

## **Schéma directeur pour l'optimisation Des fonctions « support » à l'INRA**

### **1 - Préambule**

- Les fonctions « support » dans un établissement de recherche s'entendent comme les activités concourant au pilotage et à la gestion de ressources dédiées à la production scientifique mais sans être impliquées dans sa réalisation ou son accompagnement direct, tout en relevant de « métiers » qui se retrouvent dans toutes les organisations, quelles que soient leurs missions. Elles se distinguent donc de l'activité de recherche, mais aussi des fonctions de soutien à l'activité scientifique comme la valorisation et le transfert, le partenariat, l'informatique scientifique, la gestion des dispositifs d'expérimentation, la documentation scientifique et technique, les relations internationales ou la communication. Dans son rapport d'audit l'IGAENR identifie onze fonctions support selon une nomenclature applicable à tous les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Cette catégorisation est reprise dans le présent schéma directeur en procédant à certains regroupements pour les besoins de l'analyse. Ainsi pour l'INRA, on identifiera cinq fonctions support « opérationnelles », objets du présent schéma directeur : Finances (comprenant la comptabilité), Achat, Gestion des Ressources Humaines, Système d'Information, Patrimoine/Services Généraux/Restauration. On utilisera cette grille à l'échelle de l'établissement, des centres et des unités dans la suite de ce document.
- Dans son document d'orientation 2010/2020, l'INRA fait de l'attractivité un élément central de sa stratégie d'établissement. Dans un monde de la recherche où la compétition pour accéder aux talents et aux ressources devient de plus en plus forte, où la concurrence entre institutions se joue à l'échelle internationale, tout ce qui contribue à offrir le meilleur environnement de travail possible aux chercheurs est déterminant pour donner à l'INRA les moyens de ses ambitions scientifiques, celles du premier opérateur européen de recherche dans son domaine de compétences. L'excellence scientifique ne peut pas exister sans la qualité et la performance des activités de support et de soutien apportées aux chercheurs. Ces métiers, par la nature des services rendus et la réactivité des équipes, doivent permettre à l'établissement d'attirer les meilleures compétences et d'augmenter sa production scientifique, tant au plan qualitatif que quantitatif. Par leur contribution à l'activité scientifique au meilleur niveau professionnel, les fonctions support font la démonstration de leur utilité collective et donnent sens à l'action de chacun dans son métier, en confirmant l'importance de leur rôle au sein d'un organisme de recherche.

- Ce schéma directeur pour l'optimisation des fonctions support est la traduction de cette identité et de cette ambition collectives. En tirant parti utile des conclusions de l'audit de l'IGAENR, ce schéma organise la réponse de l'établissement et de ses agents pour réussir ce pari de la qualité et de la performance au service de la science. Il s'inscrit par ailleurs dans un mouvement collectif de progrès qui implique tous les EPST ainsi que les universités, la méthodologie mise au point par l'audit IGAENR devant être mise en œuvre par tous. En s'appuyant sur les acquis déjà obtenus qui montrent que cette ambition est réaliste, le schéma directeur identifie les objectifs et propose une méthode de travail pour les atteindre. Il précise les conditions à réunir pour la réussite de la démarche qui doit nécessairement, au regard des efforts que cela va demander à chacun dans un cadre d'action collectif, se projeter dans la durée, d'où son caractère pluriannuel.
- Mais il doit aussi s'inscrire dans la continuité des actions déjà engagées pour poursuivre et amplifier une politique de modernisation de la gestion de l'établissement mise en œuvre depuis cinq ans dans le cadre d'un schéma pluriannuel pour l'amélioration de la gestion, décliné en autant de plans d'action annuels (de 2007 à 2011). Organisés en chantiers mobilisant toutes les fonctions support au niveau du siège et des 19 centres, ces plans d'action font l'objet d'un pilotage collectif, en mode projet, sous la responsabilité du directeur général délégué en charge de l'appui. Des résultats substantiels ont déjà été obtenus, qui améliorent en continu le fonctionnement courant de l'établissement, tout en offrant un accompagnement professionnel de meilleure qualité aux agents concernés. Le nouveau schéma directeur pour l'optimisation des fonctions support constitue donc une prolongation de l'existant, sans introduire de rupture avec ce que l'établissement réalise déjà, même s'il va supposer une reformulation de certains objectifs pour en accentuer l'impact en termes de gains collectifs en capitalisant sur l'apport de l'audit de l'IGAENR. Il s'agit en effet de tirer tout le parti d'un regard externe, autorisant des comparaisons avec d'autres organisations et pointant les axes de progrès possibles avec une première mesure des effets attendus.
- Au nom de cette continuité revendiquée par l'institut, d'une démarche qui a déjà permis de créer un contexte collectif favorable à la modernisation de la gestion dans un climat fondé sur le dialogue et la confiance malgré les difficultés parfois rencontrées, le schéma directeur pour l'optimisation des fonctions support à l'INRA est soumis à l'approbation de son conseil d'administration de manière à exprimer le soutien plein et entier de la gouvernance de l'établissement à la conduite de cet important dossier. Ce schéma directeur permet de prioriser les chantiers à conduire et de les décliner ensuite opérationnellement sous la forme de plans d'action annuels pilotés « en mode projet » sous la responsabilité directe du directeur général délégué en charge de l'appui. L'ensemble de ce dispositif avec les indicateurs de performance associés fera l'objet d'un chapitre particulier du contrat d'objectifs 2011/2015 de l'établissement en cours de préparation. Le compte rendu d'exécution annuel de ce contrat devant le conseil d'administration sera l'occasion de présenter les résultats obtenus au titre de chaque plan d'action au travers d'une annexe particulière, préparée par l'établissement à cette fin.

