

Conclusions du rapport d'Audit des « Fonctions Support » de l'INRA : analyse de la CGT-INRA.

Document réalisé le 25/03/11 consultable en intranet : <https://intranet.inra.fr/cgt> et en internet : <http://www.inra.cgt.fr/>
Syndicat National CGT-INRA : RN 10 – Porte de St Cyr – 78210 Saint Cyr l'Ecole – Tél : 01.39.53.56.56 – Fax : 01.39.02.14.50 - Mail : cgt@inra.fr

Lors du Comité Technique Paritaire (CTP) du 11 mars dernier, un inspecteur général de l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale et de la Recherche (IGAENR) a présenté les principales conclusions du rapport d'Audit des fonctions support de l'INRA.

Ce rapport découle de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) destinée, entre autres, à réduire le nombre de fonctionnaires d'Etat. Il avait été commandé par François FILLON par lettre en date du 22 octobre 2010. Le rapport était resté confidentiel et l'Administrateur CGT-INRA au CA avait eu le plus grand mal à obtenir de la Présidente de l'INRA qu'elle le communique.

Le document présenté lors du CTP, un [diaporama](#) de 72 diapositives n'est pas le rapport complet, il est d'ailleurs intitulé « Présentation des principales recommandations ». Bien qu'incomplet, ce document est très explicite à la fois sur la conception gouvernementale et directoriale des fonctions « support » de l'INRA et sur le devenir plus qu'inquiétant pour l'ensemble des agents de l'INRA, en particulier pour **les collègues relevant, pour l'essentiel, des Services Déconcentrés d'Appui à la Recherche (SDAR)**.

• Comment se définit une fonction « support » dans ce rapport ?

Sont incluses dans les fonctions dites « support » auditées de mai à octobre 2010, les fonctions **Finances, Achat, Ressources humaines, Patrimoine, Système d'information, Services généraux, Communication, Juridique, Secrétariat de direction et Restauration collective** (diapositive 1).

Les fonctions « soutien » qui seront auditées de juin à novembre 2011, regroupent les fonctions **Valorisation, Documentation scientifique et technique, Communication et Informatique scientifique**.

Si les fonctions de recherche sont affichées comme apparemment exclues de cet audit, l'existence de cases vierges dans les fonctions « soutien » laisse craindre que les **unités expérimentales** d'une part, les **installations expérimentales** d'autre part, considérées par plusieurs hauts responsables de l'INRA comme étant hors du strict champ de la recherche, **seront directement concernées par la deuxième vague d'audit**.

• La bureaucratie dans toute sa splendeur ou la méthode de la commission d'audit !

Au minimum 1 600 agents sont concernés par les fonctions dites « support » (1 257 Equivalents Temps Plein-ETP INRA, auxquels s'ajoutent 343 ETP externalisés ; diapositives 10 et 14). Chacune de ces fonctions (cf. ci-dessous) a été « évaluée » centre par centre, selon des « indicateurs d'efficience¹ » qui nous scandalisent par leur réductionnisme (diapositive 15) :

- **Finances** : ① montant du budget exécuté / nombre d'ETP dédiés à la fonction finances et ② nombre de pièces de dépenses et de recettes / nombre d'ETP consolidés dédiés à la fonction ordonnateur
- **Ressources humaines** : ① nombre de personnes physiques gérées / nombre d'ETP dédiés à la fonction et ② nombre de bulletins de paye / nombre d'ETP dédiés à la paye
- **Patrimoine** : ① montant du budget patrimoine exécuté / Nombre d'ETP consolidés dédiés au patrimoine, ② nombre de m² SHON² gérés / Nombre d'ETP consolidés dédiés au patrimoine et ③ ETP dédiés au patrimoine externalisé / Nombre d'ETP consolidés dédiés au patrimoine
- **Système d'information** : ① nombre de personnels travaillant dans l'établissement / nombre d'ETP consolidés dédiés à la fonction, ② nombre d'équipements sur le réseau / nombre d'ETP consolidés dédiés à la fonction et ③ ETP dédiés externalisés / nombre d'ETP consolidés dédiés à la fonction
- **Achats** : volume des achats / nombre d' ETP consolidés dédiés à la fonction
- **Restauration collective** : ① nombre de repas servis annuellement / nombre d'ETP consolidés dédiés à la fonction et ② nombre d'ETP externalisés / nombre d' ETP consolidés dédiés à la fonction.

¹ Efficience : qualité d'un rendement permettant de réaliser un objectif avec l'optimisation des moyens engagés. Un indicateur d'efficience permet de déterminer si une décision va entraîner des pertes ou des gains pour une organisation relativement aux moyens investis.

