

# La modernisation du management public : des principes aux réalités

---

## I. Intervention de Michel Eddi

Michel Eddi est Directeur général délégué à l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) depuis février 2005, après avoir été Directeur scientifique adjoint et secrétaire général au Cirad. Il est notamment responsable à l'Inra du projet PEGASE 'projet d'établissement pour une gestion administrative et scientifique efficace', qui est l'objet de son intervention. M. Eddi précise qu'il est ingénieur de formation et qu'après son doctorat il a travaillé une quinzaine d'années comme chercheur au CEA dans le domaine de la sûreté nucléaire. Ses activités syndicales lui ont permis d'entrer à l'ENA (troisième concours).

En préambule, M. Eddi souligne que la modernisation de la gestion publique est un thème d'actualité. La LOLF (loi d'orientation des lois de finances) organise et structure dorénavant le budget de l'Etat, et donc celui de la recherche publique. L'attractivité d'un système de recherche repose sur sa qualité scientifique intrinsèque (critères d'excellence) mais aussi sur son efficacité collective.

### I.1. Le projet Pegase de l'Inra

L'Inra est un EPST (établissement public à caractère scientifique et technologique) d'environ 9.000 personnes, dédié à la recherche finalisée dans le champ de l'agronomie de l'environnement et de l'alimentation. Il est constitué de 21 centres répartis sur tout le territoire national. Marion Guillou, Présidente Directrice générale de l'Inra, a souhaité que soit élaboré un plan de simplification administrative, (sous-entendu l'administration actuelle est trop compliquée !).

**La première étape** a consisté en une enquête auprès de la communauté scientifique afin d'en comprendre les attentes. Des questionnaires ont été adressés aux directeurs des 450 unités de recherche.

Les réponses ont été traitées par la méthode des occurrences de mots, ce qui a permis une représentation spatiale des préoccupations selon leur proximité et association. Ainsi par exemple, le terme « gestion » est étroitement associé à « ressources humaines » et « ressources financières », alors que le terme « agent » en est beaucoup plus éloigné.

#### **Les principes retenus**

Le chantier doit concerner la gestion de l'ensemble de l'établissement. C'est donc bien l'affaire de tous.

Le chantier a pour ambition de simplifier chaque fois que cela est possible, mais ce n'est pas le seul objectif. Il existe des outils informatiques qui permettent de simplifier et d'harmoniser sans changement radical.

Le chantier doit reposer sur le pragmatisme et le réalisme. Il faut le mettre en œuvre avec intelligence et opportunité.

Le chantier doit prendre en compte l'organisation déconcentrée de l'Inra.

A cet effet, un plan d'action national définit les objectifs, les principes, la méthodologie et les actions coordonnées au niveau national. Des actions locales sont initiées et pilotées par les

conseils de gestion des Centres.

**Le plan d'action national** a été programmé sur deux ans :

**A un an** pour permettre des effets immédiats, visibles, palpables permettant de lutter contre le scepticisme ambiant. Le plan consiste à :

- Déployer des outils modernes d'ingénierie financière et comptable (cartes d'achat, cartes d'affaires, cartes de paiement)
- Engager la dématérialisation de certains dossiers (fiche d'évaluation, dossier d'avancement et d'entretien individuel, commandes et factures, contrats)
- Faciliter la gestion des moyens au niveau de l'unité (circuit de signatures des missions, recrutement de personnel non permanent, billetterie)
- Uniformiser les procédures de traitements en gestion de certains dossiers (pièces justificatives, déplacements, traitements des factures).