- En se basant sur l'expérience acquise par l'INRA, ce schéma directeur pour l'optimisation des fonctions supports devra respecter trois impératifs pour réussir :
  - S'inscrire dans la durée avec un cadre de pilotage qui permette d'en assurer le suivi. Si un certain volontarisme politique est indispensable pour engager ce type de chantier, il est aussi certain que les bénéfices attendus, en particulier en termes de marges de manœuvre, ne peuvent se dégager que sur un pas de temps de plusieurs années.
  - Parce qu'il s'agit au final de faire évoluer l'organisation et les pratiques professionnelles des acteurs concernés, leur compréhension des enjeux et leur participation active aux différents chantiers est indispensable, ce qui nécessite d'explicitier la démarche, de mobiliser les responsables pour la conduite des opérations et de créer l'adhésion autour des objectifs affichés.
  - A cette fin, la contrepartie des efforts importants à faire, dès lors que les résultats sont constatés, doit se traduire par un certain retour sur investissement au bénéfice des métiers du support. Celui-ci passe nécessairement par une reconnaissance institutionnelle prenant la forme d'un soutien effectif à la modernisation de ces fonctions en particulier par le développement de nouvelles activités à plus forte valeur ajoutée, mais aussi une requalification des emplois existants en tirant parti des gains réalisés au cours du temps.
- Enfin ce schéma directeur pourra faire l'objet d'une réactualisation afin d'être complété lorsque l'audit sur les fonctions de soutien aura eu lieu à l'INRA, mais aussi pour intégrer d'éventuelles mesures, en particulier en matière de mutualisation, résultant de la comparaison des situations entre tous les établissements en matière de fonctions support lorsque l'IGAENR aura terminé sa campagne d'audit.

## **2 - Le diagnostic et les objectifs à retenir**

- Les objectifs du schéma directeur ancrent leur pertinence dans un diagnostic partagé avec l'audit de l'IGAENR sur l'état des fonctions support à l'INRA, à savoir une efficacité globale des fonctions support à l'INRA qui mobilisent 16,7% des effectifs d'ITA et 12% des effectifs totaux de l'établissement. Des études comparables dans le secteur privé indiquent qu'en moyenne les fonctions supports représentent 12,1% de l'effectif total dans l'industrie et 11,1% dans le secteur bancaire. A partir de ces données, il paraît réaliste d'affirmer que le poids des fonctions support à l'INRA est équivalent globalement à celui du secteur privé et qu'il est sensiblement plus faible que celui de l'enseignement supérieur avec cependant une structure d'emplois différente et une proportion de personnels de catégorie A plus importante. Au final, la méthode retenue par l'IGAENR produit une image positive de la place des fonctions supports à l'INRA en faisant apparaître un dimensionnement équivalent à celui du secteur privé, qui n'appelle pas de mesures correctives globales du fait d'un poids jugé excessif de l'administration.
- Une efficacité des fonctions support à l'échelle des centres qui est variable en fonction de leur taille et du nombre de sites rattachés, mais aussi de la diversité des modalités d'organisation existantes. Bien que la composante « unités de recherche » soit moins bien connue quantitativement et qualitativement en terme de compétences que celle des

services d'appui à la recherche des centres, la diversité des choix d'organisation des fonctions à l'échelon territorial, couplée à la forte répartition géographique des sites, se traduit par une dispersion des valeurs des indicateurs d'efficience assez forte selon les situations, que l'effet « taille » ne suffit pas à expliquer. A l'évidence, certaines configurations existantes en matière d'organisation conduisent à des résultats plus probants en matière d'efficience. Le cas de la fonction finances/comptabilité est particulièrement illustratif de cet état de fait. L'existence de douze services financiers et comptables (SFC) placés sous l'autorité des douze agents comptables secondaires (ACS), opérant pour le compte de 19 centres fait apparaître des résultats sensiblement différents en matière d'indicateurs d'efficience selon les modalités d'organisation du SFC, corrélées à la présence ou non de l'ACS sur le site et au degré d'intégration des équipes au sein des SFC. Dans cet exemple, des marges de progrès sensibles existent en matière d'optimisation pour peu que l'établissement fasse le choix d'aller en pratique au bout de la logique d'une réforme engagée il y a une dizaine d'années, celle d'un modèle d'organisation unifié portant les mêmes activités et traitant de la même manière toutes les opérations, sans contrôles redondants entre les acteurs.