² Surface Hors Oeuvre Nette, cette surface est la référence utilisée en droit d'urbanisme français.

La qualité des prestations, la satisfaction des collègues bénéficiaires, l'organisation des SDAR variable d'un centre à l'autre, voire d'une implantation INRA à l'autre au sein d'un centre, liée à l'histoire ou à des particularismes locaux ne sont aucunement pris en compte. Prétendre caractériser la manière dont les fonctions ci-dessus sont exécutées par nos collègues est **indigne, et nie leur contribution**, directe ou indirecte, à l'acquisition de connaissances nouvelles et à l'application de connaissances acquises, les deux raisons d'être d'un institut de recherche finalisée comme l'INRA. On ne peut que condamner une telle approche réductrice.

Notons aussi l'insistance mise constamment sur la difficulté d'évaluer les fonctions support existant dans les unités, c'est-à-dire celle des **gestionnaires d'unité**. La conclusion se lit entre les lignes. Cela doit être mutualisé avec les SDAR. Ce que la Direction générale avait tenté d'imposer, puis avait du reculer suite au tollé général, revient ainsi par la fenêtre !

- **Le but ? Calculer les suppressions d'emplois possibles pour chaque centre et chaque fonction !**

Le rapport compare ainsi les « performances » de chaque centre, c'est-à-dire les valeurs des rapports décrits ci-dessus avec la « moyenne nationale » et surtout avec ce que l'IGAENR a eu l'outrecuidance de dénommer « meilleure pratique », c'est-à-dire la valeur la plus élevée de chacun des rapports. Ainsi sont quantifiés des « gains » possibles en ETP, pudiquement baptisés « marges de manœuvre ».

Le tableau ci-dessous absent du document mais établi par la CGT-INRA à partir des données présentées illustre parfaitement cet objectif. Nous invitons tous les collègues concernés à le regarder de près car les suppressions d'emplois planifiés pour les années à venir y sont clairement identifiées. Pour chaque fonction, le tableau indique l'écart d'ETP entre chacun des centres et celui qui a obtenu la « meilleure » performance. La ligne Total indique pour chaque fonction le nombre d'ETP qui seront disponibles si chaque centre aligne sa pratique sur celui classé au rang 1, soit un total de 387 ETP sur 1 257 soit plus de 30%³.

Fonctions	Finances		RH		Patrimoine		S I		Restauration		Marges de manœuvre en ETP
	Écart	Clas.	Écart	Clas.	Écart	Clas.	Écart	Clas.	Écart	Clas.	
Angers-Nantes	-5,4	15	-1,8	10	-9,9	9	-4,2	18	0,0	1	-21,3
Antilles	-4,1	9	-3,8	16	-17,0	13	-1,3	8	-1,8	14	-28,0
Bordeaux	-9,6	19	-0,3	4	-21,5	17	-0,2	3	-2,0	15	-33,6
Clermont	-5,1	14	-2,0	11	-10,5	11	-0,5	4	-6,6	19	-24,7
Colmar	-1,6	4	-1,5	8	-5,2	8	0,3	1	-0,5	11	-8,5
Corse	-0,9	3	-2,3	13	-2,7	4	-0,8	6	0,0	1	-6,7
Dijon	-7,2	17	-4,1	18	-13,8	12	-1,5	9	-3,0	18	-29,6
Jouy-en-Josas	-4,7	12	-0,2	2	-30,2	18	0,0	2	0,0	1	-35,1
Lille	-0,4	2	-0,2	2	-2,7	4	-1,5	9	0,0	1	-4,8
Montpellier	-4,6	11	0,0	1	0,0	1	-2,0	15	-2,0	15	-8,6
Nancy	0,0	1	-1,0	6	-3,2	6	-1,9	13	0,0	1	-6,1
Orléans	-1,6	4	-1,2	7	-1,7	3	-1,2	7	-1,0	12	-6,7
PACA	-8,7	18	-4,3	19	-20,1	16	-4,7	19	-1,0	12	-38,8
Paris	-4,4	10	-3,0	14	-18,5	14	-3,0	17	0,0	1	-28,9
Poitou-Charentes	-2,5	6	-1,7	9	-1,2	2	-1,6	11	0,0	1	-7,0
Rennes	-4,7	12	-0,8	5	-3,6	7	-1,8	12	0,0	1	-10,9
Toulouse	-2,8	7	-3,5	15	-18,8	15	-2,2	16	-2,0	15	-29,3
Tours	-5,7	16	-2,2	12	-10,2	10	-0,7	5	0,0	1	-18,8
Versailles	-3,3	8	-3,8	16	-30,9	19	-1,9	13	0,0	1	-39,9
Total	-77,3		-37,7		-221,7		-30,7		-19,9		-387,3

Que le centre de Colmar puisse avec 0 ETP dédié à la fonction Système d'information gérer les machines utilisées par les 128 agents travaillant sur le centre n'ébranle aucunement les inspecteurs dans leurs certitudes ni ne les conduit à remettre en cause la pertinence de leurs indicateurs !

