

révision générale des politiques publiques



www.rgpp.modernisation.gouv.fr

Ministère de l'enseignement supérieur et de
la recherche

Audit des fonctions support de l'INRA

Présentation des principales
recommandations

Conseil d'administration de l'INRA



Le périmètre de l'audit des fonctions support de l'INRA

Appui à la recherche

les fonctions support

Les fonctions soutien

les fonctions
recherche

sont
exclues du
champ de l'audit

Finances
Achat
GRH
Patrimoine
Système d'information
Services généraux
Communication
Juridique
Secrétariat de direction
Restauration collective
Autre

Mai-octobre 2010

valorisation
Documentation scientifique et technique
Communication
Informatique scientifique
...
...
...
...
...

Juin- novembre 2011

La méthodologie d'audit

Une méthodologie qui privilégie l'analyse partagée entre l'équipe d'audit et l'établissement

Une analyse objectivée...

- Cinq grilles d'autodiagnostic analysent les principales fonctions support et permettent de disposer d'une **vision consolidée grâce à une prise en compte des fonctions externalisées converties en ETP**.
- Une grille d'analyse par échelon régional de gestion déconcentrée (ou délégation régionale) et par unité de recherche.
- Une grille de synthèse des délégations régionales et une grille de synthèse générale permettent de disposer d'une vue d'ensemble des fonctions support de l'établissement.
- Une grille de calcul d'indicateurs d'efficacité des fonctions support des organismes de recherche.


... partagée avec l'établissement

...

- Le diagnostic réalisé par la mission d'audit repose également sur des entretiens réalisés dans les services centraux, les services déconcentrés et les unités de recherche.
- Sur la base d'un diagnostic partagé, l'établissement construit des scénarios d'optimisation et les communique à la mission.

... et qui débouche sur des préconisations


- La mission élabore ses préconisations et intègre les propositions de l'établissements lorsqu'elles lui semblent pertinentes.
- Les préconisations de la mission font l'objet d'une phase contradictoire avec l'établissement et d'une restitution devant le comité de direction.



**Audit des fonctions
support
de INRA**

1- L'organisation des fonctions support de l'INRA

2- L'optimisation des fonctions support



**Audit des fonctions
support
de INRA**

1- L'organisation des fonctions support de l'INRA

- La gouvernance des fonctions support
- L'organisation territoriale des fonctions support
- Le poids relatif et l'efficience des fonctions support de l'INRA
- Le coût global des fonctions support, les ressources propres et le financement des fonctions support
- Les perspectives de mutualisation de site

Présentation des recommandations de l'équipe d'audit



**1-1 La gouvernance
des fonctions support**

L'organisation des fonctions support de l'INRA gagnerait à être clarifiée

- Aucune structure interne à l'INRA ne dispose d'une vue d'ensemble des processus liés au fonctionnement des fonctions support et à la gestion des moyens qui y sont consacrés.
- Les RH des fonctions support du siège et des centres régionaux sont gérées par le DGDAR, les RH des unités de recherche sont gérées par les départements de recherche. **Les moyens consacrés par les unités de recherche aux fonctions support ne sont sous estimés.**
- **La gestion de l'ensemble des moyens humains dédiés à la mise en œuvre des fonctions support de l'établissement aux niveaux national, régional et des unités de recherche doit être confiée au directeur général délégué à l'appui à la recherche.**
- **Le rôle des présidents de centre doit, sous la responsabilité du DGDAR, être renforcé** dans la gestion des moyens affectés aux fonctions support des laboratoires.

Les instruments et les modalités de gouvernance des fonctions support sont basés sur une approche collective d'excellente qualité

- Une attention particulière est apportée par l'établissement à sa gestion à travers un schéma directeur pluriannuel d'amélioration rédigé fin 2006 qui définit dix orientations de moyen terme pour l'établissement.
- Les orientations du schéma directeur sont mises en œuvre par les directions et les services d'appui au travers de plans d'action annuels faisant l'objet d'un pilotage et d'un suivi très précis par le directeur général délégué.

Les instruments de pilotage des centres régionaux et de management des cadres de l'établissement sont moins développés

- La pratique des lettres de mission est peu répandue.
- La politique indemnitaire n'est pas explicitement liée à la réalisation d'objectifs.
- **La MICSDAR doit être renforcée pour jouer un rôle plus important dans le pilotage des services déconcentrés. Il y a peu de mécanismes de pilotage des services déconcentrés: passer de la coordination au pilotage.**
- La création d'un dispositif du type **contrat objectifs-moyens** entre la DGDAR (MICSDAR) et les centres régionaux et leur SDAR et la définition de modalités d'organisation type et de procédures standards sont recommandées.

Présentation des recommandations de l'équipe d'audit



**1-2 L'organisation territoriale
des fonctions support**

Les modalités d'organisation des centres régionaux doivent être revues

➤ L'organisation des fonctions support de l'INRA s'articule autour de trois niveaux territoriaux :

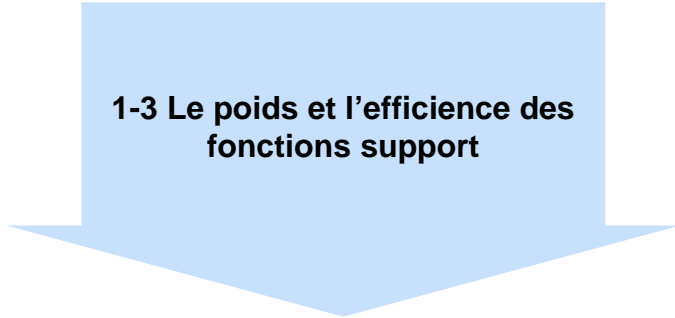
- le niveau national à travers les unités dénommées directions d'appui à la recherche (DIFAG, DRH, DSI), etc.) et la MICSDAR rattachées au directeur général délégué à l'appui à la recherche;
- le niveau régional : 19 centres régionaux dirigés par des présidents de centre en charge de l'animation scientifique du site et de la représentation de la direction générale de l'Institut.
- les unités de recherche.

➤ Les rôles respectifs des présidents de centre et des directeurs des services d'appui régionaux doivent être clarifiés (le président de centre doit devenir ordonnateur secondaire et pouvoir adjudicateur).

➤ Trois pistes d'évolution sont envisageables :

- renforcer le rôle des présidents de centre en leur confiant la responsabilité du fonctionnement budgétaire de l'échelon régional et de l'échelon laboratoire ;
- découpler l'organisation des centres qui repose sur une logique scientifique de l'organisation des fonctions support et soutien, laquelle relèverait de services d'appui interrégionaux moins nombreux que les SDAR actuels rattachés directement à la direction générale déléguée à l'appui à la recherche ;
- tirer les conséquences des différences de taille constatées entre les différents centres et du coût du maintien d'une structure administrative complète dans les petits centres. Trois possibilités sont envisageables :
 - fusionner les plus petits centres avec des centres plus importants. Cette politique est, à ce jour, peu efficace en termes d'optimisation des fonctions support.
 - fusionner les SDAR des centres les plus petits avec d'autres SDAR.
 - regrouper certaines fonctions support dans des plaques interrégionales tout en maintenant le nombre de centres et de SDAR.

Présentation des recommandations de l'équipe d'audit



**1-3 Le poids et l'efficience des
fonctions support**

Les effectifs des fonctions support des niveaux nationaux et régionaux sont connus avec précision, tandis que ceux des laboratoires sont sous-évalués

Les effectifs des fonctions support de l'INRA sont sous-évalués, s'agissant des unités de recherche

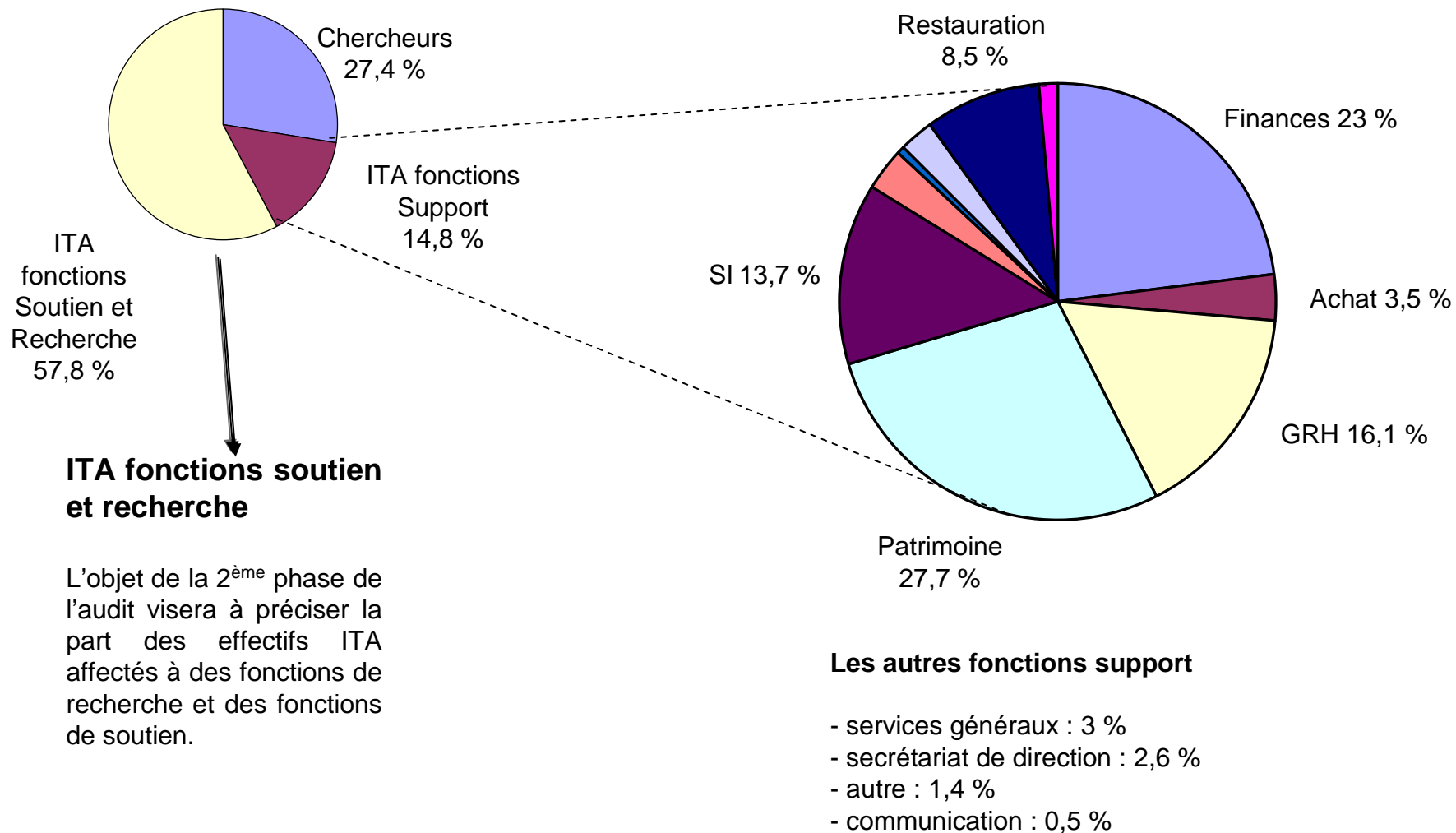
- Les fonctions support de l'INRA représentent 1257 ETP, auxquels s'ajoutent 343 équivalents ETP externalisés.
- Elles se répartissent à 19,6 % au niveau national, 61,6% dans les centres régionaux et 18,9 % dans les laboratoires.
- Elles représentent :
 - 56,1 % des effectifs du siège;
 - 78,2 % des effectifs des centres régionaux ;
 - 3,9 % des effectifs des unités de recherche.
- Les fonctions support de l'INRA mobilisent 16,7 % des ETP ITA de l'INRA, 20,4 % en tenant compte de l'externalisation de certaines fonctions support.
- Elles représentent 12 % des ETP globaux de l'INRA, 14,8 % en tenant compte de l'externalisation. Ces chiffres sont très légèrement supérieurs à ceux de la base de comparaison Mc Kinsey (12,1 % dans l'industrie et 11,1 % dans le secteur bancaire).
- Le taux d'encadrement des fonctions support est de 32,7 % (A: 32,7%, B: 45,1%, C: 22,2 %).
- Hors externalisation, les fonctions support sont très majoritairement exercées par des personnels titulaires (94,7 %).

Les unités de recherche

- Les fonctions support des unités de recherche sont évaluées par l'INRA à 237,1 ETP, soit 18,9 % des effectifs des fonctions support.
- Seules les fonctions finances, achat et SI seraient exercées dans les unités de recherche.
- Ces chiffres sont sous-évalués.