- En matière de structuration et de pilotage des fonctions support la césure existant entre les services d'appui des centres, les SDAR et les unités est un facteur de faiblesse pour la cohérence institutionnelle de l'ensemble et ses capacités à évoluer dans un cadre partagé. Ainsi la répartition des compétences et leur dynamique d'évolution, qui est fortement le produit de l'histoire surtout pour la composante des unités où les plus petites d'entre elles (la moitié au total) continuent à être en situation de fragilité, répond de deux canaux de décision pour définir les politiques d'allocation des compétences et de recrutement, ce qui rend difficile leur optimisation dans un cadre de cohérence global, au-delà de la reconduction de l'existant.
- Le modèle d'organisation territorial de l'INRA repose sur des centres propres à l'établissement où les activités scientifiques et les activités d'appui prennent place, sous un pilotage unifié, porté par le président de centre assisté d'un directeur des services d'appui. Ce modèle « unitaire » où l'INRA déploie toutes ses activités sur des sites dont il est, dans la plupart des cas, le propriétaire et l'opérateur de plein exercice, est différent de celui du CNRS et de l'INSERM où les fonctions supports/soutien sont placées sous l'autorité d'un délégué régional et implantées dans des locaux propres et souvent éloignés des unités de recherche, majoritairement localisées sur des campus universitaires. Ce modèle, culturellement identitaire pour l'INRA qu'il partage avec d'autres établissements comme le CEA ou l'INRIA, est consubstantiel de sa mission d'établissement de recherche finalisée où les dispositifs d'expérimentation tiennent une place particulièrement importante. Il gagne à être conservé dans une période où la mise en partage à l'échelle européenne de certaines de ces installations constitue un enjeu stratégique pour l'avenir. Son adaptation est cependant nécessaire car son efficience est directement impactée par la taille des centres. Il ne peut pas être répliqué à l'identique d'un centre à l'autre en termes de compétences disponibles sur toutes les fonctions support, certaines activités pouvant utilement être mutualisées entre plusieurs centres dans une logique d'économie d'échelle. La gouvernance des centres doit par ailleurs être revue pour clarifier les responsabilités et préciser les attributions du directeur des services d'appui (DSA), placé sous l'autorité hiérarchique du président de centre.
- Les acquis déjà engrangés ces dernières années par l'établissement en matière de pilotage collectif des fonctions support ainsi que les gains obtenus du fait de

l'amélioration de la gestion des ressources, sont reconnus par la mission d'audit de l'IGAENR. Ils constituent une base solide pour poursuivre dans cette voie, en particulier du fait d'un système d'information aujourd'hui arrivé à maturité et qui structure l'essentiel des processus de travail portés par les fonctions support. Des gains potentiels existent encore en matière d'optimisation de ces processus en mettant mieux en adéquation leur modèle de traitement simplifié et uniformisé avec leur instrumentation au sein du système d'information. Critiqué en interne au moment de son déploiement en 2006/2007, le système d'information constitue aujourd'hui un levier de progrès substantiel pour peu que l'établissement aille au bout d'une démarche d'uniformisation de certains processus de traitement, tant au niveau des centres que des unités de recherche. Des gains importants peuvent être réalisés si nous acceptons de sortir collectivement d'une culture du « particularisme » de chaque situation pour aller vers une mutualisation des pratiques à partir d'un seul modèle de traitement des opérations de gestion, au sein du système. Ce changement doit être favorisé par la mise en partage de notre système d'information avec les écoles de l'enseignement supérieur agronomique Agro Campus Ouest et Montpellier Sup Agro qui sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2012 et qui doit déboucher sur la construction de campus intégrés permettant de mutualiser les fonctions support avec ces écoles sur les sites d'Angers, de Montpellier et de Rennes.

- Cette politique d'optimisation des fonctions support s'inscrit par ailleurs dans un contexte de maîtrise de la dépense publique pour faire face au creusement des déficits budgétaires de l'Etat et des collectivités. S'agissant des établissements publics, cette exigence se traduit en 2011 par une baisse de la subvention pour charge de service public attribuée par l'Etat, baisse qui devrait se poursuivre dans les prochaines années. Le secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur bénéficie cependant d'un traitement particulier avec le maintien programmé sur la période 2011/2013 du plafond d'emploi et des crédits associés. Cette politique de réduction de la dépense publique s'est appliquée dès cette année à l'INRA, l'établissement ayant dû contracter dans son budget primitif ses dépenses de fonctionnement et d'investissement sur subvention d'Etat d'une dizaine de millions d'euros, situation qui l'a aussi conduit à mettre en réserve quarante emplois. Face à cette réduction programmée, la maîtrise des dépenses de fonctionnement courant devient un impératif pour assurer la soutenabilité du budget de l'établissement dans les années qui viennent, tout en essayant de préserver la capacité de mise en œuvre d'une stratégie scientifique ambitieuse.
- La réalisation du schéma directeur sur l'optimisation des fonctions support doit apporter sa contribution à cet effort collectif de maîtrise de la dépense mais il ne doit pas être le seul cadre d'action pour y parvenir et ceci pour au moins deux raisons. En premier lieu, les dépenses de fonctionnement courant sont d'abord celles des unités de recherche, le coût des fonctions support ne représentant que 13% du coût global de l'INRA. Dans ces conditions imaginer que les fonctions support puissent à elles seules générer les économies nécessaires à l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement de l'établissement constituerait une erreur d'analyse du fait de l'importance de l'effort à faire et serait de surcroît injuste compte tenu de leur efficacité globale reconnue par le rapport d'audit. En second lieu, le pas de temps nécessaire à la mise en œuvre d'une politique d'optimisation des dépenses pour générer une meilleure maîtrise des charges, politique qui doit concerner la totalité des activités de l'établissement, n'est pas celui de la réduction de la subvention qui intervient annuellement dans le cadre du budget de l'établissement ; ce décalage doit être géré en prenant des mesures d'application

immédiate, tout en se donnant l'ambition d'améliorer l'efficacité collective à moyen terme pour se redonner dès que possible des marges de manœuvre.