Certes, les inspecteurs ne préconisent pas formellement la suppression des ETP qu'ils jugent « surnuméraires », mais leur chiffrage s'inscrit dans la logique des 100 000 suppressions d'emplois de fonctionnaires que veut imposer le gouvernement pour les trois années à venir.

Au minimum, cela permettra au gouvernement d'opposer **une fin de non-recevoir** pour toute

³ La diapositive 22 indique un 'gain' de -49 ETP sur la fonction Restauration, et un total de -416,5 ETP soit près du tiers.

demande de création d'emplois nouveaux à l'INRA, en arguant du prétendu « gisement » d'emplois existant dans l'Institut, dicit le rapport d'audit.

Il est d'ailleurs plus que probable que la Direction Générale de l'INRA pour éviter un tel camouflet prendra d'elle-même les **décisions d'élagage et de raboutage** aux dépens des centres les « moins » performants. Et la hiérarchie intermédiaire sera sommée de soutenir ces décisions et, même, d'y trouver des vertus !

• Gager de plus en plus les postes sur l'obtention de contrats ?

Le rapport souligne que le coût complet des fonctions support (charges salariales, dépenses de fonctionnement directes liées aux postes de travail, ainsi que des charges d'intervention dédiées concernant des dépenses de support externalisées) représentent 13% du budget de l'INRA (diapositive 24).

Le raisonnement, bel exemple de syllogisme, voire de sophisme, devrait inquiéter au plus haut point les équipes de recherche qui ne peuvent conduire leurs travaux que grâce aux contrats :

86% des ressources propres de l'INRA (contrats de recherche, soutiens finalisés, dons et legs, produits valorisés de l'activité de recherche, locations, et loyers) sont étroitement liées au cœur de métier de l'INRA.

Les prélèvements de 4% opérés par l'INRA sur ses contrats et conventions ne concourent pas au financement des fonctions support.

Donc, la mission d'audit préconise un relèvement progressif du taux de prélèvement sur ressources propres pour assurer le financement d'une part des activités support de l'établissement, pour atteindre sur plusieurs années le taux de 13 %.

Cela aboutit de fait à gager les postes en question sur l'obtention des contrats dont tout le monde sait qu'ils ne sont en général pas pérennes, et que les décrocher est aléatoire. **Que deviennent les postes en question, et les agents qui les occupent, lorsque ces ressources propres n'existent plus ?**

Dans la même veine, les inspecteurs proposent (diapositive 27) que l'ANR⁴ offre la possibilité pour tous les opérateurs de déposer des dossiers établis sur la base d'un coût complet, intégrant le coût de fonctionnement des fonctions support et rappelle, sur ce point, que le prochain PCRDT⁵ ne devrait retenir, d'ici deux ans, qu'un seul mode de financement basé sur les coûts complets.

• Tous pouvoirs aux présidents de centres avec la disparition des départements et la régionalisation de l'Institut !

Une des recommandations essentielles est la prise en main par le **président de centre de la « responsabilité budgétaire de l'échelon territorial et de l'échelon laboratoire »** (diapositive 8), jusque là assurée par le département scientifique. Après l'instauration des « méta programmes », aspirant une partie conséquente des moyens de fonctionnement et des postes (1/3 à terme), cette mesure ne pourrait conduire qu'à une dissolution de fait des départements, et à placer l'Institut dans une logique purement territoriale, à la merci des bailleurs de fonds locaux.

De nombreuses autres « recommandations » poussent dans le même sens. Le tableau ci-dessous (tiré des diapositives 70 et 71) en fait un florilège :

1. Gouvernance des fonctions support	1 Confier au Directeur général délégué à l'appui à la recherche la responsabilité de l'ensemble des ressources humaines « support » affectées aux niveaux national, régional et des unités de recherche. 2 Renforcer la MICSDAR pour lui permettre de jouer un rôle plus important dans le pilotage des services déconcentrés et mettre en œuvre un dispositif contractuel du type contrat objectifs-moyens entre la DGDAR, les centres et leur SDAR.
2. Organisation territoriale des fonctions support	3 Réfléchir à l'évolution des relations centres-SDAR autour de trois scénarios : a) renforcer le rôle des présidents de centre ; b) découpler l'organisation des centres qui repose sur une logique scientifique de l'organisation des fonctions support et soutien ; c) fusionner les plus petits centres avec des centres plus importants, fusionner les SDAR des centres les plus petits avec d'autres SDAR, regrouper certaines fonctions support dans des plaques interrégionales . 4 Améliorer la connaissance et la maîtrise des fonctions support dans les unités de recherche.