Les fonctions support représentent environ 12 % des ETP de l'INRA Ce ratio est de 14,8 % en tenant compte de l'externalisation

Répartition des effectifs ITA par fonctions, externalisation comprise



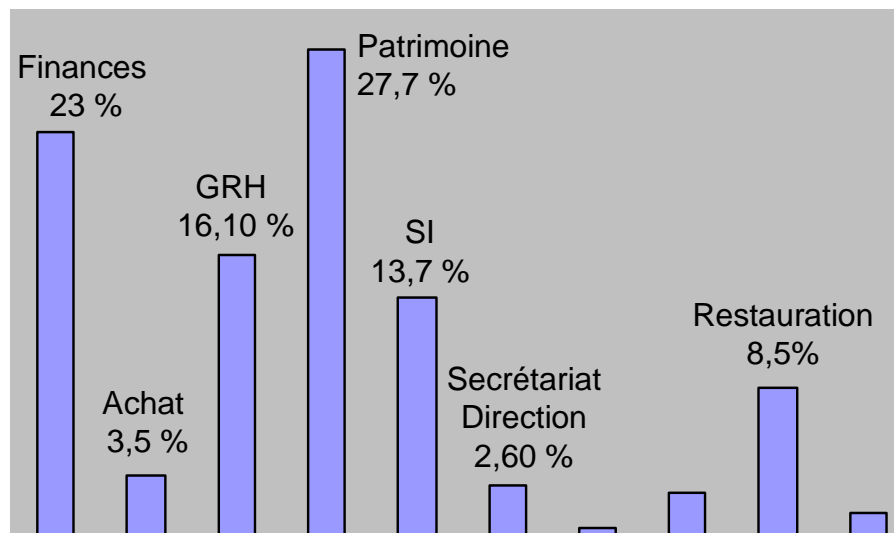
Le poids relatif des fonctions support, externalisation comprise

La fonction patrimoine est la fonction qui mobilise le plus de moyens humains, externalisation comprise

Fonctions support	INRA hors externalisation	INRA externalisation comprise
Finances	29,30%	23%
Achat	4,50%	3,50%
GRH	19,70%	16,10%
Patrimoine	19,40%	27,70%
SI	16,10%	13,70%
Services généraux	3,80%	3%
Communication	0,60%	0,50%
Secrétariat de direction	3,20%	2,60%
Restauration	1,60%	8,50%
Autre	1,80%	1,40%

Les fonctions support, patrimoine, finances, RH, SI et restauration, représentent 89 % des effectifs des fonctions support. Les scénarios d'optimisation seront axés sur ces fonctions support.

- La fonction finances consomme le plus de moyens humains, si l'on ne tient pas compte de l'externalisation. Cela est dû à la forte dispersion sur le territoire des services de gestion.
- Avec la prise en compte de l'externalisation, c'est la fonction patrimoine qui utilise le plus d'ETP, en raison de l'importance du patrimoine immobilier de l'INRA.
- La fonction RH, fortement centralisée, mobilise 16,1 % des effectifs des fonctions support.



La synthèse des fonctions support de l'INRA

Le poids des fonctions support par rapport au total des personnels ITA de l'INRA est inférieur aux ratios observés dans les universités

Fonctions support	INRA hors externalisation	INRA externalisation comprise	Moyenne des universités
Finances	4,90%	4,69%	10%
GRH	3,30%	3,27%	5%
Patrimoine	3,24%	5,64%	14%
Services généraux	0,63%	0,60%	
SI	2,69%	2,80%	8% (1)
Restauration	0,27%	1,73%	non mesuré
Achat et autres	1,40%	1,61%	9%

(1) Fonctions support et soutien

La comparaison du poids relatif des fonctions support par rapport aux personnels ITA de l'INRA et des universités n'est pas totalement significative en raison de la différence des missions et de la structure des emplois de ces établissements.

Cette situation est due à plusieurs facteurs :

- un ratio ITA/chercheurs (72-28) largement supérieur au ratio BIATOS/enseignants-chercheurs (40-60) ;
- une plus grande diversité des missions des universités (formation, recherche, insertion professionnelle) ;
- une antériorité de l'INRA dans la mise en œuvre du budget global ;
- une meilleure prise en compte à l'INRA de l'importance des fonctions support pour l'efficacité des activités de recherche ;
- des arbitrages budgétaires successifs, pris en faveur de l'emploi scientifique, au détriment des fonctions support ;
- un meilleur taux d'encadrement ITA à l'INRA (deux à trois fois supérieur).

La synthèse des fonctions support de l'INRA

Tableau présentant la structure des fonctions support et le poids relatif de chacune d'entre elles, externalisation comprise

SYNTHESE FONCTIONS SUPPORT	ETP de l'établissement affectés à la sous-fonction (ETP 1)										Autres ETP contribuant à la sous-fonction		Vision consolidée			
	Répartition par niveau organisationnel				Répartition par statut			TOTAL ETP 1	Répartition par catégorie			Externalisation (équivalents ETP)	ETP autres établissements	TOTAL ETP 2	Pour mémoire autres ETP (étus)	
	ETP 1 au niveau inter-établissements	ETP 1 au niveau de l'établissement (Siège)	ETP 1 au niveau Centres	ETP 1 au niveau Laboratoires	ETP 1 titulaires	ETP 1 contractuels CDI et CDD	autres ETP 1 (ens. ou chercheurs en situation d'administration)		ETP 1 Catégorie A	ETP 1 Catégorie B	ETP 1 Catégorie C					
↓ Fonctions ↓																
Finances		28,80	173,70	166,00	359,30	9,20		368,50	73,10	198,80	96,60			368,50		
Achat		6,00	38,10	12,00	52,60	3,50		56,10	22,10	24,00	10,00			56,10		
GRH		111,10	137,00		223,00	21,10	4,00	248,10	100,80	124,50	22,80	9,10		257,20		
Patrimoine		8,80	235,00		233,40	10,30	0,10	243,80	74,20	84,10	85,50	199,70		443,50		
SI		80,50	62,70	59,10	190,90	11,40		202,30	114,50	73,00	14,80	18,00		220,30		
Services généraux		1,00	46,50		45,50	2,00		47,50	3,10	12,20	32,20			47,50		
Communication		3,00	4,59		7,05	0,54		7,59	4,63	2,55	0,41			7,59		
Juridique																
Secrétariat de direction		6,50	34,30		39,70	1,10		40,80	10,00	29,00	1,80			40,80		
Restauration		0,40	19,90		17,50	2,80		20,30	1,40	7,80	11,10	116,10		136,40		
Autre			22,30		22,00	0,30		22,30	6,70	11,30	4,30			22,30		
Total fonctions support		246,10	774,09	237,10	1 190,95	62,24	4,10	1 257,29	410,53	567,25	279,51	342,90		1 600,19		
Total des effectifs ITA		439,00	989,30	6 086,70	6 355,70	1 159,30		7 515,00	2 850,60	2 765,00	1 899,40			7 857,90		
Taux effectifs fonctions support/ effectifs ITA		56,1%	78,2%	3,9%	18,7%	5,4%		16,7%	14,4%	20,5%	14,7%			20,4%		
Total des effectifs (ITA et chercheurs)								10 486,0						10 828,9		
Taux effectifs fonctions support/ effectifs totaux								12,0%						14,8%		

L'efficacité des fonctions support de l'INRA

Indicateurs d'efficacité retenus

La fonction finances

- montant du budget exécuté / nombre d'ETP dédiés à la fonction finances : **2 127 000 €**
- nombre de pièces de dépenses et de recette / nombre d'ETP consolidés dédiés à la fonction ordonnateur : **804**

La fonction RH

- nombre de personnes physiques gérées / nombre d'ETP dédiés à la fonction GRH : **51**
- nombre de bulletins de paye / nombre d'ETP dédiés à la paye : **3 836**

La fonction patrimoine

- montant du budget patrimoine exécuté / Nombre d'ETP consolidés dédiés au patrimoine : **83 600 €**
- nombre de m² SHON gérés / Nombre d'ETP consolidés dédiés au patrimoine : **2 250**
- ETP dédiés au patrimoine externalisé / Nombre d'ETP consolidés dédiés au patrimoine : **45 %**

La fonction SI

- nombre de personnels travaillant dans l'établissement / nombre d' ETP consolidés dédiés à la fonction SI : **79**
- nombre d'équipements sur le réseau / nombre d' ETP consolidés dédiés à la fonction SI : **102**
- ETP dédiés au SI externalisés / nombre d' ETP consolidés dédiés à la fonction SI : **8,17 %**

La fonction achat

- volume des achats / nombre d' ETP consolidés dédiés à la fonction achats : **3 383 000 €**

La fonction restauration

- nombre de repas servis annuellement / nombre d' ETP consolidés dédiés à la fonction restauration collective : **85 %**
- nombre d'ETP externalisés de la fonction restauration collective / nombre d' ETP consolidés dédiés à la fonction restauration collective : **10 459**

L'efficacité des fonctions support de l'INRA est, après prise en compte de certaines données, comparable à celle de la moyenne des universités

Cette proximité masque cependant des différences d'efficacité très sensibles

Fonctions support	INRA hors externalisation par ETP	INRA externalisation comprise par ETP	Éléments comparaison RGPP par ETP		Moyenne ou médiane des universités par ETP
			Médiane	Meilleure pratique	
Finances	2 127 K€	2 127 K€	4-5 000 K€	6-7 000 K€	755 K€ (1)
GRH	52,6 agents	50,8 agents	60-70	90-100	50 agents
Patrimoine	4 093 m ²	2 250 m ²	-	-	1946 m ² (2)
SI	86,5 agents	79 agents	40-50	50-60	383 étudiants
Restauration	-	10 459 repas	-	-	non mesuré

(1) hors masse salariale

(2) hors externalisation, services généraux compris

Hors masse salariale, le budget exécuté de l'INRA par ETP est de 693 K€ ,contre 755 K€ pour la médiane des universités.

Certaines caractéristiques de l'INRA pèsent lourdement

- Le nombre de centres régionaux et de SDAR associés ainsi que la taille de certains centres pèsent sur l'efficacité de la fonction Finances.
- Le nombre et la dispersion des sites géographiques sur lesquels l'INRA est présent pour des raisons scientifiques pèsent sur l'efficacité de la fonction Patrimoine, pourtant largement externalisée.

Les ratios d'efficacité de la fonction finances varient beaucoup entre les centres régionaux

L'efficacité de la fonction finances dans les centres régionaux

FONCTION FINANCES DES CENTRES INRA <i>Données 2009</i>	Nombre de pièces de dépense et de recette	Budget exécuté par centre	ETP consolidés dédiés aux fonctions finances	montant budget exécuté du Centre	Nb pièces de dépense et recette du Centre
				Nb ETP Finances du Centre	Nb ETP Finances du Centre
Antilles	4 657	4 069 146 €	5,80	701 577 €	803
Dijon	12 106	10 546 861 €	11,70	901 441 €	1 035
Colmar	2 808	2 345 592 €	2,70	868 738 €	1 040
Bordeaux	16 683	13 138 165 €	15,70	836 826 €	1 063
Corse	1 919	1 686 648 €	1,60	1 054 155 €	1 199
Angers-Nantes	12 909	10 905 127 €	10,20	1 069 130 €	1 266
PACA	22799	16 121 888 €	17,1	942 800 €	1 333
Paris	13161	33 534 439 €	9,2	3 645 048 €	1 431
Tours	17870	13 520 207 €	12,3	1 099 204 €	1 453
Poitou Charentes	7861	6 680 210 €	5,4	1 237 076 €	1 456
Orléans	7 000	6 544 574 €	4,20	1 558 232 €	1 667
Clermont	22 031	19 176 666 €	13,20	1 452 778 €	1 669
Montpellier	19 723	18 138 191 €	11,80	1 537 135 €	1 671
Jouy en Josas	22 180	24 846 116 €	12,80	1 941 103 €	1 733
Rennes	23282	18 832 056 €	13,2	1 426 671 €	1 764
Toulouse	17483	17 295 636 €	9,2	1 879 960 €	1 900
Versailles	23923	26 148 617 €	12,1	2 161 043 €	1 977
Lille	5 722	4 997 442 €	2,50	1 998 977 €	2 289
Nancy	8 235	6 699 834 €	3,00	2 233 278 €	2 745
CENTRES	262 352	255 227 414 €	173,70	1 469 358 €	1 510

Les ratios d'efficacité de la fonction finances varient beaucoup entre les centres régionaux

L'efficacité des centres régionaux - fonction Finances

centres INRA	nombre d'ETP consolidés dédiés à la fonction Finances du centre	Nombre d'opérations exécutées par le centre	Nbre d'opérations / Nb d'ETP Finances du centre	nombre d'ETP Finances calculé sur la base de la meilleure pratique	écart par rapport à la Financesituation actuelle	nombre d'ETP Finances calculé sur la base de la meilleure moyenne pour les centres excédentaires	écart par rapport à la Financesituation actuelle
Angers-Nantes	10,2	12 909	1 266	4,8	-5,4	8,6	-1,6
Antilles	5,8	4 657	803	1,7	-4,1	3,1	-2,7
Bordeaux	15,7	16 683	1 063	6,1	-9,6	11,1	-4,6
Clermont	13,2	22 031	1 669	8,1	-5,1	13,2	0,0
Colmar	2,7	2 808	1 040	1,1	-1,6	1,9	-0,8
Corse	1,6	1 919	1 199	0,7	-0,9	1,3	-0,3
Dijon	11,7	12 106	1 035	4,5	-7,2	8,1	-3,6
Jouy en Josas	12,8	22 180	1 733	8,1	-4,7	12,8	0,0
Lille	2,5	5 722	2 289	2,1	-0,4	2,5	0,0
Montpellier	11,8	19 723	1 671	7,2	-4,6	11,8	0,0
Nancy	3	8 235	2 745	3	0,0	3	0,0
Orléans	4,2	7 000	1 667	2,6	-1,6	4,2	0,0
PACA	17,1	22 799	1 333	8,4	-8,7	15,1	-2,0
Paris	9,2	13 161	1 431	4,8	-4,4	8,8	-0,4
Poitou Charentes	5,4	7 861	1 456	2,9	-2,5	5,3	-0,1
Rennes	13,2	23 282	1 764	8,5	-4,7	13,2	0,0
Toulouse	9,2	17 483	1 900	6,4	-2,8	9,2	0,0
Tours	12,3	17 870	1 453	6,6	-5,7	11,9	-0,4
Versailles	12,1	23 923	1 977	8,8	-3,3	12,1	0,0
CENTRES	173,7	262 352	1 510	96,4	-77,3	157,2	-16,5

- Ce constat est amplifié lorsque les effectifs des fonctions support en unités de recherche sont pris en compte avec les effectifs des centres régionaux..