- Ces deux politiques, la réduction de la dépense publique et l'optimisation des fonctions support, ne doivent donc pas se confondre même si elles doivent converger vers un même résultat, la maîtrise des charges collectives et des coûts de fonctionnement tout en assurant une réelle qualité de service. S'agissant du schéma directeur, pour la part qui lui revient en complément de la politique budgétaire annuelle, cela suppose de pouvoir en piloter l'exécution avec des indicateurs pertinents mesurant l'impact des actions conduites tant sur l'efficacité que sur la qualité en les mettant en regard avec les ressources mobilisées pour les obtenir. Dans ces conditions, les objectifs centraux du schéma directeur sont les suivants :
  - Les fonctions support travaillant au service des communautés scientifiques, leur optimisation doit être une préoccupation partagée par ces dernières de manière à assurer un bon portage politique interne de la démarche. A cette fin, il est nécessaire que l'optimisation des fonctions support réponde à l'ambition de contribuer au renforcement de la performance globale de l'INRA. Cette ambition nécessite que les propositions à retenir au titre de ce schéma directeur aient un impact quantitatif – comment dégager des marges de manœuvre – mais aussi une visée qualitative – pour améliorer la qualité du service rendu aux scientifiques. L'objectif et la mesure d'une politique d'optimisation bien comprise des fonctions support doivent viser d'un même mouvement l'efficacité (le comment) et la qualité de service (le pourquoi). Ce double affichage est indispensable pour impliquer la communauté scientifique dans le portage institutionnel de la démarche dont elle est à la fois l'origine (le prescripteur) et la cible (l'utilisateur).
  - L'optimisation des fonctions support participe d'une politique visant à renforcer l'attractivité de l'établissement au service de sa mission principale qui est la recherche, avec un retour positif au titre des efforts consentis pour les communautés professionnelles concernées. Dans la continuité des progrès déjà réalisés, les marges de manœuvre dégagées en matière d'emplois doivent aussi servir au redéploiement des compétences sur des activités nouvelles de gestion à plus forte valeur (le pilotage budgétaire, le contrôle de gestion, la comptabilité analytique...), à augmenter la qualification de certaines activités par le repyramidage des emplois, voire à dégager des ressources pour l'externalisation de certaines activités. Dans cette formulation de l'objectif, les gains obtenus en termes d'emplois pourront notamment être réinvestis au service de la modernisation et de la requalification des métiers du support, tout en assurant une amélioration de l'efficacité et de la qualité du service rendu aux métiers scientifiques. Cet objectif paraît d'autant plus justifié que l'indicateur global d'efficacité des fonctions support à l'INRA ne fait pas apparaître de sur-administration globale de l'Institut.
  - En accord avec les recommandations du rapport d'audit, les pistes d'optimisation doivent être abordées fonction support par fonction support en identifiant pour chacune d'entre elles les actions relevant d'une optimisation de l'organisation territoriale ainsi que des simplifications dans les modes de traitement des opérations portées par le système d'information. Il faut dans ce cadre faire le choix d'un modèle de répartition territoriale des compétences pour chaque fonction qui soit décliné de la même manière sur tous les centres. Le choix du meilleur modèle repose sur une

analyse critique de la diversité des organisations existant aujourd'hui au sein des centres pour identifier celle qui optimise les facteurs d'efficacité, comme le fait ressortir le rapport d'audit. On doit attendre de cette approche qu'elle permette un paramétrage allégé du système d'information et favorise une meilleure intégration des étapes de traitement des opérations selon des modalités simplifiées et sans contrôle redondant. Elle doit aussi permettre de dégager au cours du temps des gains en termes d'emplois à partir de la mise en œuvre de schémas cibles de répartition des compétences reposant sur la mutualisation de certaines d'entre elles entre plusieurs centres au travers de la constitution de « plaques inter-régionales » mais dans le respect du schéma d'organisation « unitaire » en centres. Le principal levier d'action pour mettre en œuvre ces schémas cibles repose sur la politique annuelle de recrutement et sur la dynamique des départs intervenants chaque année de manière à pouvoir recomposer l'organisation, mais aussi sur la mobilité des agents au sein d'un même site. Une approche reposant sur l'expérimentation sera privilégiée avant généralisation des dispositions ainsi testées.

- La conduite dans la durée de cette politique d'optimisation suppose que la gouvernance des fonctions support soit renforcée à l'échelon central et à l'échelon déconcentré pour assurer une continuité dans l'action de tous les acteurs. A ce titre, la gouvernance de l'échelon centre doit être revue pour mieux préciser les responsabilités des PC et les attributions des DSA, des lettres de mission doivent permettre à chacun des responsables de connaître sa feuille de route dans le cadre du schéma directeur et enfin la politique de recrutement des personnels appartenant aux fonctions support placée sous l'arbitrage du Directeur Général Délégué en charge de l'appui. Cette mesure doit permettre d'assurer une cohérence d'ensemble de la répartition des emplois dans la mise en œuvre des schémas cibles de répartition des compétences par fonctions.

### **3 - Les chantiers à ouvrir**

Les plans d'action annuels à prendre en application du schéma directeur devront, dans ces conditions, être déclinés autour des axes suivants :

- **Le pilotage et le modèle économique des fonctions support.** La mise en œuvre cohérente dans la durée du schéma directeur réclame une gouvernance d'ensemble améliorée tant au niveau de l'établissement qu'au niveau des centres avec des outils et des indicateurs quantitatifs et qualitatifs de résultats à définir fonction par fonction. Il s'agit en particulier de définir à priori des schémas cibles de répartition territoriale des compétences pour chacune d'entre elles à l'échelon de l'établissement et au niveau déconcentré. Dans ce cadre, la constitution de « plaques inter-régionales » pour chacune des fonctions doit s'entendre comme une démarche de mutualisation des compétences et d'optimisation des processus de traitement des opérations, organisée entre plusieurs centres avec un seul responsable identifié, tête de réseau de la plaque pour en piloter l'animation. Pour en assurer le suivi opérationnel, chaque responsable concerné se verra attribuer une lettre de mission explicitant son cadre d'action et les objectifs qu'il convient d'atteindre. Par ailleurs, la définition d'un modèle de prise en charge du financement des fonctions supports par d'autres ressources que la subvention d'Etat, notamment les ressources contractuelles avec la prise en compte

des charges indirectes liées à l'exécution des conventions, sera favorisé grâce au déploiement progressif d'une comptabilité analytique d'établissement.

