprises des crédits alloués aux unités de recherche ;

10- expérimentation de la possibilité de rembourser certains frais de mission sur la base des frais réellement engagés ;

11- développement de dispositifs d'audits interne a posteriori des procédures d'achat et des dépenses des laboratoires ;

12- implantation et diffusion de cartes « affaires » et de cartes « achats » au sein des laboratoires ;

13- création de services facturiers auprès des agents comptables ;

14- réduction des périodes de début et de fin d'exercice budgétaire durant lesquelles les laboratoires ne peuvent pas engager de crédits ;

15- délégation de crédits dans des délais permettant leur engagement sur l'exercice budgétaire correspondant ;

16- mise en œuvre d'un dialogue de gestion unités de recherche-universités-EPST et d'un financement de base pluriannuel ;

17- incitation forte du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en direction des universités et des EPST en vue d'adopter un module unique de gestion budgétaire et financière des laboratoires sur les bases du progiciel SAP utilisé par les universités et le CNRS ;

18- création et transfert à une fondation universitaire de la gestion de certaines activités de recherche (dont l'organisation de colloques, l'invitation de chercheurs étrangers et les déplacements de chercheurs pour le compte de programmes ou de contrats) ;

19- mutualisation sur une base territoriale des compétences en matière de montage administratif des projets ANR, des contrats avec des partenaires privés et des conventions avec l'Union européenne ;

20- recensement par l'AMUE des pratiques et des applicatifs spécifiques innovants créés par des universités ou des EPST susceptibles de simplifier le fonctionnement des laboratoires et d'être diffusés;

21- développement au sein de l'AMUE d'une structure dédiée à la gestion des activités de recherche et des unités, pouvant prendre en charge la formation des directeurs d'unités de recherche ;

22- rédaction et diffusion par l'AMUE d'un guide des bonnes pratiques en matière de gestion des activités de recherche ;

23- généralisation d'un contrat de service, du type de celui qui a été développé par le CNRS, entre les établissements d'enseignement supérieur et leurs laboratoires ;

24- meilleure prise en compte, dans le processus d'évaluation de l'AERES, des dispositions mises en œuvre par les établissements pour faciliter le fonctionnement et assurer la qualité de la gestion des laboratoires ;

25- création d'un label « qualité de la gestion des laboratoires » ;

26- intégration dans les instructions comptables M. 9-1 et M. 9-3, chaque fois que cela s'avère possible, des dispositions présentées *supra* et visant à l'harmonisation et à la simplification des procédures de gestion.

A stylized handwritten signature consisting of a large, rounded loop at the top, a vertical line on the right side, and a small, hook-like flourish at the bottom.

Pascal Aimé

A complex handwritten signature with multiple overlapping horizontal and diagonal strokes, creating a dense and somewhat abstract appearance.

Cédric Févotte

Annexes

Annexe 1 : Comparaison des procédures en vigueur en France et au Royaume-Uni : situation d'un chercheur qui souhaite se déplacer pour assister à une conférence

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 1

Comparaison des procédures en vigueur en France et au Royaume-Uni : situation d'un chercheur qui souhaite se déplacer pour assister à une conférence

	France Scénario 1 Gestion peu optimisée	France Scénario 2 Gestion simplifiée³⁰	Royaume-Uni Université de Cambridge
Avant la mission			
Demande d'ordre de mission	établissement d'une demande d'ordre de mission papier et signature du directeur de laboratoire et du directeur de composante	saisie d'une demande de mission et signature électronique du directeur de laboratoire	- le chercheur statutaire part librement - le chercheur non statutaire demande un accord de principe à son superviseur
Achat des titres de transport	- recherche via l'agence de voyage retenue et le service financier de la composante du titre de transport approprié dans le cadre du marché en cours -établissement d'un bon de commande - signature du bon de commande par le directeur de composante	- réservation on line par le chercheur de son titre de transport dans le cadre du marché en cours - génération automatique du bon de commande et validation électronique	- le chercheur achète son titre de transport - il fait l'avance des fonds sauf s'il dispose d'une carte de crédit professionnelle
Inscription à la conférence	le chercheur avance les frais d'inscription et récupère un justificatif de dépense	- l'établissement paie l'inscription via un outil du type Azur colloque - le chercheur paye son inscription avec sa carte affaire	- le chercheur avance les frais d'inscription sauf s'il dispose d'une carte de crédit professionnelle
Pendant la mission	- le chercheur avance les frais de restauration et d'hébergement en veillant au respect du plafond de remboursement - il peut demander à bénéficier d'une avance	- le chercheur règle ses frais de restauration avec sa carte affaires - l'utilisation d'un marché hébergement dispense le missionnaire d'avancer les frais d'hébergement - possibilité de remboursement aux frais réels	- le chercheur avance les frais de restauration et d'hébergement sauf s'il dispose d'une carte de crédit professionnelle - pas de plafond de dépense a priori
Au retour de mission			
Production des pièces justificatives	oui	oui	oui
Procédure de remboursement	liquidation manuelle des frais de déplacement	liquidation automatique des frais de déplacement	- le chercheur récapitule ses dépenses et indique la source de financement - le chercheur non statutaire fait signer son état de frais à la personne responsable des crédits qui financent la mission - l'état de frais est transmis au service financier
Délais de remboursement	remboursement selon des délais variables	le remboursement intervient avant le débit de la carte affaires	remboursement sous 10 jours

³⁰ Les EPST et certaines universités ont d'ores et déjà mis en œuvre la plupart de ces procédures.

Annexe 2

Liste des personnes rencontrées

- Jacques BERNARD, directeur de l'AMUE
- Olivier CAPPE, directeur adjoint de l'UMR 5141 CNRS-TELECOM ParisTech
- François CHAMBELIN, directeur du financement et de l'administration générale de l'INRA
- Jean-Richard CYTERMANN, adjoint au directeur général de la recherche et de l'innovation
- Christiane DENIS, agent-comptable et chef des services financiers de la délégation Centre-est du CNRS
- Arnaud DUCRUIX, directeur de l'UMR 7640 CNRS-Université René Descartes Paris V
- Michel EDDI, directeur général délégué chargé de l'appui à la recherche de l'INRA
- Eric ESPERET, délégué général de la CPU
- Jean-Pierre FINANCE, président de la conférence des présidents d'université
- Yves LASZLO, directeur de l'UMR 7640 CNRS-Ecole Polytechnique
- Hervé MATHIEU, délégué général à l'administration des ressources et des services de l'INRIA
- Christian MICHAU, directeur adjoint de l'AMUE
- Pierre PARIS, responsable de la mission de coordination des services déconcentrés d'appui à la recherche de l'INRA
- Philippe PERREY, Directeur de projet, service de la recherche universitaire, Direction générale de l'enseignement supérieur,
- Daniel NACCACHE, directeur des affaires administratives, financières et patrimoniales de l'INRIA
- Muriel POCHARD, chef du bureau de la réglementation et des statuts – Direction générale de l'enseignement supérieur
- Alain RESPLANDY-BERNARD, secrétaire général du CNRS
- Claude RONCERAY, secrétaire général de l'université Pierre et Marie Curie Paris VI
- Gwenaëlle VERSCHEURE, chef du bureau du budget et de la réglementation financière de l'enseignement supérieur- Direction des affaires financières