**A deux ans**, l'objectif est de :

- Définir le cadre de suivi des fonctions d'appui à la recherche (cartographie des fonctions, compétences mobilisables, suivi et pilotage de l'appui à la recherche, analyse des modalités d'organisation)
- Reformuler en profondeur la gestion des missions et des déplacements (règles de gestion, simplification des procédures, harmonisation des règles)
- Accompagner le déploiement de S2I (procédures de recrutement, concours, gestion électronique de documents)
- Simplifier et harmoniser une procédure de gestion au service des unités (gestion des contrats)
- Développer un cadre de gestion au sein de l'établissement au service du pilotage de ses activités (tableaux de bord, contrôle de gestion)
- Approcher certains thèmes de manière partagée avec les autres établissements de recherche (convention de mandat unique pour les UMR, réseau des correspondants des systèmes d'information, plateforme informatique CNRS/INRA).

Au niveau local, des actions sont également favorisées et labellisées « PEGASE » pour assurer leur conformité aux principes, objectifs et méthode du plan d'action national. L'équipe projet est chargée d'accompagner et d'analyser les retours d'expériences.

### **Les modalités de pilotage et d'évaluation du projet**

Le pilotage est assuré par les utilisateurs. Le comité de pilotage, placé sous la responsabilité de M. Eddi, est en charge de la conduite opérationnelle du chantier. L'équipe projet est chargée du suivi des actions nationales et de la coordination des actions locales. Un Comité de suivi, composé de responsables scientifiques, valide les objectifs et les priorités en interaction avec le Comité de pilotage.

Un site Web est dédié à l'opération pour l'information et la communication vis-à-vis de la communauté scientifique, ainsi que pour le recueil des anomalies et des propositions.

Pour développer une culture du résultat dans le domaine de la gestion, il est envisagé de :

- Elaborer une Charte du gestionnaire,
- Introduire la démarche qualité dans les fonctions d'appui à la recherche,
- Réaliser un audit du plan d'action à 2 ans, vraisemblablement par l'IGAENR,
- Mettre en place une structure d'audit interne auprès de la Présidence (analyse et recommandations).

En conclusion, M. Eddi souligne qu'il faut beaucoup de réalisme et de pragmatisme pour conduire un processus de modernisation qui implique un grand nombre d'acteurs. Il faut que le concept soit bon mais aussi mobiliser les acteurs pour travailler ensemble et réaliser l'objectif.

Le processus de modernisation procède d'une véritable dynamique qui se construit et se modifie tout au long de son déroulement avec intelligence et opportunité.

## II. Intervention de Jean-Richard Cytermann

Jean-Richard Cytermann est inspecteur général de l'Inspection générale de l'administration de l'enseignement supérieur et de la recherche (IGAENR). Il a été directeur du cabinet du ministre de la recherche, Claude Allègre, et responsable du service de statistiques et d'évaluation du ministère de la recherche. Il est professeur associé à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) où il assure un séminaire en sociologie et économie de l'éducation. Il précise que ses propos, qui s'appuient sur une longue expérience d'une administration centrale de l'enseignement supérieur et de la recherche, n'engagent que lui-même.

### **Quel est le contexte de la modernisation du management public ?**

Depuis plus de vingt ans, on observe de profonds changements qui se sont particulièrement accélérés sur la dernière décennie.

Les impératifs de la compétitivité internationale pèsent de plus en plus lourd. Le système de recherche français est comparé aux autres en termes d'attractivité.

De nouveaux acteurs publics sont apparus ou sont devenus plus présents. Ainsi la loi sur la recherche de 1982 et celle de 1984 ont été rédigées alors que les universités étaient des acteurs mineurs. Aujourd'hui, les enseignants-chercheurs sont majoritaires dans les unités mixtes de recherche (UMR). Les régions et l'Europe avaient un rôle faible dans le domaine de la recherche, mais les financements incitatifs qu'elles proposent aujourd'hui sont élevés et donnent lieu à une véritable course aux contrats. Les relations entre le secteur privé et le secteur public se sont intensifiées et contractualisées. La gestion des contrats, les enjeux liés à la valorisation de la recherche et la propriété industrielle ont rendu nécessaire la 'professionnalisation' de la gestion.