- **Pour la fonction financière et comptable**, les travaux ont débuté en 2010 avec la commande passée à la mission d'audit interne d'un rapport sur l'organisation et l'efficacité des services financiers et comptables (SFC) implantés sur les centres. Sur la base du diagnostic et des préconisations qui seront faites, un modèle unifié pour le périmètre d'activité et l'organisation d'un SFC couvrant plusieurs centres sera défini, qui s'appuie sur un traitement uniformisé et simplifié des opérations financières et comptables au sein du système d'information dont la performance doit être améliorée. Ce modèle distinguera les opérations à conduire en proximité des unités de celles qui peuvent être mutualisées avec une économie d'échelle et une limitation du nombre de contrôles à opérer dans le système. Ce modèle sera ensuite décliné opérationnellement sur chaque plaque inter-régionale à partir d'un schéma cible de répartition des responsabilités et des compétences à atteindre qui identifie les redéploiements d'activités à réaliser en fonction des départs devant intervenir au cours du temps. Ces redéploiements pourront se traduire par le non renouvellement de certaines activités mais aussi l'identification des activités nouvelles à créer ou pour certaines à renforcer (pilotage budgétaire, gestion des ressources contractuelles, contrôle de gestion) tout en requalifiant certains emplois. Un tableau de bord avec des indicateurs permettant de mesurer l'efficacité du SFC et la réalisation du schéma cible sera mis en place pour assurer un pilotage de la démarche de réorganisation dans la durée. Le contenu des relations fonctionnelles et hiérarchiques devant exister entre le responsable du SFC, les directeurs des services d'appui (DSA) des centres pour qui il intervient, la DIFAG et l'ACP en fonction d'animation nationale, devra être précisé au travers d'une délégation explicite afin de garantir l'efficacité de toute la chaîne de responsabilité dans le pilotage quotidien des équipes. Cette réorganisation à l'échelon des centres doit s'accompagner d'une démarche équivalente à l'échelle des unités pour y développer la mutualisation des activités de gestion par la création de plateformes de gestion communes entre unités présentes sur un même site, les personnes concernées restant affectées dans leur sein. Cette mise en commun des compétences sous la responsabilité des directeurs d'unités doit permettre à leurs gestionnaires de s'inscrire dans la mise en œuvre du processus de traitement unifié des opérations financières et comptables qui sera choisi, selon des modalités partagées par tous et dans un contexte de maîtrise professionnelle renforcée de son impact sur les opérations courantes de gestion. Cette mutualisation est aussi la réponse institutionnelle pertinente à la prise en compte de la distribution inégale des compétences au sein des unités qui est fonction de leur histoire et de leur taille pour répondre à leurs besoins en matière de gestion, tout en sécurisant mieux les processus de traitement. Elle permettra aussi de développer un dialogue de gestion documenté entre le centre et les unités pour assurer un meilleur pilotage des activités en fonction des ressources mobilisables.
- **Pour la fonction ressources humaines**, il s'agit principalement de maintenir le niveau de la qualité du service délivré aux unités qui a été reconnu par la commission européenne en 2010, avec l'obtention par l'INRA du label « HR Excellence in Research », tout en améliorant l'efficacité de l'organisation existante. Pour cela il s'agit principalement de poursuivre les chantiers déjà ouverts en unifiant le pilotage des différentes composantes de la fonction RH à l'échelon des centres tout en fixant pour chacun d'entre eux des objectifs en matière d'amélioration de l'efficacité à partir d'un tableau de bord de la fonction décliné à leur niveau et consolidé pour tout

l'établissement. Dans ce contexte, il conviendra de prendre en compte l'effet lié à la taille que l'audit de l'IGAENR a mis en évidence, mais aussi d'aller vers la spécialisation de certains centres en termes d'expertise pour les actes de gestion RH spécialisés dont la fréquence d'occurrence est faible mais l'impact fort en termes de gestion, comme le recrutement de certains contractuels. Enfin, les efforts devront être poursuivis en matière de qualité autour de trois chantiers : le traitement en ligne des recrutements, le suivi professionnel des contractuels, et enfin la prévention des risques psychosociaux.