Les indicateurs d'efficacité de la fonction RH dans les centres régionaux

Comparaison de l'efficacité RH entre SDAR des centres régionaux

Centres	Gérés	ETP GRH	nombre de gérés /ETP GRH	ETP calculés sur la meilleure pratique	Ecart par rapport à l'existant	ETP calculés à minima sur la moyenne	Ecart par rapport à l'existant
Angers-Nantes	687	7,0	98,2	5,2	-1,8	7,0	0,0
Antilles	263	5,8	45,3	2,0	-3,8	2,8	-3,0
Bordeaux	824	6,6	124,8	6,3	-0,3	6,6	0,0
Clermont	1162	10,8	107,6	8,8	-2,0	10,8	0,0
Colmar	147	2,6	56,7	1,1	-1,5	1,5	-1,1
Corse	87	3,0	29,1	0,7	-2,3	0,9	-2,1
Dijon	624	8,8	70,9	4,7	-4,1	6,5	-2,3
Jouy en Josas	1101	8,6	128,0	8,4	-0,2	8,6	0,0
Lille	259	2,2	117,9	2,0	-0,2	2,2	0,0
Montpellier	1079	8,2	131,6	8,2	0,0	8,2	0,0
Nancy	418	4,2	99,6	3,2	-1,0	4,2	0,0
Orléans	316	3,6	87,7	2,4	-1,2	3,3	-0,3
PACA	1068	12,4	86,2	8,1	-4,3	11,2	-1,2
Paris	732	8,6	85,1	5,6	-3,0	7,7	-0,9
Poitou Charente	411	4,8	85,7	3,1	-1,7	4,3	-0,5
Rennes	1094	9,1	120,2	8,3	-0,8	9,1	0,0
Toulouse	817	9,7	84,2	6,2	-3,5	8,6	-1,1
Tours	644	7,1	90,7	4,9	-2,2	6,7	-0,4
Versailles	1325	13,9	95,3	10,1	-3,8	13,9	0,0
Totaux	13060	137,0	95,3	99,2	-37,8	124,2	-12,8

Dans la fonction patrimoine immobilier les écarts d'efficacité entre centres régionaux sont très importants

L'efficacité des centres régionaux - fonction patrimoine

Centres INRA	m ² SHON	ETP fonction patrimoine	m ² /ETP	alignement sur la moyenne	alignement sur la meilleure pratique
Angers-Nantes	36 526	17,7	2 064	15,9	7,8
Antilles	23 163	21,9	1 058	10,1	4,9
Bordeaux	57 203	33,7	1 697	24,9	12,2
Clermont	93 985	30,6	3 071	30,6	20,1
Colmar	13 662	8,1	1 687	6,0	2,9
Corse	7 677	4,3	1 785	3,3	1,6
Dijon	50 483	24,6	2 052	22,0	10,8
Jouy en Josas	86 515	48,7	1 776	37,7	18,5
Lille	22 597	7,5	3 013	7,5	4,8
Montpellier	60 870	13,0	4 682	13,0	13,0
Nancy	28 114	9,2	3 056	9,0	6,0
Orléans	42 192	10,7	3 943	10,7	9,0
PACA	85 543	38,4	2 228	37,3	18,3
Paris	13 165	21,3	618	5,7	2,8
Poitou Charentes	63 328	14,7	4 308	14,7	13,5
Rennes	112 589	27,6	4 079	27,6	24,0
Toulouse	50 873	29,7	1 713	29,7	10,9
Tours	86 697	28,7	3 021	28,7	18,5
Versailles	62 611	44,3	1 413	27,3	13,4
Total centres régionaux	997 793	434,7	2 295	361,7	213,1
GAIN marge de manœuvre en ETP				73,0	221,6

Les indicateurs d'efficacité de la fonction RH dans les centres régionaux

L'efficacité des centres régionaux - fonction SI

Centres INRA	nombre d'ETP consolidés dédiés à la fonction SI du centre	nombre de personnels travaillant dans le centre	nombre de personnels /Nb d'ETP SI du centre	nombre d'ETP calculé sur la base de la meilleure pratique	écart par rapport à la situation actuelle	nombre d'ETP SI calculé sur la base de la moyenne	écart par rapport à la situation actuelle
Jouy en Josas	3	1 684	561	3	0	3	0
Bordeaux	2	1 002	501	1,8	-0,2	2	0
Clermont	3	1 357	452	2,5	-0,5	3	0
Montpellier	6	2 190	365	4	-2	6	0
Tours	2	694	347	1,3	-0,7	2	0
Versailles	5	1 698	340	3,1	-1,9	5	0
Toulouse	5	1 569	314	2,8	-2,2	5	0
Rennes	4	1 228	307	2,2	-1,8	4	0
Dijon	2,8	722	258	1,3	-1,5	2,6	-0,2
Paris	5	1 108	222	2	-3	4	-1
Nancy	3	606	202	1,1	-1,9	2,2	-0,8
Antilles	2	377	189	0,7	-1,3	1,4	-0,6
PACA	7	1 281	183	2,3	-4,7	4,6	-2,4
Orléans	1,8	286	159	0,6	-1,2	1,1	-0,7
Angers-Nantes	5,8	871	150	1,6	-4,2	3,2	-2,6
Poitou Charentes	2,3	341	148	0,7	-1,6	1,3	-1
Corse	1	105	105	0,2	-0,8	0,4	-0,6
Lille	2	261	131	0,5	-1,5	1	-1
Colmar	0	128		0,3	0,3	0	0
CENTRES	62,7	17 508	279	32	-30,7	51,8	-10,9

L'efficacité des principales fonctions support des centres régionaux est variable

Cette analyse doit cependant être maniée avec prudence, car le périmètre et l'organisation des fonctions support ne sont pas les mêmes dans tous les centres régionaux

- Les différences observées en matière d'efficacité entre les centres régionaux pourraient permettre d'envisager des scénarios d'alignement des dotations en ETP, basés sur les centres ayant les « meilleures pratiques » ou sur la moyenne des centres, et de dégager des marges de manœuvre. Ces marges de manœuvre concernent aussi bien l'harmonisation des pratiques entre centres régionaux, pour les prestations déjà externalisées, que l'extension de l'externalisation à de nouveaux champs (notamment SI).

Principales fonctions support	alignement sur les meilleurs pratiques	alignement sur la moyenne
Finances	77,3	16,5
GRH	37,8	12,8
Patrimoine	221,6	73
SI	30,7	10,9
Restauration	49,1	15,4
Total	416,5	128,6
Total hors patrimoine et restauration	145,8	40,2

- Ce constat est amplifié lorsque les effectifs des fonctions support en unités de recherche sont pris en compte avec les effectifs des centres régionaux..

Présentation des recommandations de l'équipe d'audit

**1-4 Coût des fonctions support,
ressources propres et
financement des fonctions
support**

Le coût global des fonctions support de l'INRA

13% des dépenses de l'INRA sont consacrés aux fonctions support

ETP1 support	masse salariale support	charges de fonctionnement et équipement support	charges interventions dédiées	coût complet support incluant les dépenses d'investissement	Retraitement par amortissement des équipements sur 5 ans (déduction de 4 ans)	coût complet support après retraitement	Coût moyen par ETP support	% dans charges INRA
1 287,7	69 861 083	5 953 203	52 522 266	128 336 552	26 830 754	101 505 798	78 827	13,0%

Les dépenses relatives aux fonctions support comprennent : la masse salariale correspondant aux ETP support de l'établissement, les charges de fonctionnement directes liées au poste de travail, ainsi que des charges d'intervention dédiées concernant des dépenses de support externalisées (maintenance immobilière, dépenses de fonctionnement communes (gardienage, ménage, restauration, frais sur marchés nationaux, etc.).

Le coût complet des fonctions support est de 14 763 € par ETP scientifique

- Le coût complet des fonctions support par ETP scientifique (ETP hors appui à la recherche) est égal à 14 763 €.
- Les dépenses de support représentent une dépense moyenne par ETP support de 78 827 €.

Les ressources propres

86% des ressources propres sont étroitement liées au cœur de métier de l'INRA

Les ressources propres représentent 16,2% des recettes

Les ressources propres de l'INRA peuvent être classées en deux grands ensembles :

- Celles qui relèvent directement de l'activité scientifique (contrats de recherche, soutiens finalisés, dons et legs, produits valorisés de l'activité de recherche...) : **86 % des ressources propres**
- Celles qui correspondent à la gestion courante de l'établissement ((locations, loyers) : **14 % des ressources propres**

Sur les trois dernières années les ressources propres représentent entre 16 et 17 % des recettes de l'INRA

Le prélèvement de 4% opéré est affecté à d'autres types de dépenses

Les prélèvements opérés par l'INRA sur ses contrats et conventions ne concourent pas au financement du support

- L'INRA opère un prélèvement de 4% sur l'ensemble de ses contrats et conventions, 2 220 826 € en 2009, auquel s'ajoute le montant du préciput versé par l'ANR, soit 2 390 214 €.
- Le prélèvement opéré et le préciput versé servent à couvrir, pour une part, des charges exceptionnelles (sinistres, aléa, admissions en non valeur). Ils sont, pour une autre part équivalente, remis à la disposition des unités, via le financement de gros équipements. **Ces prélèvements ne participent pas au financement des fonctions supports.**

Les ressources propres ne participent pas au financement des fonctions support

Les ressources propres doivent participer au financement des fonctions support

Le relèvement progressif des prélèvements pour financer les fonctions support préconisé, dégage 16 M€/an

- **La mise en œuvre à l'INRA d'un prélèvement destiné à participer au financement général de l'établissement, et pas seulement au financement de dépenses exceptionnelles, apparaît totalement légitime à la mission d'audit.** Ce type de prélèvement, dont l'importance est déterminée par leur conseil d'administration, est déjà pratiqué par les établissements d'enseignement supérieur et certains EPST.

- Trois approches pour déterminer le montant du prélèvement à opérer :

- **au prorata du poids des ressources propres** soit 16,2% en 2009. Cette hypothèse présente l'inconvénient de faire varier la participation des ressources propres au financement du coût des fonctions support, au prorata de la variation de ces ressources, mais également en fonction de l'évolution des subventions d'Etat.

- **approche par les personnels** : le coût environné des 203,6 ETP imputés au poids relatif des ressources propres (16,2 % de 1257 ETP des fonctions support) est égal à 16 049 177 € (soit 78 827 € par ETP). Cette approche présente le même inconvénient que la précédente.


- **approche par les dépenses** : le coût des fonctions support est estimé en 2009 à 101 505 798 € soit 13 % des dépenses exécutées.

~~La mission 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 %.~~

Le financement des fonctions support

Une prise en compte des coûts complets des activités est nécessaire à court terme

Une évolution du modèle économique

- Le modèle selon lequel la subvention pour charge de service public de l'organisme devrait, seule, financer les fonctions support et soutien, en sus des activités scientifiques, tandis que les ressources propres ne financeraient que les activités scientifiques, est dépassé.
 - La mission estime que chaque ressource, quelle que soit son origine, doit contribuer au financement des fonctions support nécessaires à l'exécution des travaux concernés.
 - Dans ce cadre, il est indispensable de faire évoluer les règlements propres à chaque type de subvention ou à chaque agence de financement, pour qu'il soit possible:
 - dans un premier temps, d'opérer un prélèvement forfaitaire, dont le montant soit justifié, au titre des frais de fonctionnement des fonctions support ;
 - dans un second temps, d'imputer sur la subvention ou le contrat, le coût complet de fonctionnement des fonctions support qui s'y rapportent.
-  **La mission propose que l'ANR 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 PCRDT ne devrait retenir, d'ici deux ans, qu'un seul mode de financement basé sur les coûts complets
-

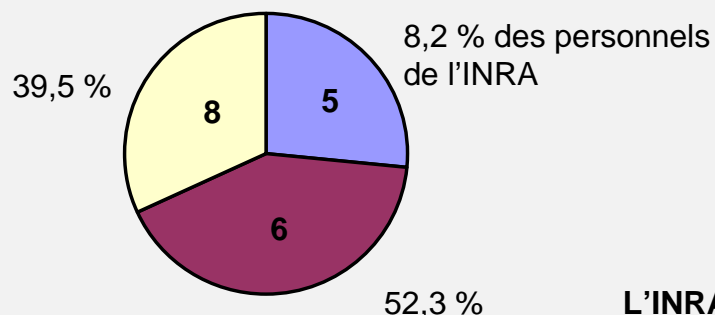
Présentation des recommandations de l'équipe d'audit



1-5 Les perspectives de mutualisation de site

La taille des centres régionaux de l'INRA est très variable et suggère l'intérêt d'une fusion de centres régionaux

La fusion de centres et de SDAR constitue-t-elle une piste d'optimisation des fonctions support ?



- 5 centres INRA accueillent moins de 400 personnels de l'institut
- 8 centres accueillent entre 400 et 850 personnels de l'institut
- 6 centres accueillent plus de 850 personnels de l'institut

L'INRA a engagé des opérations de fusion de centres régionaux

La fusion des centres de PACA et de Sophia-Antipolis en est l'exemple le plus récent

• **Le nouveau centre :**

- Il rassemble 970 agents dont 710 titulaires, 170 non titulaires et 90 agents d'autres organismes.
- Le centre de PACA comprend 17 unités de recherche (dont 8 mixtes avec l'enseignement supérieur), 4 unités expérimentales, 2 unités mixtes technologiques, 5 unités d'appui à la recherche, 1 unité de service, 1 structure associée et 1 structure de valorisation (INRA Transfert).
- Le centre est implanté sur 2 sites principaux : Avignon, Sophia-Antipolis et 7 autres sites : Aix-en-Provence, Gotheron, Grenoble, Le Cap d'Antibes, Les Vignères, Manduel, Marseille.