Aujourd'hui, il existe un consensus pour une modernisation et une réduction de la complexité du système national de recherche, consensus auquel répond partiellement la nouvelle loi sur la recherche, actuellement en discussion au parlement. Par ailleurs, dès 2006, la LOLF permettra une gestion par la performance avec l'idée sous-jacente de rendre le système plus efficace, plus lisible, du point de vue de l'utilisateur, du citoyen ou du contribuable.

La modernisation et la simplification de la gestion concernent plusieurs niveaux :

- Celui du laboratoire, où se ressentent directement les difficultés liées à une complexité de la gestion
- Celui des opérateurs ; les établissements publics de recherche mènent des actions de modernisation de leur pilotage.
- Celui de la relation même entre l'Etat et les établissements. L'Etat apparaît souvent comme tatillon, même si sa tutelle est faible en réalité. La mise en place de politiques contractuelles, dont la nécessité est renforcée avec la LOLF, est sans doute le moyen privilégié d'un pilotage plus moderne.

Au niveau de la région, la régulation est nécessaire mais plus difficile du fait du grand morcellement et du nombre des partenaires territoriaux.

### **Quels sont les instruments de la modernisation ?**

Les textes, mais aussi et surtout les pratiques et les processus qui en permettent l'application. Les textes réglementaires ou législatifs sont nécessaires pour apporter la sécurité juridique, mais les meilleurs textes ne suffisent pas à garantir l'efficacité ou l'effectivité de leur mise en oeuvre. Ainsi la loi sur la recherche et l'innovation de 1999 a adopté un dispositif favorisant la mobilité avec les entreprises mais n'a pas entraîné une augmentation significative de cette mobilité. De même des établissements, pourtant soumis aux mêmes textes, les utilisent de manière différentes et certains utilisent les possibilités des textes mieux que d'autres.

Pour moderniser le contenu des textes, il faut une certaine 'intelligence' pratique qui autorise des options, des choix à titre expérimental, adaptés à l'institution ou à la situation.

### **Quels sont les sujets de la modernisation ?**

#### La simplification financière

- Le projet de loi sur la recherche apporte dans ce domaine un certain nombre de réponses satisfaisantes, comme le rapprochement des régimes de contrôle financier des EPST, des EPIC et des universités, le passage au contrôle *a posteriori*, la désignation d'un mandataire unique pour la gestion des UMR (qui relèvent souvent de plusieurs administrations différentes), l'exemption des EPST et des universités de l'application du code des marchés publics et leur exonération de l'impôt sur les sociétés. Cependant la gestion des missions reste un problème non réglé par la loi (on conserve le système de frais forfaitaires selon la durée et le lieu de la mission).

- La LOLF permet une globalisation de l'enveloppe budgétaire et donne une marge de manœuvre plus grande à l'opérateur, malgré le principe de fongibilité asymétrique qui interdit le changement de ligne budgétaire dans le sens 'personnel' vers 'fonctionnement' (ce qui peut compliquer la gestion de personnel temporaire sur vacations par exemple).

#### La gestion des ressources humaines

C'est sans doute le domaine où se côtoient le plus d'archaïsmes et d'innovations. Beaucoup de progrès ont été réalisés au niveau des textes, comme par exemple les dispositions prévues dans la loi sur la recherche et l'innovation en 1999 concernant la création d'entreprises par la recherche publique. Mais le décret de 1984 sur le statut des enseignants-chercheurs ne permet pas la modulation de leurs services ni la reconnaissance des actions pédagogiques, bien qu'ici ou là des initiatives ont été prises dans ce sens.

Il n'y a pas eu consensus pour la convergence des statuts des personnels de la recherche et de l'enseignement supérieur. D'aucuns opposent à tort le statut de fonctionnaire à la flexibilité.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est un autre thème récurrent du débat sur la recherche. Il s'agit de pouvoir professionnaliser certains métiers de la recherche comme les 'managers' de contrats européens ou contrats industriels, ceux de la valorisation de la recherche et du transfert technologique, ainsi que l'expertise. Dans ces domaines, on procède de plus en plus à la mutualisation des moyens et des compétences.