- **Pour la fonction patrimoine immobilier**, même si son efficience est globalement reconnue, il existe cependant des pistes d'optimisation dans l'amélioration de la gouvernance et la conduite opérationnelle des activités. Au titre de la gouvernance, le conseil d'administration de l'INRA va adopter en 2011 le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui constituera le cadre d'action explicite de la politique de l'institut pour les années à venir. L'établissement va avec la création d'un service dédié au sein de la MICSDAR, structurer la maîtrise d'œuvre de la fonction au niveau de l'institut, en appui opérationnel à la commission nationale des opérations immobilières (CNOI) et développer un dialogue de gestion régulier avec les centres sur les opérations à programmer ou en programmation à partir d'un tableau de bord documenté pour chacun d'entre eux. Ces dispositions permettront d'optimiser la mobilisation des ressources financières au sein du budget de l'établissement au regard des opérations réellement conduites dans l'année. Au niveau opérationnel la principale mesure va concerner l'intégration au sein du système d'information de l'établissement du pilotage et de la gestion des opérations de construction/maintenance qui doit intervenir en 2012. Cette intégration doit être précédée par la formalisation et l'optimisation des processus opérationnels de conduite des activités avec l'identification des acteurs concernés. Elle débouchera sur la réorganisation des activités de pilotage/construction à l'échelon déconcentré autour de plaques inter-régionales intervenant pour le compte de plusieurs centres. Ces équipes seront chargées du pilotage des études techniques, de la maîtrise d'ouvrage et du suivi des travaux de construction/démolition, de rénovation et de maintenance lourde à réaliser sur leur périmètre d'action inter-centres. Un schéma cible de répartition territoriale des compétences mobilisées au titre de ces activités, mais aussi des opérations d'entretien et de maintenance courante des installations sera proposé afin de piloter dans le temps, au travers des politiques de recrutement, l'optimisation de cette répartition territoriale tout en requalifiant certains emplois. S'agissant de la politique d'externalisation qui atteint déjà un taux moyen de 50%, l'établissement ne souhaite aller au-delà de ce niveau. En effet ce taux recouvre des activités comme le gardiennage ou le nettoyage qui sont déjà totalement externalisées alors que la logistique et la gestion des espaces verts ne le sont pas, car fortement impliquées dans le fonctionnement du dispositif d'expérimentation propre à l'INRA. Par contre, en matière de restauration, la politique de sous-traitance avec des partenaires externes sera poursuivie jusqu'à son terme.
- **Pour la fonction support système d'information**, qui n'inclut pas l'informatique scientifique venant en appui direct des activités de recherche, l'INRA souhaite poursuivre une politique volontariste d'investissement engagée depuis plusieurs années pour améliorer la performance globale de sa gestion, mais aussi offrir des infrastructures techniques et des services de qualité aux scientifiques. Si l'efficience globale de la fonction est déjà assurée, des optimisations sont possibles autour des

activités liées à l'exploitation des systèmes techniques et à la gestion des infrastructures. Cette optimisation repose principalement sur deux leviers :

- Un audit et une cartographie globale des infrastructures et des applications informatiques gérées par l'établissement qui est en cours, débouchant sur une politique d'investissement pour permettre une mise à niveau technique et fonctionnelle des serveurs de traitement, des capacités de stockage des données et des réseaux de transmission des informations.
- Une organisation fédérée des activités de gestion des postes de travail et d'assistance de proximité pour permettre une mutualisation à l'échelon des sites des compétences aujourd'hui dispersées dans les unités et le référencement des activités d'administration du poste de travail et d'assistance aux utilisateurs dans un cadre collectif partagé et piloté.

Ces deux axes d'optimisation doivent s'accompagner de la déclinaison d'une architecture - cible au niveau territorial de la fonction support SI autour de plaques inter-régionales intervenant pour le compte de plusieurs centres en charge de la gestion du parc informatique, de l'assistance aux utilisateurs, du pilotage et de la maintenance des infrastructures techniques et de l'administration des réseaux. Comme pour les autres fonctions, un schéma cible de répartition territoriale des compétences avec les indicateurs pertinents d'efficience et de suivi devront permettre d'aller vers la mise en place progressive de ces plaques inter-régionales. La diversification des modes opératoires (partenariats, prestations externes) devra être recherchée pour optimiser les dispositifs tout en dégageant des marges de manœuvre permettant de mobiliser les compétences sur des activités de support/soutien SI à valeur ajoutée pour l'établissement dans toutes ses composantes. Cet axe d'optimisation concernera plus particulièrement la gestion des infrastructures et l'exploitation des systèmes. Enfin, les possibilités de mutualisation en matière de ressources et de services devront être développées avec les autres partenaires de la recherche et de l'enseignement supérieur. Des sujets d'intérêt partagé comme la construction d'offre mutualisée de services génériques (messagerie, solutions de travail collaboratif, etc.), l'accès à des infrastructures mutualisées de stockage et de traitement de données, et au-delà d'archivage de données, devront être envisagés dans cette perspective.

- **La fonction Achat** est structurée à l'INRA à partir d'une politique d'achat d'établissement qui vise à sécuriser au maximum les procédures mises en œuvre, à optimiser une partie de la dépense par une centralisation de certains achats à l'échelon national de l'établissement, voire en inter-établissements lorsque c'est possible, à assurer l'achat courant conclu en dessous des seuils au niveau des unités, tout particulièrement pour l'achat scientifique. Cette politique conduit à une bonne maîtrise reconnue des achats au niveau national en prenant en compte leurs dimensions juridique, économique et sociétale, mais présente des faiblesses à l'échelon des centres où la mutualisation de certains marchés devrait permettre des gains en termes d'optimisation de la dépense. On constate par ailleurs une forte dispersion de cette fonction au sein des unités dont chaque directeur est responsable des procédures d'achat (RPA), la prescription, pour l'essentiel au titre de l'achat scientifique (41% du volume total des achats et 53% des achats des unités), se faisant à ce niveau. La