Les procédures tendent à s'aligner sur les meilleures pratiques préexistantes mais le scénario retenu de mutualisation des SDAR (pas de fermeture de services et pas de délocalisation d'agents) n'a pas contribué à optimiser les fonctions support des sites.

Par rapport à l'objectif affiché par le DSA du centre, un gain à terme de 10, 7 ETP, **1 ETP au maximum a été économisé dix mois après la fusion.**


La structuration des partenariats des UMR de l'INRA est complexe et induit d'autres stratégies de mutualisation des fonctions support

Les écoles supérieures d'agronomie et les universités sont les deux principaux partenaires en recherche de l'INRA

types de partenaires	nombre d'unités
un EPST	4
une université	35
une école DGER	39
total unités deux partenaires	78
une école DGER et une université	14
une école DGER et un EPST/EPIC	10
une université et un EPST/EPIC	11
deux écoles DGER	2
total unités 3 partenaires	37
plusieurs universités	4
au moins une université et au moins un EPST / EPIC	8
au moins une université et au moins une école DGER	2
au moins une école DGER et au moins un EPST / EPIC	3
au moins une université et au moins école DGER et au moins 1 EPST / EPIC	8
total unités d'au moins 4 partenaires	25

• Les universités sont partenaires de 59 % des UMR de l'INRA, les écoles de la DGER de 56 % de celles-ci.

• **Mais l'INRA ne connaît pas avec précision l'apport en ressources humaines de ses partenaires dans les UMR communes.** Cette situation est préjudiciable au pilotage de ces unités et à l'optimisation des fonctions supports.

 **La mission d'audit recommande à l'INRA de compléter son système d'information à travers des dispositifs d'échanges réguliers de données, afin de connaître précisément les ressources humaines et budgétaires globales de ses UMR et d'optimiser la répartition de ses moyens humains affectés à des fonctions support, dans les unités.**

L'INRA n'est partenaire que d'une seule université, dans 35 UMR et d'une seule école supérieure d'agronomie, dans 39 UMR. **Ces situations, qui représentent 52 % des UMR de l'INRA, permettent de construire des scénarios d'optimisation des fonctions support, à travers le développement :**

- de campus intégrés avec les écoles supérieures d'agronomie,
- de délégations globales de gestion avec les universités,
- d'unités sous contrats

La délégation globale de gestion rencontre peu d'écho à l'INRA

- L'INRA ne compte aucune délégation globale de gestion (DGG) active à ce jour, situation justifiée par l'absence de demande émanant des établissements partenaires ou des directeurs d'unité. deux délégations globales de gestion sont en préparation avec l'université de la méditerranée (Aix-Marseille 2).
- Une réflexion est en cours avec le CIRAD pour deux UMR sur le site de Montpellier mais la différence de modèle économique qui existe entre l'EPST et l'EPIC rend les choses difficiles (**les unités du CIRAD disposent d'un vrai budget avec un objectif de marge, qui se traduit en fin d'exercice par un compte d'exploitation par unité**).

Le modèle « campus intégré » semble prometteur en termes de mutualisation de site

- Mutualiser un maximum de fonctions support par fusion de services INRA / Ecole d'agronomie sur un site (Montpellier et Rennes dans un premier temps).
- Le campus intégré est **une forme très aboutie de délégation globale de gestion puisque cette dernière est mise en commun plutôt que répartie entre les partenaires**.
- **Une stratégie gagnant- gagnant : renforcement de leurs fonctions support et passage aux RCE pour les écoles, meilleure intégration de la politique scientifique et doctorale et efficience des fonctions support pour l'INRA.**
- **Le coût est entièrement supporté par l'INRA (1 M€ par école pour la convergence du SI).**
- **Quel modèle de gouvernance ?**

L'INRA souhaite également privilégier le développement d'unités sous contrat

- Certains projets scientifique portés par l'INRA sont conduits, avec les moyens humains et financiers de l'établissement, par des unités de recherche qui ne sont pas des unités INRA. Ces unités sont labélisées « unités sous contrat » sans être des composantes organiques de l'INRA, .
- L'objectif de l'INRA est de passer de 4 à 17 USC d'ici 2013, ce qui représente, s'il y a transfert des activités support aux partenaires, une économie de l'ordre de 1,4 M€ par an.

L'existence d'un impact spécifique des unités expérimentales sur les fonctions support n'est pas vérifiée



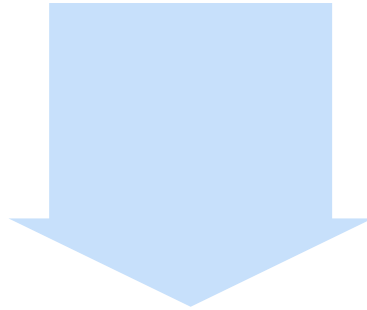
**Audit des fonctions
support
de INRA**

2- L'optimisation des fonctions support

- La fonction finances
- La fonction RH
- La fonction patrimoine immobilier
- La fonction système d'information
- La fonction restauration collective

Les différentes pistes d'optimisation des fonctions support

pistes d'optimisation	finances	RH	patrimoine	SI	restauration
confier la gestion des emplois support des unités de recherche au DGDAR					
clarifier la responsabilité du niveau unités de recherche					
créer des plateformes de service communes à plusieurs unités de recherche					
créer des services support interrégionaux					
renforcer les services experts et la subsidiarité de gestion au niveau des centres régionaux					
renforcer l'animation métier et le pilotage de la fonction					
fixer des cibles d'efficience par centre régional					
développer l'externalisation					
optimiser la gestion des contrats de prestation de service					
développer les possibilités de mutualisation nationale					



3.1- FONCTION “FINANCES”

- Renforcer la gouvernance de la fonction support finances
- Réorganiser la fonction finances autour de plaques interrégionales
- Professionnaliser et optimiser les processus de gestion en tirant partie des possibilités offertes par le progiciel de gestion intégré people soft
- Optimiser les dispositifs de mutualisation existants

L'analyse de la fonction finances révèle une fonction dont les moyens sont très dispersés et dont les processus sont peu organisés par le siège

- La fonction finances représente 368,5 ETP statutaires.
- Elle représente 29,3 % des ETP ITA consacrés aux fonctions support et 4,9 % du potentiel ITA de l'établissement.
- La fonction support finances est majoritairement implantée en région (92 %) où elle se partage entre des ETP implantés dans les centres régionaux (47,2%) et des ETP implantés dans les unités de recherche (45 %).
- La répartition des personnels entre la catégorie A (20%) et la catégorie B (54%) permet de répondre de manière satisfaisante aux exigences professionnelles et techniques croissantes de la fonction.

- A partir de 2005, l'INRA a encouragé les regroupements d'agences comptables secondaires pour atteindre une taille critique minimum. Ces regroupements ont permis d'améliorer les ratios d'efficience.
- A partir de 2008, l'INRA a mis en place un nouveau cadre financier et comptable et a déployé un progiciel de gestion intégré développé par People soft : cependant elle ne s'est pas organisée autour des potentialités de cet outil.

- **Des besoins importants demeurent** : outils de pilotage budgétaires rares et circonscrits au siège, contrôle interne pas encore totalement mis en œuvre, contrôle hiérarchisé des dépenses et comptabilité analytique pas encore instaurés.

- Les centres régionaux sont principalement axés sur l'exécution budgétaire (60 % des ETP sont attachés à l'exécution des dépenses et 17 % à celle des recettes).

- La préparation d'une cartographie des procédures permettant de déterminer les tâches respectives de chaque niveau reste à élaborer.

- La fonction n'est pas organisée autour d'un processus homogène imposé par le progiciel de gestion. Les centres rattachés font valoir des contrôles redondants.

Les ratios d'efficacité de la fonction finances sont corrects

Au niveau global de l'établissement deux ratios rendent compte de l'efficacité de la fonction.

- Le montant du budget exécuté par un ETP affecté à la fonction finances :

Montant du budget exécuté / Nb d'ETP dédiés à la fonction Finances en M€	2,127 M€
--	----------

- Le nombre de pièces, toutes opérations confondues, traitées par un ETP. Ces données sont complétées par le nombre d'opérations traitées au titre de l'agent comptable.

Efficacité de la fonction financière	hors UR	y compris UR
Nb de pièces de dépense et de recette / Nb ETP de la chaîne de traitement ordonnateur	2361	804
Nb de pièces de dépense et de recette / Nb ETP de la chaîne de traitement comptable	6246	Sans objet


- **Les éléments de comparaison** issus des audits menés par l'IGAENR dans les universités ainsi que ceux fournis par la DGME à partir d'un échantillon de 500 services financiers d'entreprises sont les suivants :

- universités (hors ETP des unités de recherche) :
 - budget géré par 1 ETP finances : médiane **755 k€** hors masse salariale ;
 - nombre mandats et titres par ETP finances : médiane **604** opérations ;
- services financiers d'entreprises : situation médiane à 4-5 M€ .

- Au regard de ces ratios, la fonction finances de l'INRA apparaît comme efficace mais ces données ne prennent pas en compte les ETP de certains centres affectés au suivi financier des contrats dans les services partenariats (lesquels sont assimilés à des services de soutien et non de support).

- Deux facteurs pèsent sensiblement sur l'efficacité de la fonction finances de l'INRA :
 - l'hétérogénéité des procédures déjà évoquée qui entraîne des redondances aux différents échelons de l'organisation (engagement, liquidation, suivi financier des contrats, contrôles) ;
 - la grande dispersion des moyens humains affectés à cette fonction dans les centres régionaux et surtout dans les unités de recherche.

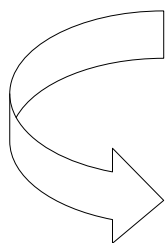
Les propositions de réforme de la fonction finances (1/3)

 **1 - Confier au directeur général délégué à l'appui à la recherche la maîtrise des emplois support de la fonction finances, quel que soit le lieu d'affectation de ces derniers**, et inclure les personnels affectés sur ces emplois dans le réseau fonctionnel, animé par le directeur des finances et les chefs de service financiers et comptables. Une première évolution est engagée par l'INRA en 2010

 **2 - Clarifier la responsabilité du niveau des unités de recherche dans la fonction finances**

- Une cartographie des responsabilités doit être mise en place décrivant le processus des dépenses comme celui des recettes.
- les axes concrets d'évolution suivants sont proposés :

Objectifs	Propositions
Renforcer les responsabilités des directeurs d'unité	Accorder une délégation d'ordonnateur secondaire aux directeurs d'unité de recherche, en l'assortissant, le cas échéant d'un seuil.
Supprimer les doublons fonctionnels entre unités et services financiers des centres	Déterminer les tâches respectives des gestionnaires d'unité et des services financiers et comptables dans le cadre d'une cartographie des procédures
Mutualiser les compétences financières des gestionnaires d'unité pour optimiser les emplois	Développer, en privilégiant un critère de proximité, des plates-formes de service, en regroupant des personnels exerçant une fonction financière dans les unités de recherche.
Prendre davantage en compte les problématiques des UMR, en mutualisant les moyens mis à disposition par les organismes	Créer, chaque fois que possible, des plates-formes de service partagées, par site, mettant en commun les moyens mis à disposition des UMR par les différents partenaires



- La création de plates-formes de service, sur une base de 1 ETP pour 1 500 opérations (correspondant aux meilleures pratiques)

Nombre d'opérations dans les centres (hors Antilles)	ETP consacrés à la fonction ordonnateur	ETP nécessaires sur une base de 1500 opérations par ETP
257 695	279	175

Les propositions de réforme de la fonction finances (2/3)



3- Réorganiser la fonction financière en région, en poursuivant le regroupement des services financiers et comptables et en faisant évoluer leurs missions.

Objectifs	Propositions
Optimiser la répartition des personnels et les compétences.	Poursuivre les regroupements des services financiers et comptables pour atteindre 6 à 7 regroupements en métropole**.
Supprimer un échelon d'exécution	Créer des services facturiers auprès des ACS resserrées. Les factures seront adressées directement au service facturier. L'ordonnancement relève de la responsabilité des plates-formes de service.
Simplifier le dispositif	Encourager les délégations globales de gestion (DGG) en confiant par convention à l'un des organismes la gestion de l'ensemble des ressources d'une UMR.

Les regroupements qui sont proposés à titre d'exemple ont été conçus avec le souci d'assurer le traitement de 40 à 50 000 opérations.

D'autres regroupements bâtis sur des critères plus géographiques peuvent être envisagés.

Regroupements proposés	Nombre d'opérations cumulées	ETP nécessaires (base 4000)	Situation actuelle en ETP (base act. 7200)	Besoins en ETP
Colmar-Nancy-Dijon-Clermont-Ferrand	45 180	11,3	4,5	6,8
Rennes-Nantes-Angers	36 191	9	7,8	1,2
Paris-Orléans-Tours	38 031	9,5	4,8	4,7
PACA-Corse-Montpellier	44 441	11,1	6,5	4,6
Versailles-Jouy en Josas- Lille	51 825	13	3,5	9,5
Poitou Charente - Bordeaux-Toulouse	42 027	10,5	8,3	2,2
Total		64,4	35,4	29

- La mise en place de services facturiers se traduit par un besoin évalué à un ETP pour 3 200 factures, soit 29 ETP.
- En outre, on peut estimer nécessaire la création auprès de chaque directeur de centre, d'un responsable budgétaire. Enfin, les agents comptables secondaires, pour exercer efficacement leurs fonctions de conseil et d'animation des équipes financières, devront bénéficier d'un renforcement de moyens d'encadrement.