⁴ Agence Nationale de la Recherche

⁵ Programme Cadre de Recherche et Développement Technologique mis en place par la Commission Européenne, le 7^{ème} PCRDT actuel couvre la période 2007-2013

3. Ressources propres et financement des fonctions support	5 Relever le taux de prélèvement sur ressources propres pour assurer le financement d'une partie des activités support de l'INRA pour atteindre 13%. 6 Faire évoluer les règlements pour imputer sur la subvention ou le contrat le coût complet de fonctionnement des fonctions support qui s'y rapportent.
4. Perspectives de mutualisation de site	7 Engager effectivement l'expérimentation de délégations globales de gestion. 8 Modifier les indicateurs de performance portant sur la part des ressources propres afin de ne pas nuire au développement de la DGG. 9 Poursuivre la construction de campus intégrés et en formaliser les conséquences en termes de gouvernance des services fusionnés. 10 Introduire l'objectif de création des campus intégrés dans les contrats. 11 Développer la création d'unités de recherche sous contrat.
5. Optimisation des fonctions support de l'INRA	12 Réorganiser la fonction finances à partir d'une cartographie des processus et d'un nombre réduit de services financiers-agences comptables secondaires. 13 Faire progresser les centres les moins efficaces , organiser la subsidiarité de gestion de certaines activités RH et renforcer le pilotage de la fonction. 14 Réorganiser la fonction patrimoine "construction" autour de cinq plateformes interrégionales, optimiser la gestion courante du patrimoine par une rationalisation des moyens et de la gestion locative en renforçant l'externalisation . 15 Réorganiser la fonction Système d'Information autour de plaques interrégionales, développer l'externalisation et optimiser les dispositifs de mutualisation nationaux. 16 Assurer le pilotage de la fonction support restauration collective, rationaliser les moyens et achever l'externalisation de la fonction.
6 Politique d'achat et fonction "achat"	17 Mieux identifier et renforcer la fonction achat. 18 Renforcer le pilotage de la politique achat. 19 Augmenter le périmètre des marchés, optimiser leurs conditions de passation et leur mutualisation tant au niveau national qu'au niveau régional. 20 Accroître la dématérialisation de l'achat. 21 Optimiser l'achat scientifique.

- **Des « recommandations » déjà entrées en application !**

Il n'aura échappé à personne que de nombreuses mesures préconisées par les rapporteurs sont d'ores et déjà en cours d'application : fusion des centres (Angers et Nantes, Avignon et Sophia, Tours et Orléans,...), fusion des SDAR (Lille et Versailles) avec son cortège de dégâts collatéraux plus ou moins tus ou niés mais toujours mal vécus par les collègues directement concernés par les réorientations, modifications et mobilités imposées.

D'ailleurs, à la différence de la Direction Générale, les rapporteurs précisent (diapositive 2) que *sur la base d'un diagnostic partagé, l'établissement (la Direction Générale de l'INRA) construit des scénarios d'optimisation et les communique à la mission*. Ils poursuivent en indiquant que *la mission d'audit élabore ses préconisations et intègre les propositions de l'établissement lorsqu'elles lui semblent pertinentes. Les préconisations de la mission d'audit font l'objet d'une phase contradictoire avec l'établissement (la Direction Générale de l'INRA) et d'une restitution devant le comité de direction de l'INRA*.

Il n'est pas nécessaire d'être devin ou de savoir lire dans le marc de café pour anticiper les conséquences des préconisations et recommandations du rapport d'audit, surtout dans la période actuelle où le gouvernement est essentiellement soucieux de réduire les coûts des services de l'Etat sans prendre en considération la manière dont ces institutions remplissent leur rôle au service de la population.

C'est pourquoi, la CGT a proposé à la CFDT, la CFTC et SUD le texte d'une motion de rejet lors du CTP du 11 mars. « **Le CTP conteste la méthode et rejette les recommandations du rapport d'audit des fonctions support de l'INRA réalisé par l'IGAENR. Il demande à la DG de ne pas en reprendre les recommandations.** » - Cette motion a été adoptée par les dix représentants du personnel, ceux de l'administration ne prenant pas part au vote.

En conséquence, notre syndicat vous invite à signer et à faire signer massivement la [pétition intersyndicale](#) contre les préconisations et recommandations de la commission d'audit.