constitution d'une dizaine d'unités de grande taille conduit ces dernières à s'engager de plus en plus dans la formalisation de marchés du fait du dépassement des seuils. Une politique d'optimisation de la fonction Achat doit tenir compte du principe de déconcentration de l'achat scientifique au niveau des unités qui a été la réponse institutionnelle appliquée à tous les établissements de recherche et d'enseignement supérieur à la suite de la réforme du code des marchés publics intervenue en 2002. Cette disposition, si elle permet une formalisation du besoin au plus près du prescripteur, a pour contrepartie une faible capacité de mutualisation des marchés et donc une difficulté pour tirer parti de l'effet « taille », dont l'audit IGAENR évalue l'impact introduit à une économie potentielle de 10% du volume des achats. Un changement de politique dans ce domaine ne peut s'envisager qu'au niveau national et risque de se heurter à des incompréhensions fortes de la part de la communauté scientifique qui est très attachée à cette souplesse introduite à son bénéfice dans le code des marchés publics. Dans ces conditions, les pistes d'optimisation pour l'INRA peuvent reposer pour une part sur des progrès en matière de mutualisation pour certains achats de services ou de fournitures à l'échelon des centres, voire en inter-centres mais dans des proportions plus modestes que celles évoquées de manière volontariste par le rapport de l'IGAENR. Des efforts peuvent aussi être faits au niveau national en matière d'analyse de l'achat pour optimiser la dépense dans les domaines de la consommation d'énergie, de communications ou de transport, en particulier au moment du renouvellement des marchés, mais sur un périmètre qui aura du mal à augmenter comme le constate lui-même le rapport d'audit. La politique déjà engagée en matière de groupement de commandes avec d'autres établissements devra aussi être poursuivie pour essayer de tirer parti de l'effet « taille » des marchés, et le recours à l'UGAP systématisé dans les domaines qui s'y prêtent. Enfin, des marges de progrès existent en interne en renforçant la politique déjà engagée de dématérialisation de l'achat pour faire encore baisser sensiblement le nombre de factures à traiter.

- **Pour la fonction restauration**, l'établissement entend poursuivre jusqu'à son terme la politique d'externalisation déjà engagée depuis plusieurs années, avec le passage en régie de prestation sur le dernier centre où cela n'est pas encore le cas dès lors que les départs en retraite des personnels concernés le rendront nécessaire.
- **Mais au-delà du seul périmètre de l'établissement, une optimisation des fonctions support peut aussi être recherchée dans une logique de mutualisation avec d'autres établissements de recherche et d'enseignement supérieur.** Pour l'essentiel si ces chantiers ne devraient pas permettre de dégager des marges de manœuvre en interne, ils pourront cependant limiter le poids de charges à supporter en le partageant avec d'autres opérateurs. A ce titre, l'INRA a proposé d'ouvrir les chantiers suivants :
  - Dans le domaine des Achats, en accompagnement des marchés inter-établissements qui pourraient encore se développer, la création d'une fonction commune « d'acheteur » pour produire des analyses économiques sur l'optimisation des politiques d'achat en amont de la formulation des besoins avec la volonté partagée de réduire la dépense pour une qualité de prestation équivalente. Ce type de compétence, dont le coût d'accession sur le marché de l'emploi est élevé, peut parfaitement être partagé entre établissements pour tous les marchés mis en commun et pour certains achats scientifiques comme les équipements de laboratoires.

- Dans le domaine de l'offre de services génériques portée par les systèmes d'information (messagerie, visio-conférence, etc...) l'INRA souhaite privilégier, à couverture fonctionnelle équivalente, des solutions portées dans un cadre mutualisé. A ce titre, l'INRA participe avec intérêt au sein du GIP Renater à l'étude de faisabilité d'une offre mutualisée d'un service de messagerie, ce type de démarche pouvant être étendu à d'autres sujets. Par ailleurs, l'explosion du nombre de données à traiter et à stocker en liaison avec l'activité scientifique quel que soit le domaine doit pouvoir déboucher pour certains sites sur un traitement mutualisé des besoins en matière d'infrastructures de traitement et de stockage des données avec une qualité de service garantie au sein de centres de ressources opérés par des prestataires spécialisés en matière de « cloud computing ». Des marchés de prestations négociés en inter-établissements doivent permettre de partager la charge de cette politique d'externalisation, tout en anticipant la croissance exponentielle du besoin par une offre de service évolutive et maintenue dans la durée.
  
- Enfin, en matière de mutualisation des fonctions support portée par les systèmes d'information dédiés à la gestion, l'INRA a engagé un chantier de construction de « campus intégrés » avec deux écoles de l'enseignement supérieur agronomique, Agro-Campus Ouest (ACO) et Montpellier Sup Agro (MSA). Sur les sites qu'ils partagent à Angers, Montpellier et Rennes et qui hébergent de longue date leurs unités mixtes de recherche (UMR), la mutualisation des fonctions support est engagée par les trois établissements de manière à mettre en place des services communs. En accompagnement de cette politique, les deux écoles ont fait le choix de partager avec l'INRA son système d'information dans le contexte de leur accession prochaine à l'autonomie. Ainsi, à la fin de l'année 2011, les progiciels People-Soft pour la fonction financière et comptable et HR-Access pour la fonction ressources humaines seront déployés dans les deux écoles et portés par le même système d'information partagé par les trois établissements dans le cadre d'une gouvernance commune. Cette mise en commun des outils de gestion va permettre d'aller jusqu'au bout de la logique de mutualisation des fonctions support, tout en offrant le même service adapté aux besoins de chacun, tout particulièrement au sein des UMR. Cette politique devra se poursuivre dans le futur en élargissant le périmètre fonctionnel du système d'information partagé à d'autres briques applicatives (immobilier, scolarité) mais aussi en l'ouvrant aux autres écoles de l'enseignement supérieur agronomique membres du consortium « Agreenium ».