Les propositions de réforme de la fonction finances (3/3)

4- Renforcer les services experts proposés au niveau des centres régionaux

• Les services d'appui à la recherche ont maintenu, voire développé, des services financiers, même lorsqu'ils sont membres d'un regroupement de services financiers et comptables. Ces services prennent en charge une partie des actes de liquidations et d'ordonnancement. Il est proposé de supprimer ces services qui paraissent sources de redondances et de développer au niveau des centres de nouvelles compétences :

- en renforçant la fonction de pilotage budgétaire;
- en mettant en place des services achats responsables de l'analyse des besoins et de l'assistance des directeurs d'unités, pour la mise en œuvre de l'ordonnance du 6 juin 2005 (voir scénarios de la fonction achat).

5- Fluidifier la gestion, en s'appuyant sur une cartographie des processus et en s'appropriant toutes les fonctionnalités proposées dans le cadre du système de gestion intégré, pour le suivi des crédits des unités de recherche, la mise en place d'une comptabilité analytique normalisée au niveau de l'établissement, le contrôle hiérarchisé des dépenses et la suppression des mandats et des titres dont bénéficient aujourd'hui les universités, l'INSERM et le CNRS.

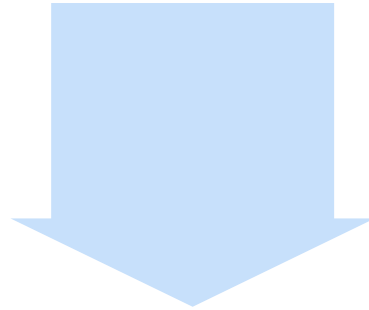
6- Développer de nouvelles fonctionnalités

- en optimisant la **gestion des catalogues pour les achats**,
- en développant les **fonctionnalités d'e-achat** et de dématérialisation du traitement des factures,
- en s'appropriant l'interface d'intégration des frais de mission, opérationnelle depuis octobre 2009, ce qui représente un potentiel de plus de 50 000 ressaisies annuelles supprimées,
- en poursuivant le déploiement des interfaces relatives à l'intégration des relevés d'opérations de la carte achat (de niveau 1) et de la carte logée (billetterie et hébergement).

Les délais de mise en œuvre d'une nouvelle organisation dépendent à la fois :

- de l'importance de la mobilité interne et externe sur la fonction finances, dans les centres régionaux et les unités (1 à 3 mobilités externes par an observées ces dernières années) et du rythme des départs à la retraite (24 départs prévus d'ici 2015);
- du degré d'adhésion des personnels.

La réorganisation envisagée doit par conséquent être accompagnée d'un plan de mobilité interne et externe qui pourra s'appuyer sur la volonté de renforcer la professionnalisation du métier « finances ».



3.2- FONCTION “GESTION DES RESSOURCES HUMAINES”

- Clarifier la gouvernance de la fonction support RH
- Demander aux centres régionaux dont les fonctions support RH sont les moins efficaces de progresser
- Rationaliser les processus de GRH
- Renforcer le pilotage de la fonction support RH

L'analyse de la fonction support ressources humaines révèle une fonction tout à la fois répartie sur le territoire et centralisée

- La fonction RH représente 248,10 ETP auxquels s'ajoutent 9,05 équivalents ETP externalisés soit 257,15 ETP .
- Les 248,10 ETP sont composés de 244,10 ETP ITA et 4 ETP chercheurs en situation d'administration dont 223 ETP ITA correspondent à des personnels titulaires.
- La fonction RH représente, hors externalisation, 19,7 % des effectifs ITA consacrés aux fonctions support et 3,3% du potentiel ITA de l'établissement ce qui est sensiblement inférieur à la moyenne des universités.
- La fonction support RH est majoritairement implantée dans les centres régionaux (53,3 %).
- Le taux d'encadrement de cette fonction se situe à 40,6 % (50,2% en catégorie B et 9,2% en catégorie C).

- les sous-fonctions « gestion administrative » (45,4%), « gestion des recrutements » (12,5%) et « développement qualitatif des RH » (30%) représentent 87,9% du total des ETP des centres.
- Dans les unités de recherche la fonction RH remplit une mission d'interface entre le service d'appui à la recherche et les unités de recherche. Elle n'est pas comptabilisée au niveau établissement.

- **le label « HR Excellence in Research »** a été décerné par l'Union européenne en 2010 à l'INRA

- **Des évolutions sont souhaitables :**
 - Améliorer la formalisation des procédures.
 - Animer les réseaux métiers au sein de la fonction RH
 - Organiser la subsidiarité pour les actes de gestion complexes et chronophage.
 - Prévoir les modalités d'organisation de la fonction dans les TGU.

- **L'impact de la politique managériale :**
 - l'alignement des modalités d'évaluation des personnels ingénieurs, y compris sont ceux qui sont affectés à des fonctions support, sur les modalités d'évaluation des chercheurs tend à favoriser l'esprit d'initiative propre aux chercheurs mais tend également à minimiser le rôle pourtant important de l'encadrement administratif dans l'efficacité de ce type de fonctions.

L'efficacité globale de la fonction RH est plutôt correcte et comparable à celle des universités

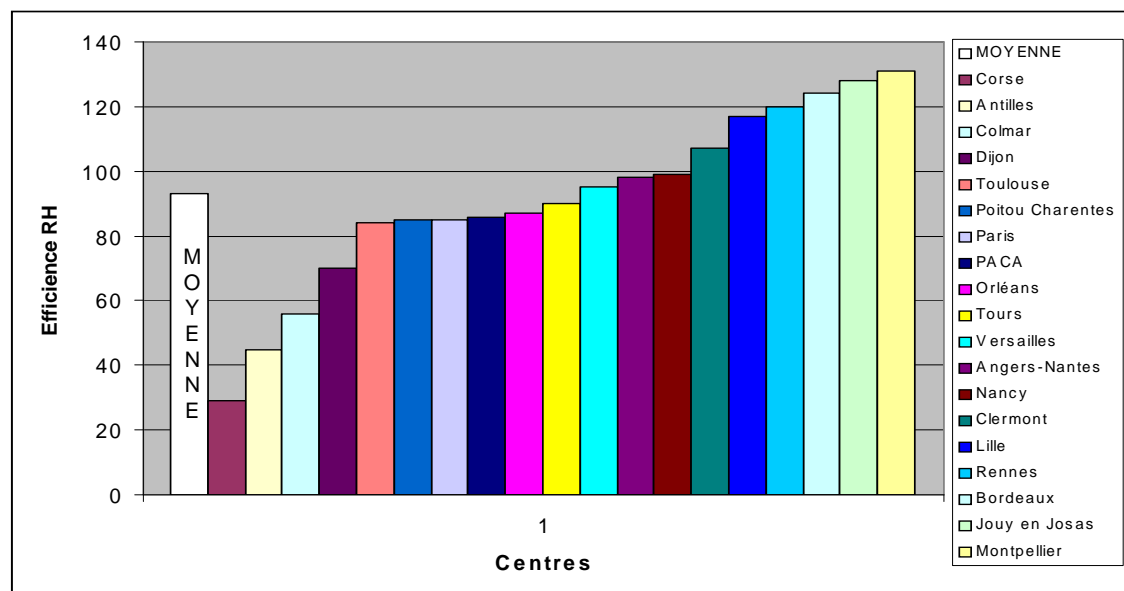
Au niveau global de l'établissement

- Le ratio le plus opérant permettant d'établir des éléments de comparaison avec d'autres établissements publics ou privés est le rapport entre le nombre de personnes gérées et le nombre d'ETP affectés à la fonction RH. En ce qui concerne l'INRA, il est égal à **50,8**.
- Les données moyennes issues d'une base de données McKinsey de plus de 500 entreprises de tous secteurs indique que les meilleurs ratios d'efficacité se situent entre 90 et 100 personnes gérées par ETP affecté à la fonction RH. La valeur médiane du panel se situe à 65 personnes gérées par ETP GRH.
- Pour comparer le ratio de l'INRA au calcul issu de la base de données Mckinsey, il faut déduire les 17,20 ETP dédiés à la sous-fonction « action sociale » au dénominateur. On obtient alors un ratio de **54,4** personnes gérées par ETP à comparer aux 65 dans le cas du panel d'entreprises.
- **Au regard de ce dernier ratio l'efficacité de la fonction RH de l'INRA est inférieure de 10 points à celle du panel McKinsey.**
- Ce résultat est obtenu alors que l'INRA consacre à la fonction RH 3,27 % de ses ETP ITA. Le ratio constaté sur la moyenne des universités est comparable mais il est obtenu en consacrant en moyenne 5 % des effectifs BIATOS à cette fonction, ce qui s'explique par la différence du rapport chercheurs/ITA et enseignants-chercheurs/BIATOS. **La part des ETP consacrés à la fonction RH sur l'ensemble des ETP de l'établissement est, pour sa part, comparable dans les deux types d'établissements, et se situe autour de 2%.**

Ce ratio est obtenu alors que l'INRA prend en charge la totalité des actes de gestion RH (de la gestion des corps à la gestion individuelle) contrairement aux universités qui partagent cette responsabilité avec le ministère et les rectorats d'académie.

Les propositions de réforme de la fonction RH (1/2)

- ✍ 1- La redéfinition des périmètres de gestion des emplois affectés aux fonctions support de l'établissement doit s'accompagner d'une animation métier forte de la part de la DRH. Elle doit constituer une tête de réseau pour tous les acteurs RH des centres et des départements, mais également des unités de recherche, en assurant les responsabilités de référent et d'animation professionnelle pour l'ensemble des sous-fonctions RH.
- ✍ 2- La fixation des cibles d'efficacité RH pour chacun des centres dont l'efficacité est située en dessous de la moyenne des centres.



Le nombre de personnes gérées par ETP GRH oscille entre 29 et 135. La moyenne nationale des centres se situe à 92 personnes gérées par ETP GRH.

La fixation d'objectifs d'efficacité pour la fonction support RH apparaît comme une condition nécessaire pour enclencher une dynamique.

- ✍ 3- Anticiper les effets de la création de TGU, en engageant une réflexion portant sur le regroupement des activités de gestion RH.
 - La mise en place des TGU entraînera le besoin d'une gestion RH de proximité significative, alliée à un besoin de professionnalisation accru en matière de gestion des personnels, pour des unités qui pourront dépasser la taille de certains centres actuels.
 - Les activités de GRH effectuées par les centres régionaux, éventuellement à distance, se concentreront dès lors sur l'appui aux procédures, le contrôle des actes de GRH des unités et le développement RH.

Les propositions de réforme de la fonction GRH (2/2)


4- Organiser une subsidiarité des actes de gestion à travers une spécialisation de centres experts

Il s'agira de désengorger les services des questions complexes représentant un volume d'actes de gestion réduit, mais chronophage, tout en sécurisant la gestion en confiant certains actes de GRH à des centres experts :

- le recrutement des personnels contractuels : parmi les contrats d'embauches de non titulaires traités dans les centres, cinq catégories type de contrats représentant 84% des flux traités ne posent aucun problème. Les autres types de contrats représentent 16% du volume mais peuvent consommer jusqu'à la moitié du temps dédié à cette activité, avec un risque d'erreur et de contentieux non négligeable. Ils pourraient être confiés à quelques centres experts.

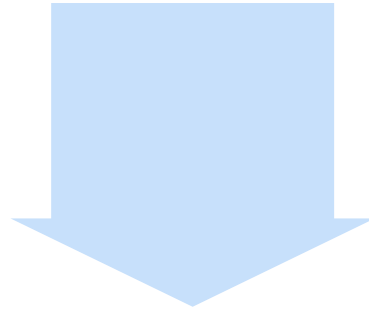
- la répartition des domaines très spécialisés d'ingénierie de formation entre les centres qui permettrait un gain d'efficacité substantiel tout en confortant le réseau des responsables de formation.

5- Documenter les processus et animer le réseau des gestionnaires de centres

 Les procédures sont décrites sur l'intranet de l'INRA mais les centres ont tendance à créer leur propre documentation et formulaires, ce qui est une source de dispersion des modes de gestion. Les responsables de gestion des personnels de centre gagneraient à travailler en groupes de travail sous l'impulsion de la DRH, qui capitaliserait ainsi les résultats obtenus à l'échelle de l'établissement.

6- Renforcer la mission de pilotage de la fonction RH





3.3- FONCTION “PATRIMOINE IMMOBILIER”

- Renforcer la gouvernance de la fonction support patrimoine
- Réorganiser les sous-fonctions “travaux et maintenance” autour de plaques interregionales
- Optimiser les moyens mis en œuvre dans les centres régionaux
- Accroître l’externalisation de la gestion locative

L'analyse de la fonction patrimoniale révèle une dispersion territoriale et une externalisation importantes

- La fonction patrimoniale représente 243,8 ETP, occupés à 90 % par des titulaires, auxquels s'ajoutent 199,7 équivalents ETP externalisés pour un potentiel total de 443,5 ETP.
- Elle représente, hors externalisation, 19,4 % des effectifs ITA consacrés aux fonctions support et 3,25 % du potentiel ITA de l'établissement.
- En tenant compte de l'externalisation, elle pèse 27,7 % des effectifs ITA consacrés aux fonctions support et 5,65 % du potentiel ITA de l'établissement. **C'est la fonction support qui consomme le plus de ressources humaines.**
- La fonction support patrimoine est presque totalement implantée en région (98 %).
- Le taux d'encadrement se situe à 30 % hors externalisation et à 17 % en comptant les ETP externalisés.

- Dans les 19 services régionaux d'appui à la recherche, la construction et maintenance lourde consomment 10,4 % des ETP internes patrimoine, la maintenance et gestion physique 49,4%, la gestion locative directe et celle des prestations externes 23,1 % et l'hygiène/sécurité/sûreté 12,9 %.
- Dans les unités de recherche – alors que le siège ne recense pas d'agent en charge du patrimoine – 15 à 20 ETP, répartis par petites fractions assurent de l'entretien courant.