Le pilotage de la modernisation est essentiel au niveau des grandes orientations scientifiques et des choix des priorités nationales. Il l'est aussi au niveau des établissements eux-mêmes qui, pour se moderniser, doivent améliorer leurs systèmes d'information.

L'avant-projet de loi sur la recherche contient des mesures relatives à la modernisation : il favorise le financement sur projet et propose des structures de coopérations nouvelles, des dispositifs d'évaluation et de mutualisation. Cependant, il n'aborde pas de manière explicite la modernisation de la gouvernance des universités.

La LOLF, qui entre en vigueur en 2006, modifie l'architecture du budget présenté dorénavant par destination selon les missions, programmes et grands objectifs de la politique nationale. Elle s'accompagne d'indicateurs ainsi que d'un rapport annuel de performance, éléments qui devraient permettre de mieux analyser et comprendre les écarts enregistrés par rapport aux objectifs fixés. La LOLF renforce aussi le rôle du Parlement et le débat démocratique.

Certes, il y a toujours un risque de dérive technocratique, lié notamment à la pauvreté des indicateurs et aux limites de leur interprétation qu'ils soient bibliométriques ou de brevets. Par certains côtés, la LOLF se surajoute aux systèmes d'information des établissements.

Cependant, la LOLF est un excellent prétexte pour plus de dialogue dans la gestion : les contrats d'objectifs et de moyens permettent dans leur élaboration de mener une réflexion sur le projet d'établissement avec le ministère.

*Rémi Barré remercie les deux intervenants pour leur présentation respective qui permet de faire le lien avec les éléments du débat public sur la recherche. Le mouvement de modernisation renvoie à une question de fond.*

*Le contexte politique est impulsé par l'Etat et la loi sur la recherche introduit une philosophie de management, de transparence vis-à-vis du Parlement. On enregistre un déplacement des équilibres et des lieux de pouvoirs avec la LOLF. On assiste aussi à des essais et expérimentations avec leurs lots d'erreurs, de dérapages et de risques, mais qui offrent également de grandes potentialités de réussite.*

### III. Débat avec l'auditoire

- Un premier auditeur s'interroge sur le degré de créativité possible en gestion et la marge de manœuvre d'une institution dans ce domaine par rapport à ses partenaires ou à l'Etat.

Les deux conférenciers conviennent que les difficultés et des frictions existent entre les métiers de la recherche et ceux d'appui à la recherche, mais que dans le processus de modernisation le plus important est la démarche elle-même et la dynamique qu'il met en œuvre plus que la réalisation de l'objectif. Il faut de l'imagination, de la créativité dans les actes de gestion, dans la rédaction d'une solution juridique. L'expérimentation, menée parfois aux limites du périmètre réglementaire, permet la mise au point de nouvelles bonnes pratiques et leur accumulation.

M. Eddi précise qu'il faut des lieux d'échanges informels de bonnes pratiques, mais qu'elles doivent être évaluées par les pairs. La démarche de modernisation repose sur la co-construction et sur la connivence entre les acteurs.

M. Cytermann précise que les établissements de recherche se concertent naturellement entre eux dans leur démarche de modernisation et créent des structures de coordination.

Concernant leur marge de manœuvre, les établissements sont très dépendants de leurs ministères de tutelle ainsi que de Bercy, qu'il faut 'convaincre' du bien fondé des demandes. Par exemple, un point d'achoppement fréquent est celui des missions régies dans la fonction publique par un système au forfait selon que la mission se déroule en métropole, dans les Départements d'outre-mer ou à l'étranger (Bruxelles étant considéré comme l'étranger !).

Une solution proposée, qui devrait relever d'une décision de Conseil d'administration et non d'un Ministère, consisterait à adopter le régime des frais réels plafonnés : malheureusement il faut un décret pour modifier le système des missions des fonctionnaires !

- Un auditeur oriente le débat sur le rôle des systèmes d'information dans le processus de modernisation et s'inquiète de la grande diversité de ces systèmes dans les établissements.