#### **4 - La quantification des objectifs de la démarche**

En complément de ces objectifs qualitatifs fixés par fonction support, il paraît utile de quantifier l'impact possible de leur mise en œuvre en terme de redéploiement/requalification des compétences qui seront issues de l'exploitation des marges de manœuvre qu'ils doivent faire apparaître afin de crédibiliser l'ensemble de la démarche et d'en piloter la réalisation. De ce point de vue, on ne peut pas retenir la méthode de quantification proposée par l'IGAENR ni en terme de contenu, ni en matière de chiffrage des gains possibles. Cette méthode dans son principe repose en effet sur une comparaison de l'efficience des implantations territoriales en

matière de répartition des compétences dont on cherche à caractériser la performance à partir de quelques indicateurs d'activités. Si elle permet bien de confirmer le fait que certaines configurations existantes en matière de structuration des fonctions sur tous les centres paraissent plus efficaces que d'autres, au-delà de l'effet « taille » des plus petits d'entre eux qu'il faut aussi prendre en compte, elle ne permet pas d'évaluer de manière réaliste les gains qui pourront effectivement être exploités en terme d'optimisation des fonctions supports sur la période de mise en œuvre du schéma directeur.

En effet, dès lors que l'on ne retient pas la mobilité géographique comme un mécanisme possible de redistribution des compétences pour des raisons d'acceptation sociale, en ne faisant appel qu'à la mobilité d'activité sur un même site, le seul levier d'action possible repose sur l'utilisation des départs en retraite et le redéploiement des postes qui en découlera à partir des campagnes annuelles de recrutement pour quantifier de manière réaliste le nombre d'emplois pouvant relever de la politique de redéploiement/requalification. Et cela d'autant plus que l'établissement ne souhaite pas utiliser de manière significative la piste de l'externalisation proposée par le rapport de l'IGAENR au-delà des résultats déjà obtenus pour les fonctions patrimoine et restauration. En effet, à ce jour pour les autres fonctions ni les gains attendus en terme d'efficacité ni les prérequis nécessaires en terme d'organisation, ni le surcroît de moyens qu'il faudrait dégager pour la financer ne justifient que l'externalisation de nouvelles activités soient dans les cinq prochaines années retenues en terme de levier d'action au titre de l'optimisation des fonctions supports. Pour la restauration, l'INRA ira au bout d'une démarche déjà engagée de longue date sur tous les centres sauf pour un d'entre eux. Mais les départs en retraite prévus sur la période 2011/2015 ne permettent pas de programmer pour ce dernier centre le passage en régie externe sur la période de mise en œuvre du schéma directeur, un seul départ étant prévu sur les 18 agents encore présents

Les calculs prévisionnels de départ en retraite qui reposent pour l'essentiel sur une projection statistique des comportements antérieurs des agents, font apparaître pour la période 2011/2015 un nombre de départs possibles pour les fonctions supports résumé dans le tableau suivant :

| Année       | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Total | Moyenne annuelle |
|-------------|------|------|------|------|------|-------|------------------|
| DAR         | 5    | 7    | 4    | 9    | 10   | 35    | 7                |
| SDAR        | 26   | 25   | 18   | 14   | 12   | 95    | 19               |
| Unités BAPJ | 10   | 7    | 13   | 15   | 13   | 68    | 14               |
| Total       | 41   | 49   | 35   | 38   | 35   | 198   | 40               |

Si la base des effectifs des DAR (DRH+DSI+DIFAG+ACP+MICSDAR) et des SDAR servant de base à cette évaluation est consistante en effectifs, il n'en va pas de même pour les unités de recherche pour des raisons que le rapport de l'IGAENR a pointées. On fait donc le choix de ne retenir que les personnels appartenant à la BAP J (secrétariat/gestionnaires) dont la plus grande partie relève des fonctions supports. Mais il s'agit cependant d'une approximation plus destinée à évaluer les marges de manœuvre possibles qu'à quantifier les mouvements possibles au niveau des unités. Sur cette base, la détermination d'un taux de

redéploiement/requalification par fonction parait à ce stade difficile à faire, principalement pour deux raisons. Les départs attendus ne se produiront pas nécessairement au rythme et sur les emplois souhaitables pour favoriser une démarche d'optimisation. Le modèle cible à retenir pour la structuration territoriale de chaque fonction n'est à ce jour pas connu et ne sera pas le même aux différents niveaux de l'organisation, DAR, SDAR et unités.

Dans ces conditions il parait raisonnable de se fixer un taux de redéploiement/requalification global couvrant toutes les fonctions et toute l'organisation, en définissant ultérieurement les trajectoires d'optimisations retenues pour chaque fonction support.

On propose donc de retenir un indicateur global de mise en œuvre du schéma directeur à partir du nombre d'emplois redéployés/requalifiés sur le nombre d'emplois libérés par départ à la retraite. **En 2015, dernière année de programmation de l'exercice, celui-ci devra atteindre au minimum la valeur d'un tiers de postes déployés/requalifiés sur la totalité des postes libérés par départ à la retraite soit un peu moins de 70 emplois.** Cet indicateur global fera l'objet d'un calcul annuel et d'un suivi au titre du contrat d'objectif de l'établissement qui devra être signé avant la fin de l'année 2011. Cet indicateur global sera rapidement complété par une déclinaison au niveau de chaque fonction conformément aux recommandations du schéma directeur. Dès la première année de sa mise en œuvre un schéma cible d'organisation sera fixé pour chaque fonction qui sera ensuite décliné à l'échelle de tous les centres afin de définir les trajectoires d'optimisation à opérer dans les 5 prochaines années. Un tableau de bord par fonction/centres identifiant pour la totalité des départs attendus les emplois qui seront reconduits, ceux qui seront requalifiés et ceux qui seront redéployés au sein et en dehors des activités de support, permettra d'en assurer plus précisément le suivi. La fonction financière et comptable constituera le chantier prioritaire, le dispositif de mise en œuvre devant être opérationnel pour la fin du premier trimestre 2012 au plus tard.