- Un objectif stratégique en termes de patrimoine a été fixé: diminuer de 10 % la superficie SHON utilisée par l'organisme (actuellement 997 000 m²).
- La création de la Commission nationale des orientations immobilières (CNOI) permet un arbitrage « sur critères » utile et pertinent.
- L'externalisation des activités de masse (gardiennage, espaces verts, nettoyage) est déjà largement amorcée, avec un taux d'externalisation de 45,6 %.

- **Des besoins importants demeurent :**
 - Elaborer un schéma directeur stratégique du patrimoine immobilier ;
 - Développer la gouvernance patrimoniale du siège, tout en conservant et en adaptant l'organisation déconcentrée sur le territoire ;
 - Elever la technicité de la maîtrise d'ouvrage ;
 - Accompagner les besoins nouveaux de la recherche (adaptabilité, polyvalence et modularité des locaux) ;
 - Se doter d'outils de gestion informatique dédiés au patrimoine.

Les ratios d'efficacité de la fonction patrimoine sont corrects malgré la dispersion des moyens

Au niveau global de l'établissement

- Quatre ratios rendent compte de l'efficacité de la fonction. Les éléments de comparaison fournis par les audits RCE des universités indiquent qu'un ratio de 2000-2500 m²/ETP correspond aux bonnes pratiques observées. De même, le ratio d'efficacité de la sous-fonction maîtrise d'ouvrage est-il correct, au regard des pratiques du privé.
- **la fonction patrimoine de l'INRA apparaît efficace même si des axes d'optimisation sont avérés.**

montant du budget patrimoine exécuté / Nb d'ETP consolidés dédiés au Patrimoine	83 600 €
Nb de m ² SHON gérés / Nb d'ETP consolidés dédiés au patrimoine	2 250
ETP externalisés dédiés au Patrimoine / Nb total d'ETP consolidés dédiés au Patrimoine	45%
budget exécuté sous maîtrise d'ouvrage organisme / Nb d'ETP consolidés dédiés construction et maintenance lourde	1 257 000 €

Au niveau des services d'appui à la recherche en région

- Des différences sensibles sont constatées qui traduisent encore une dispersion des moyens. Le centre le plus efficace au regard du nombre de m² SHON gérés par ETP de la fonction patrimoine est le centre de Montpellier, le moins efficace – hors Paris, qui comptabilise le siège - est le centre des Antilles. Les écarts d'efficacité vont de 1 à 5, ce qui est très important. Ces ratios doivent toutefois être regardés avec prudence car ils reposent autant sur les allocations d'ETP internes que sur la qualité des contrats de prestations de services qui sont négociés localement.


Les écarts d'efficacité entre centres régionaux sont très importants


L'efficacité des centres régionaux - fonction patrimoine

La mission a constaté que l'efficacité des différents centres régionaux en matière de patrimoine immobilier est très variable d'un centre à l'autre. Elle préconise un scénario d'alignement des centres les moins efficaces sur la moyenne des centres.

Centres INRA	m ² SHON	ETP fonction patrimoine	m ² /ETP
Angers-Nantes	36 526	17,7	2 064
Antilles	23 163	21,9	1 058
Bordeaux	57 203	33,7	1 697
Clermont	93 985	30,6	3 071
Colmar	13 662	8,1	1 687
Corse	7 677	4,3	1 785
Dijon	50 483	24,6	2 052
Jouy en Josas	86 515	48,7	1 776
Lille	22 597	7,5	3 013
Montpellier	60 870	13,0	4 682
Nancy	28 114	9,2	3 056
Orléans	42 192	10,7	3 943
PACA	85 543	38,4	2 228
Paris	13 165	21,3	618
Poitou Charentes	63 328	14,7	4 308
Rennes	112 589	27,6	4 079
Toulouse	50 873	29,7	1 713
Tours	86 697	28,7	3 021
Versailles	62 611	44,3	1 413
Total centres régionaux	997 793	434,7	2 295

Les propositions de réforme de la fonction patrimoine (1/2)

 **1- Renforcer le rôle de pilotage de la CNOI** en lui confiant l'initiative de la politique d'investissement immobilier et non plus, comme dans la situation actuelle, le rôle d'arbitre des demandes ascendantes des centres, et doter l'INRA d'un véritable schéma directeur stratégique de l'immobilier, porté par la CNOI et décliné en schémas par centre régional.


 **2- Réorganiser les sous-fonctions pilotage/construction de la fonction patrimoine en région autour de 5 plaques interrégionales** chargées des études techniques, de la maîtrise d'ouvrage et du suivi des travaux de construction, de rénovation et de maintenance lourde et moyenne. Cela permettrait d'élever le niveau d'expertise, de spécialiser certaines activités et d'optimiser les moyens mis en œuvre (cherté et rareté des cadres A techniques dans ce domaine).

L'organisation de ces centres support pourrait être, à titre indicatif, la suivante (hors Antilles Guyane):




- Colmar, Nancy, Dijon
- Rennes, Nantes-Angers, Orléans, Tours, Poitou-Charentes
- Bordeaux, Toulouse, Clermont-Ferrand
- PACA, Corse, Montpellier
- Jouy en Josas, Versailles, Paris, Lille

Chaque plateforme serait hébergée par un SDAR, dirigé par un ingénieur de recherche et serait placée sous l'autorité fonctionnelle du MICSDAR.

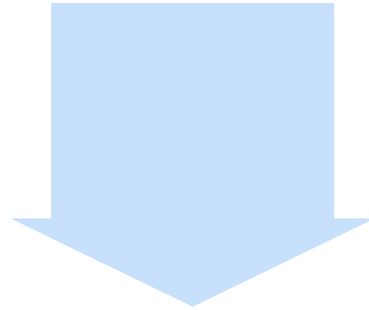
 **3- Réduire les écarts de moyens entre les centres régionaux** avec l'objectif d'aligner les moins performants sur la moyenne des centres (2 295 m² gérés par ETP).

 **4- Rationaliser les moyens des unités expérimentales**, en tenant compte de leur dispersion géographique. Un effort de mutualisation entre UE géographiquement proches pourrait être entrepris. Sur les 51 UE, 19 sont entièrement isolées, mais 32 pourraient faire l'objet de cette démarche, avec 9 points d'ancrage.

Les propositions de réforme de la fonction patrimoine (2/2)

-  **5- Mieux identifier les moyens en ETP des unités de recherche consacrés à la fonction patrimoine** et intégrer ces ressources dans la réorganisation de la fonction patrimoniale des centres régionaux.
-
-  **6- Accentuer l'effort d'externalisation des « activités de masse », à relativement faible valeur ajoutée,** de la fonction patrimoine. Les principaux domaines où un surcroît d'externalisation est possible sont :
- Les travaux de maintenance réalisés en régie (90 ETP internes, 49 externalisés). 17 départs à la retraite sont envisageables à 5 ans ;
 - Les espaces verts (16,5 ETP en régie). 5 départs à la retraite sont envisageables à 5 ans.
-
-  **7- Optimiser la gestion des contrats de prestations de services** en ciblant prioritairement les centres les moins efficaces (Antilles, Bordeaux, Dijon, Jouy en Josas, Toulouse et Versailles)..

Ces évolutions doivent s'inscrire dans les contraintes liées à la gestion des ressources humaines de l'établissement (56 agents susceptibles de prendre leur retraite d'ici 2015, pour 54,8 ETP).



3.4- FONCTION “SYSTEME D’INFORMATION”

- Renforcer la gouvernance de la fonction support SI
- Réorganiser la fonction SI autour de plaques interregionales
- Professionnaliser et optimiser la gestion des infrastructures via une externalisation partielle
- Optimiser les dispositifs de mutualisation existants

L'analyse de la fonction système d'information révèle une fonction qui a beaucoup évolué récemment et dont les moyens sont trop dispersés

- La fonction SI représente 202,3 ETP dont 190,9 ETP statutaires auxquels s'ajoutent 18 équivalents ETP externalisés pour un potentiel total de 220,3 ETP.
- Elle représente, hors externalisation, 15,7 % des effectifs ITA consacrés aux fonctions support et 2,67 % du potentiel ITA de l'établissement
- En tenant compte de l'externalisation, elle pèse 13,52 % des effectifs ITA consacrés aux fonctions support et 2,78% du potentiel ITA de l'établissement.
- La fonction support SI est majoritairement implantée en région (55,3 %).
- Le taux d'encadrement de cette fonction technique se situe à 56,6 %.

- Dans les 19 services d'appui à la recherche, l'exploitation des systèmes consomme 32,5 % des ETP SI, la gestion des parcs informatiques et l'assistance aux utilisateurs 23 % et l'administration des réseaux 18,2 %. Les autres activités traduisent plutôt une dispersion des moyens dans la mesure où elles mobilisent moins d'un ETP par centre.

- **Dans les unités de recherche une seule fonction « gestion du parc informatique et l'assistance aux utilisateurs » mobilise 59,1 ETP SI. S'y ajoutent environ 30 ETP informaticiens support gérés par les départements de recherche et selon l'étude d'un consultant externe des fractions de temps consacrées aux fonctions support SI par des personnels de tous statuts (chercheurs, doctorants, ITA) équivalentes à 50 à 100 ETP.**

- L'organisation de la fonction SI à l'INRA est récente : choix des progiciels RH et finance en 2004, création de la DSI et d'un comité directeur des SI en 2008 et organisation des CATI en 2008.

- **Des besoins importants demeurent :**
 - Accompagner les besoins nouveaux de la recherche (capacités d'hébergement, de stockage, de circulation des flux de données, d'accès et de partage des données, couplage expérimentation modélisation, analyse de très grands volumes de données, etc.) ;
 - Poursuivre le développement des outils de gestion (évaluation, patrimoine, gestion et modélisation de la masse salariale, comptabilité analytique) et les fonctions expertes d'aide au pilotage ;
 - Continuer à investir dans le domaine des infrastructures ;
 - Poursuivre les investissements dans le domaine du SI qui demeure un des principaux leviers d'action pour améliorer la performance globale de la gestion de l'établissement.

Les ratios d'efficacité de la fonction SI sont corrects malgré la dispersion des moyens et la sous-évaluation des ETP SI des laboratoires

Au niveau global de l'établissement

➤ Deux ratios rendent compte de l'efficacité de la fonction. Les éléments de comparaison fournis par la DGME indiquent qu'un ratio de 50-60 agents par ETP correspond aux meilleures pratiques observées. **Au regard de ce ratio la fonction SI de l'INRA apparaît efficace même si des axes d'optimisation apparaissent clairement.**

Nb de personnels hébergés dans l'établissement / Nb d'ETP consolidés dédiés à la fonction SI	79
Nb d'équipements (PC, imp., serveurs) sur le réseau / Nb d'ETP consolidés dédiés à la fonction SI	103

Ces ratios doivent cependant être appréciés avec prudence compte tenu des incertitudes qui pèsent sur l'importance réelle de l'activité support informatique dans les unités de recherche.

➤ Si la mission retient l'estimation d'environ 200 ETP consacrés à la fonction support SI dans les unités de recherche avancée par le consultant, le ratio d'efficacité « nombre de personnels hébergés dans l'établissement / nombre d'ETP consolidés dédiés à la fonction SI » tombe à 49 contre 79 ce qui situe néanmoins encore l'établissement dans la moyenne des établissements de la base Mc Kinsey.


Au niveau des services d'appui à la recherche en région

➤ Des différences sensibles sont constatées qui traduisent encore une sous-administration de la fonction et une dispersion des moyens. Le centre le plus efficace au regard du nombre de personnels gérés par ETP de la fonction SI est le centre de Jouy en Josas, le moins efficace est le centre de Corse. Ces ratios doivent être regardés avec prudence car en matière de SI, tous les centres ne proposent pas exactement les mêmes services.

➤ Il est possible de bâtir des scénarios d'optimisation de la fonction SI exercée dans les centres régionaux et notamment de la sous-fonction gestion du parc informatique et assistance aux utilisateurs.


Les propositions de réforme de la fonction système d'information (1/2)

 **1- Poursuivre, sous l'autorité du DSI, l'organisation de l'animation du réseau des informaticiens chargés de la fonction support SI.**

 **2- Réorganiser la fonction SI support en région autour de 5 plaques interrégionales chargées de la gestion du parc informatique, de l'assistance aux utilisateurs et de la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'infrastructures** (administration des réseaux, sécurité du SI, exploitation des systèmes, sauvegarde et stockage des données, messagerie). L'organisation de ces centres support pourrait être, à titre indicatif, la suivante (hors Antilles Guyane):

- Colmar, Nancy, Dijon ;
- Rennes, Nantes-Angers, Orléans, Tours, Poitou-Charentes ;
- Bordeaux, Toulouse, Clermont-Ferrand ;
- PACA, Corse, Montpellier ;
- Jouy en Josas, Versailles, Paris, Lille.

La cartographie définitive de ces plaques interrégionales (délimitation des circonscriptions et lieu d'implantation) devra être établie en cohérence avec la cartographie des besoins en informatique scientifique et devra tenir compte des possibilités de mutualisation avec des établissements partenaires.

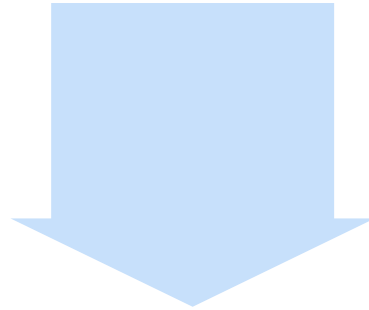
 **3- Développer l'externalisation des sous-fonctions « gestion du parc informatique et assistance aux utilisateurs », « gestion des infrastructures » et « exploitation des systèmes ».** Cet objectif concerne plus particulièrement :

- le support aux utilisateurs ;
- la gestion des infrastructures ;
- l'exploitation des serveurs.

Les propositions de réforme de la fonction système d'information (2/2)

4- développer les possibilités de mutualisation nationales

- Mutualisation d'une offre de services via RENATER tels que messagerie, sécurité SI, visioconférence, etc.
- Mutualisation entre les EPST de l'hébergement de leurs logiciels de gestion, via une solution externalisée ou non.
- Développement d'outils communs EPST-AMUE via la création d'un comité de coordination comprenant des représentants des universités et des EPST. Cette évolution passe également par la constitution d'une véritable communauté d'intérêts partagés entre EPST. Plusieurs thèmes pourraient être envisagés parmi lesquels l'élaboration d'un SI laboratoire commun ou la construction d'un outil de modélisation et de suivi de la masse salariale.
- Recensement des possibilités de mise en commun d'infrastructures sur des sites régionaux (expérimentation INRA-écoles d'agronomie sur les sites de Montpellier, Rennes) avec des organismes et/ou des établissements d'enseignement supérieur (voir point consacré aux plateformes interrégionales).
- Création de nouveaux groupements de commandes organismes-établissements d'enseignement supérieur dans le domaine informatique (actuellement fournitures de PC, de micro ordinateurs portables et de serveurs informatiques compatibles PC) (voir fonction achat).



3.5- FONCTION “RESTAURATION COLLECTIVE”

- Assurer le pilotage de la fonction support restauration collective
- Appuyer les centres régionaux dans leur maîtrise de la restauration collective
- Améliorer l'efficacité de la restauration collective par l'optimisation des moyens
- Achever l'externalisation de la restauration collective

La dispersion infrarégionale de la restauration est forte, son externalisation est importante et multiforme

L'externalisation est très avancée

- Dans les 19 centres régionaux d'appui à la recherche, 19,9 ETP internes et 116,1 équivalents ETP externes sont affectés à la fonction restauration collective.
- Les centres régionaux disposent en moyenne de 7,2 équivalent ETP.
- Les écarts de dotation en ETP (internes et externes) varient de 1 à 5, en corrélation avec la taille du centre et le niveau de dispersion des points de service.
- L'externalisation de la fonction est réalisée à 85,4 %. Un seul centre fonctionne encore significativement en régie directe (Clermont-Ferrand). 10 centres sur 19 n'ont plus d'ETP internes.
- Cependant, 7 petits points de distribution fonctionnent encore en régie directe.

Un émiettement des centres de distribution et des modes de gestion divers

Nombre de repas servis par an	Nombre de sites concernés	Nombre de repas servis par an	Nombre de repas servis par centre	Moyenne/jour (base 250 jours/an)
1 à 1000	23	5 973	260	1,04
1001 à 5000	30	76 368	2546	10,18
5001 à 15 000	16	108857	6804	24,01
15001 à 30000	9	206 526	22947	91,78
30001 à 80000	10	453 373	45337	181,35
Plus de 80000	5	553 980	110796	443,18

Centres	ETP interne	équivalents ETP externalisés	Taux d'externalisation
Angers-Nantes	0	6,1	100
Antilles	1,8	2	52,63
Bordeaux	2	7,7	79,38
Clermont	6,6	5	43,1
Colmar	0,5	1,2	70,59
Corse	0	0,5	100
Dijon	3	3,7	55,22
Jouy	0	10,9	100
Lille	0	2,4	100
Montpellier	2	5,8	74,36
Nancy	0	3,5	100
Orléans	1	4,6	82,14
Paca	1	8,3	89,25
Paris	0	7,7	100
Poitou-Charentes	0	5	100
Rennes	0	12,1	100
Toulouse	2	9,2	82,14
Tours	0	9	100
Versailles	0	11,4	100
Total	19,9	116,1	85,37

- Le service est rendu dans 93 points de distribution différents servant, en moyenne, de 1 à 675 repas/jour.
- 24 points de distribution assurent 79,9 % des repas servis, tandis que 53 points servent en moyenne 10, ou moins de 10 repas par jour.
- La gestion déléguée des restaurants de l'INRA assure 70 % du service, notamment dans 7 des 10 plus grands points de distribution (> 60 000 repas/an).
- 7 petits points de distribution fonctionnent encore en régie directe (moyenne de 3 200 repas/an).

fonction restauration collective de l'INRA propose un prix de revient peu compétitif

- Il n'existe pas de pilotage global de la fonction restauration.
- Les solutions adoptées pour offrir ce service aux agents, quel que soit le lieu où ils exercent leurs activités, sont locales, avec pour conséquences des écarts de statut, un émiettement de l'organisation (restauration en régie directe, conventions avec des collectivités, restaurant inter administratif, prestation de service privée...) et un prix de revient peu compétitif.

Environ 1 500 000 repas sont servis chaque année, à 70 % dans des restaurants de l'INRA, en gestion déléguée.

Mode de gestion	nombre de restaurants	nombre de repas/an	médiane repas/an	% des repas servis par an
régie directe	7	3875	3 200	1,80%
restaurants interentreprises	5	19 433	10 330	6,30%
gestion déléguée privée	24	45 789	30 000	70,90%
convention publique	26	8 506	1 000	13,70%
convention restaurant privé	30	3 456	1 800	6,80%
ticket restaurant	1	7 714		0,50%

- Le coût complet d'un repas servi est difficile à approcher, compte-tenu de la dispersion du service et de la multiplicité des acteurs concernés. La charge pour l'INRA est connue, mais elle ne reflète pas l'ensemble du coût de la fonction, du fait de la participation versée par les usagers. **Un coût de revient approché atteindrait 10,50 € en 2009 (avec l'immobilier et les frais généraux).**
- Le taux de couverture du coût du repas par les rationnaires est de 35 % (3,80 €/repas).
- **La mission préconise une démarche de connaissance plus fine du coût de revient complet des repas, préalable à un meilleur pilotage de la fonction, même si l'amélioration de la performance de cette dernière est rendue difficile par la dispersion du service sur le territoire et part le grand nombre des points de distribution.**
- A titre de comparaison, le prix de revient d'un repas s'élevait à 6,09 € au CNOUS (rapport IGAENR 2010) et à environ 7,50 € dans les collèges d'un département moyen de l'ouest (incertitude sur les frais de structure et l'immobilier), pour 2,2 millions de repas/an, sur 55 points de distribution, en régie directe). **La performance de l'INRA est donc perfectible.**

Les ratios d'efficience de la fonction restauration collective sont corrects malgré la dispersion des moyens

Au niveau global de l'établissement


Un ratio rend principalement compte de l'efficience de la fonction, le nombre de repas servis par ETP dans chaque centre. Il ressort à 10 490 repas/ETP/an. Les éléments de comparaison avec la restauration, en régie directe, des collèges d'un département moyen indiquent qu'un ratio de 10 000-13 000 repas/ETP ne s'éloigne pas des performances observées. **Au regard de ces ratios la fonction « restauration collective » de l'INRA apparaît efficiente même si des axes d'optimisation sont possibles.**


Nombre de repas servis annuellement / Nb d'ETP consolidés dédiés à la restauration collective	10 490
---	--------


Au niveau des services d'appui à la recherche en région


- Des différences sensibles sont constatées qui traduisent encore une dispersion des moyens. Le centre le plus efficient est celui d'Angers-Nantes avec 16 564 repas/ETP/an, le moins efficient est le centre des Antilles, avec 4 762 repas/ETP/an. **Les écarts d'efficience vont de 1 à 4**, ils s'expliquent par le différentiel de taille des centres et la dispersion de la distribution dans les 93 restaurants.
- L'effort d'optimisation doit prioritairement se porter sur les 24 points de distribution les plus importants. Et plus encore sur les 15 qui distribuent plus de 30 000 repas/an, dont 12 sont confiés par l'INRA en gestion déléguée privée.
Les pistes de cet effort d'optimisation pourraient être les suivantes:
 - benchmarking sur les prix de revient et d'objectif, permettant une renégociation des contrats ;
 - recherche de solutions locales plus économiques ;


Les propositions de réforme de la restauration collective


-  **1- Renforcer la MICSDAR en la dotant de moyens humains dédiés au pilotage de la stratégie de la fonction restauration collective** et de l'accompagnement des centres régionaux.

-  **2- Renforcer la relation avec les responsables de la fonction achat des centres** à travers la rédaction de cahier des charges type, voire la passation de marchés nationaux pour les plus gros points de restauration accueillis dans les locaux de l'INRA.

-  **3- Améliorer la connaissance de l'offre de service rendue aux agents de l'INRA** (banques de données de coûts, contrats type, comparaison des différentes solutions adoptée pour chaque point de distribution entre-elles, notamment par catégories de taille du restaurant, etc.).

-  **4- Réduire les écarts de performance entre les centres régionaux en recherchant des solutions moins onéreuses, avec pour objectif l'alignement des centres les moins performants sur la moyenne des centres** (10 490 repas servis/ETP/an).

-  **5- Différencier le traitement des points de distribution, en portant l'effort d'efficience sur les 24 plus importants, qui servent plus de 15 000 repas par an** et qui appartiennent principalement à l'organisme. Pour produire ses effets, cette évolution doit s'inscrire dans le moyen terme pour tenir compte des délais nécessaires à l'évolution des contrats de prestation de services – publics et privés – en cours. Elle nécessite un lien fort avec les responsables de la fonction achat.

-  **6- Achever l'effort d'externalisation d'une fonction éloignée du cœur de métier.** Actuellement, 7 points de distribution fonctionnent encore en régie directe. Ils mobilisent 12,6 ETP, pour un total de 27 110 repas servis. Leur taille moyenne est faible (3 873 repas/an) et leur ratio d'efficience moyen assez médiocre (2 223 repas/an/ETP), soit 20 % de la moyenne des centres.



4- Politique d'achat de l'INRA et fonction « achat

- Mieux identifier et renforcer la fonction Achat
- Renforcer le pilotage de la politique d'achat
- Renforcer les marchés leur mutualisation
- Accroître la dématérialisation de l'achat
- Améliorer l'achat scientifique

Achat : une fonction support vue par l'établissement comme sensible et stratégique... mais dont l'identification est encore insuffisante

L'achat à l'INRA, c'est environ 190 M€ HT annuels, 500 marchés et...seulement 56 ETP

- **Le niveau central impulse une stratégie achat**
- **Le centre régional niveau charnière** : Les directeurs des services d'appui, ordonnateurs secondaires, sont nommés pouvoir adjudicateur. Ils concluent l'ensemble des procédures formalisées concernant leur zone géographique et assurent le contrôle des achats conduits par les unités. Il sont assistés d'un responsable achat.
- **Les unités de recherche assurent l'achat au quotidien**: Les responsables d'unité sont responsables des procédures d'achat conclues en dessous des seuils.
- **L'animation de la politique d'achat de l'INRA est basée sur des réseaux**
 - **un réseau externe inter EPST** qui a abouti à l'adoption d'un référentiel achat inter EPST commun et à la conclusion de quelques groupements de commande .
 - **un réseau interne des responsables achat** dont l'animation est sérieuse
- **L'absence de service juridique est handicapante**
- **Des réalisations intéressantes**
 - **un guide des achats** « l'achat sécurisé efficace et responsable ».
 - **un portail intranet** qui propose une documentation de fond.
- **Des procédures d'achat sécurisées** : le nombre de marchés soumis au contrôle *a priori* a été réduit pour se concentrer sur les marchés « à risque » et le contrôle *a posteriori* qui se développe permet d'alimenter la réflexion d'optimisation sur certains types d'achat

Les personnels : des moyens en ETP limités mais dont l'utilisation peut être optimisée ...

- **Des procédures d'achat optimisées nationalement**
 - **le service des achats** assure la mutualisation des achats de fournitures générales ou scientifiques dans les **domaines** stratégiques où **une optimisation des dépenses par la centralisation est attendue** (télécommunication, carburants, billetterie, fluides et assurances des véhicules, les contrôles réglementaires des installations collectives).

 - D'autres domaines d'intervention sont partagés entre le niveau national et les centres : matériels, logiciels et consommables informatiques, reprographie et fournitures de bureau, fournitures et consommables d'hygiène, abonnement à des revues, véhicules, alimentation animale, consommables courants de laboratoire, gaz de laboratoire, équipements généraux de laboratoires, formation.

- **Dès qu'un marché national couvrant l'ensemble du territoire a été notifié, le niveau local est de fait dessaisi.**

- Les ETP de la fonction achat sont répartis sur l'ensemble du territoire :
 - **6 ETP (11 % de la fonction) sont implantés au siège ce qui est trop peu au regard des missions du service**
 - 38 ETP (68 % de la fonction) sont dans les centres soit en moyenne 2 ETP par centre (l'amplitude va de 0,3 ETP à 4 ETP) ;
 - 12 ETP, (21 % de la fonction) dans les 274 unités de l'INRA,. **Ce décompte est peu crédible compte tenu du nombre d'actes d'achat recensés dans les unités et de la présence d'experts contactés *intuitu personae*.**

- **61 % du montant des achats, toutes catégories confondues, sont réalisés par les unités** ce qui s'explique principalement par le choix de placer l'achat scientifique au plus près des chercheurs et par la forte dispersion géographique des installations de l'institut. **Le besoin d'optimisation du réseau de l'achat va donc très au-delà des ETP entièrement dédiés à l'achat.**

Les achats de l'INRA laissent une part croissante aux achats scientifiques

Catégories d'achat	2007	2008	2009	Part 2009 (%)
1 - Approvisionnements généraux	19 205 669	20 655 758	20 940 166	11,0
2 - Logistique	29 360 090	30 923 557	34 192 021	18,0
3 - Information, documentation et communication	9 662 955	8 931 866	9 869 502	5,2
4 - Bâtiments et infrastructures	11 835 835	12 787 750	16 854 347	8,9
5 - Approvisionnements scientifiques	52 898 124	55 837 669	59 234 441	31,2
6 - Informatique	10 505 635	10 949 526	11 073 548	5,8
Achats hors marché	41 890 117	40 372 163	37 691 570	19,9
TOTAL (en k€)	175 358 424	180 458 289	189 855 595	100,0

➤ **L'évolution des achats est globalement maîtrisée** : progression des achats de 8,27 % entre 2007 et 2009, tandis que le total des dépenses exécutées par l'INRA progresse de 9,33 %.

➤ **L'achat scientifique progresse plus vite que les autres dépenses** (31,2 % en 2009) : il représente un chiffre d'affaire de 59,2 millions en 2009. **Ce montant progresse de 11,97 % entre 2007 et 2009, pendant que les autres achats progressent seulement de 6,6 %.** (*sous réserve d'une réelle continuité dans l'affectation des achats aux catégories*).

➤ **La part des achats hors secteur concurrentiel est en baisse** : il s'agit ici des achats non soumis à l'application du code des marchés publics. 19,9 % des achats sont réalisés hors marché en 2009 contre 23,8 % en 2007. Cette baisse s'explique notamment par l'extension des domaines soumis à la concurrence.

➤ **La croissance des achats scientifiques « portée » par des achats « courants » ... alors que les investissements plafonnent** Par exemple: a catégorie 52 (*Gaz et produits pour la chimie, la biochimie, la biologie et services connexes*) -qui représente 28% des achats scientifiques de l'INRA- progresse de 20,1 %.

Marchés : une réelle volonté d'optimiser les procédures d'achat, mais des résultats peu évalués

- Les **domaines d'intervention du niveau national ont été choisis en fonction de la marge d'optimisation possible**. ces **domaines impactent peu « la réactivité scientifique » des unités**. Ils se prêtent donc bien aux mécanismes de mutualisation.

	Nb de marchés	Volume maximum d'achat sur la durée des marchés
Informatique (matériels, logiciels, consommables) et téléphonie	33	37,8 M€ maximum sur 4 ans
Déplacements / Hébergement	1 / 1	30 M€ / 3,5 M€ maximum sur 4 ans
Revue et abonnements	31	10 M€ de dépenses prévisionnelles sur 4 ans
Papiers - fournitures de bureau ...	2	Sans plafond ; 7,2 M€ achats prévisionnels sur 4 ans
Flotte de véhicules : carburant et assurance	2	0,57 M€ pour le seul marché assurance ; le marché carburant est passé sans plafond, avec une estimation de volumes.
TOTAL	67	

- Certains domaines qui entrent dans la catégorie des achats mutualisables n'ont pas encore été pris en compte ; il n'existe notamment **aucun marché dans le domaine de l'approvisionnement scientifique**.
- **Le choix des procédures reste classique**. les marchés nationaux sont passés sous la forme d'appel d'offre ouvert ou de marchés négociés. **l'INRA n'a pas mis en place d'accord cadre** .
- **Les groupements de commande** :
 - un effort de mutualisation a été réalisé sur les achats de revues scientifiques (la question posée par la documentation scientifique des UMR demeure néanmoins)
 - le travail en commun avec les services achat des autres EPST a permis la mise en place de plusieurs groupements de commande, dont certains ont déjà été renouvelés. Ainsi le marché en 4 lots de matériels informatiques basé sur la base d'une convention conclue entre 7 EPST, 1 école et 5 universités a été renouvelé en juin 2009
 - l'INRA est pilote pour le marché de fournitures de bureau, papier et consommables informatiques en 3 lots.

Les marchés notifiés par les centres régionaux de l'INRA en 2009

- L'activité des centres se concentre largement sur les **marchés de travaux**

Montant (HT)	Travaux	Fournitures	Services	Total
20 000 € ≤ Montant < 90 000 €	141	46	47	234
90 000 € ≤ Montant < 133 000 €	26	13	10	49
133 000 € ≤ Montant < 1 000 000 €	52	30	14	96
1 000 000 € ≤ Montant	1	1	2	4
Total	220	90	73	383

- Un centre passe en moyenne **20 marchés par an**, ce qui n'est pas très significatif .
- 4 marchés seulement sont supérieurs à un million d'euros et correspondent à des opérations particulières.
- Les **regroupements interrégionaux ou inter-établissements sur une plateforme sont quasiment inexistant** : un groupement de commande été mis en place aux Antilles pour l'entretien des espaces verts entre le centre de l'INRA et le CIRAD
- **L'évaluation des résultats est rare**. Le travail est conduit pour quelques marchés stratégiques tels que le marché de déplacement pour lequel l'INRA a choisi de recourir à une assistance externe. Il est possible de projeter, après 6 mois d'activités, une **économie annuelle de plus de 270 K€ (soit de l'ordre de 3,5%)**.
- La **phase amont est presque exclusivement manuelle**. Seuls 4 centres utilisent un logiciel d'aide à l'élaboration des marchés. Les EPST réfléchissent actuellement à l'achat d'un outil, peut être commun.

Les axes d'évolution de la fonction achat (1/2)



1- Mieux identifier et renforcer la fonction achat.

- l'**identification des compétences** « achat » et leur mise en réseau facilitera les mutualisations surtout dans les domaines scientifiques où les rapprochements possibles en unités sont thématiques plus que géographiques.
 - l'établissement ne dispose actuellement que de **deux acheteurs** au niveau du siège, ce qui est notoirement insuffisant.
-



2- Renforcer le pilotage de la politique achat

- mieux lier, au sein de la DIFAG, programmation marchés et programmation budgétaire. Ainsi, lorsque deux centres disposent d'un budget pour une opération similaire, la **préparation d'un marché unique** devra être privilégiée ;
 - construire une cartographie des achats ;
 - définir des objectifs nationaux chiffrés en matière d'optimisation économique, de réduction des coûts induits, de développement durable, d'égalité d'accès aux ressources et quelques indicateurs de suivi et les diffuser.
 - développer le suivi et l'évaluation des marchés et mettre en place des audits achat. Pour l'instant l'évaluation des résultats des différents niveaux est réalisée au niveau central par des campagnes de contrôle. Le service ne dispose pas des ressources nécessaires pour multiplier ce type de mission. **Le niveau régional doit donc être mobilisé pour conduire des évaluations**, identifier les points d'optimisation et les diffuser;
 - doter la fonction achat des outils qui lui sont nécessaires. Il est urgent de consolider l'usage du PGI dans l'établissement et de choisir et déployer un outil d'élaboration de marchés.
-



3- Renforcer les marchés et leur mutualisation

- les marchés existants ne couvrent pas encore tous les domaines mutualisables (par exemple la reprographie) même si ce périmètre, si l'on excepte les achats non soumis aux marchés et les achats scientifiques, est, grâce aux efforts accomplis, faible. La mission considère qu'il est possible d'augmenter la **portée des marchés de 5% du volume** des achats de l'INRA (190 M€ annuels environ) et de générer une économie réalisable est de 10% du montant des achats, soit **1 M€ par an**
- l'optimisation des marchés à leur renouvellement permet un gain significatif. L'exemple du marché de déplacement en est caractéristique. Cette opération doit être renouvelée. **Un périmètre de marchés non encore optimisés de l'ordre de 60 M€ annuels permet à la mission de conclure qu'une optimisation de la moitié à la totalité de ces marchés conduirait à un gain de 1 à 2 M€ par an (au fil des renouvellements, soit un cycle de 4 ans).**

Les axes d'évolution de la fonction achat (2/2)

- la constitution de groupements de commande doit être poursuivie :
- * au niveau national, dans la dynamique inter-EPST naturellement ouverte aux universités les plus dynamiques en la matière, mais également avec l'UGAP, l'AMUE et le SAE ;
- * au niveau régional, entre centres INRA, mais aussi en inter-établissements, notamment avec les EPST, les universités et les écoles supérieures d'agronomie qui sont les partenaires privilégiés d'activité recherche (marchés de fournitures générales, espaces verts, etc.). Cette collaboration pourrait prendre la forme d'une plateforme de services partagés;
- * au niveau interrégional, l'organisation de l'achat devra également s'aligner sur les options prises dans l'organisation d'autres fonctions support de l'INRA (patrimoine et SI notamment).

4- Accroître la dématérialisation de l'achat

L'établissement a d'ores et déjà su se mobiliser sur le coût de l'acte d'achat. Trois pistes principales sont actuellement explorées et doivent être consolidées et approfondies:

- les catalogues électroniques ;
- la mise en place du niveau 3 de la carte achat permettrait d'optimiser, via une interface avec les fournisseurs et leurs catalogues électroniques, la carte achat de niveau 1 utilisée aujourd'hui par les directeurs d'unité pour régler les achats inférieurs à 4 000 €.
- l'établissement a mis en place une carte affaire dont l'usage peut encore être élargi (500 cartes pour 8 000 agents qui se déplacent).

5- Améliorer l'achat scientifique

Les achats scientifiques sont en majeure partie réalisés par les unités. Toute évolution de ce dispositif doit être réfléchie dans un cadre **préservant impérativement la souplesse, la rapidité et la fiabilité** de l'approvisionnement scientifique...et la **confiance des chercheurs** mais l'analyse de l'évolution des achats scientifiques de fonctionnement démontre le besoin impératif de leur amélioration à travers :

- la mobilisation de réseaux d'experts ;
- la centralisation de certains achats inter-EPST par le biais d'accords cadres ;
- l'approfondissement et la mutualisation de la connaissance des fournisseurs pour mieux négocier (Pour le seul INRA, 8 fournisseurs scientifiques bénéficient d'un chiffre d'affaire annuel de plus de 1 M€ HT) ;
- la mutualisation inter-établissements de certains marchés de nature scientifique ;
- la facilitation de la comparaison des fournisseurs par les acheteurs, via la mise en place de places de marchés.

Les achats scientifiques réalisés hors marché représentent environ 52 M€ ; la conclusion – à terme – d'une moitié sous forme de marchés représente un potentiel de gain (avec le taux de gain précédent de 10%) d'environ 2,5 M€ par an.

Présentation des recommandations de l'équipe d'audit



**5- Récapitulatif des réformes
proposées**

Récapitulatif de l'ensemble des réformes proposées et des pistes associées

1

Gouvernance des fonctions support

- 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.
- Introduire dans le prochain contrat d'objectif un indicateur global mesurant l'évolution du poids relatif des fonctions support.
- Développer les outils de gouvernance des fonctions support (lettres de mission, politique indemnitaire).
- 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 (MICSDAR) et les centres régionaux et leur SDAR.

2

Organisation territoriale des fonctions support

- Engager une réflexion sur l'évolution des relations centres-SDAR autour de trois scénarios :
 - renforcer le rôle des présidents de centre ;
 - découpler l'organisation des centres qui repose sur une logique scientifique de l'organisation des fonctions support et soutien, laquelle relèverait de services d'appui interrégionaux rattachés directement à la direction générale déléguée à l'appui à la recherche ;
 - tirer les conséquences des différences de taille constatées entre les différents centres et du coût du maintien d'une structure administrative complète dans les petits centres (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).
- Améliorer la connaissance et la maîtrise des fonctions support dans les unités de recherche.

3

Ressources propres et financement des fonctions support

- Relever progressivement le taux de prélèvement sur ressources propres pour assurer le financement d'une partie des activités support de l'établissement pour atteindre 13 %.
- Faire évoluer les règlements propres à chaque type de subvention ou à chaque agence de financement, pour qu'il soit possible d'imputer sur la subvention ou le contrat le coût complet de fonctionnement des fonctions support qui s'y rapportent.

Récapitulatif de l'ensemble des réformes proposées et des pistes associées

4

Perspectives de mutualisation de site

- Engager effectivement l'expérimentation de délégations globales de gestion.
- Modifier les indicateurs de performance portant sur la part des ressources propres afin de ne pas nuire au développement de la DGG.
- Compléter le système d'information de l'INRA à travers des dispositifs d'échanges réguliers de données avec ses partenaires, afin de connaître précisément les ressources humaines et budgétaires globales des UMR.
- Poursuivre la construction de campus intégrés et en formaliser les conséquences en termes de gouvernance des services fusionnés.
- Introduire l'objectif de création de campus intégrés dans les contrats respectifs des établissements concernés.
- Développer la création d'unités de recherche sous contrat.

5

Optimisation des fonctions support de l'INRA

- Réorganiser la fonction finances à partir d'une cartographie des processus et d'un nombre réduit de services financiers-agences comptables secondaires.
- Faire progresser les centres régionaux les moins efficaces, organiser la subsidiarité de gestion de certaines activités RH et renforcer le pilotage de la fonction.
- Réorganiser la fonction patrimoine "construction" autour de 5 plateformes interrégionales, optimiser la gestion courante du patrimoine par une rationalisation des moyens et de la gestion locative en renforçant l'externalisation.
- Réorganiser la fonction SI autour de plaques interrégionales, développer l'externalisation et optimiser les dispositifs de mutualisation nationaux.
- 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"

- Mieux identifier et renforcer la fonction achat.
- Renforcer le pilotage de la politique achat.
- Augmenter le périmètre des marchés, optimiser leurs conditions de passation et leur mutualisation tant au niveau national, avec les réseaux d'établissements, qu'au niveau régional, notamment avec d'autres opérateurs locaux.
- Accroître la dématérialisation de l'achat.
- Optimiser l'achat scientifique.