M. Cytermann confirme que les établissements ont en effet une grande latitude pour choisir le système d'information le plus adapté à leur mission. Cela n'est pas gênant en soi dès lors qu'ils sont en mesure de fournir les informations demandées dans le cadre de la LOLF notamment. La difficulté tient plutôt à la comparabilité des résultats produits, à leur interprétation en fonction de la spécificité de chaque établissement et aux conséquences qui peuvent en découler.

Pour M. Eddi, l'outil informatique en lui-même est secondaire s'il répond aux besoins en termes de fonctionnalités du système. D'autant qu'on assiste de plus en plus à des rapprochements sur des sujets partagés entre organismes, liés à leur cœur de métiers, et à la mise en place de plates-formes techniques communes.

- Un autre auditeur aborde le niveau européen en évoquant l'espace de réflexion et d'échanges de bonnes pratiques que constituent les ERANET notamment.

Pour M. Cytermann, la confrontation et la comparaison (*benchmarking*) avec les autres sont des instruments de modernisation car elles conduisent à des actions correctrices.

M. Eddi renchérit sur l'importance du niveau européen, qui est incontournable dans la réflexion stratégique d'un établissement.

- Un participant, évoquant son expérience de jeune chercheur non titulaire face à une administration très informatisée, déplore la déshumanisation qu'elle entraîne. Pour lui, ce type d'administration se substitue de plus en plus aux rapports humains.

M. Eddi convient que donner à une seule catégorie de personnel (les gestionnaires) la prérogative de l'acte de gestion n'est pas le meilleur modèle. Il faut que les chercheurs soient également impliqués et relativement autonomes dans ce domaine.

R. Barré rappelle que dans les projets scientifiques, notamment européens, les capacités de gestion, d'animation, et de coordination des équipes postulantes font partie des critères d'évaluation et sont donc de plus en plus stratégiques. On assiste à l'émergence de 'profils' de haut niveau en management de projets. La France est en retard par rapport aux Anglo-saxons et perd de ce fait du terrain sur le plan scientifique lors des appels d'offres.

- Une intervention de la salle ramène le débat sur les éléments de blocage du système français de recherche, comme l'incapacité des établissements à calculer le coût de leur gestion ou à gérer leur patrimoine.

M. Eddi souligne la différence entre la logique du secteur privé et du secteur public en ce qui concerne les coûts de gestion. Il évoque l'absence d'outils adaptés (feuille de temps, comptabilité analytique) dans les EPST et les universités notamment, l'impossibilité de rapprocher l'information comptable et la gestion, le désintérêt des conseils d'administration envers ces questions.

M. Cytermann ajoute que la LOLF introduit une logique de certification des comptes des établissements.

La gestion du patrimoine est un élément central de la modernisation du management public, mais actuellement les indicateurs manquent et sont souvent limités au taux d'occupation du m<sup>2</sup> ou au coût du m<sup>2</sup> construit !

M. Eddi explique que le patrimoine de l'Inra est très important en hectares et en bâtiments dédiés à la recherche ou à l'agriculture. Mais la faiblesse des moyens et l'absence d'une réelle réflexion d'ensemble sur la gestion du patrimoine contraignent l'Institut, comme la plupart des établissements publics, à construire, sans pour autant détruire ce qui n'est plus adapté, ni pouvoir assurer la maintenance ou la mise aux normes des bâtiments.

- Enfin, une personne souhaitant s'orienter vers un métier d'appui à la recherche publique

s'interroge sur le meilleur parcours pour y accéder.

M. Eddi, fort de sa propre expérience et double compétence, recommande de suivre une formation doctorale, - tout en déplorant que les formations doctorales s'attachent insuffisamment à ces questions de gestion et de management, - pour exercer le métier de chercheur avant de passer – en continuum – à la gestion de la recherche.

R. Barré rappelle, en conclusion de ce 'libre-échange' que le CNAM dispense des formations de haut niveau en gestion et en management.

Martine Carisey, 30/01/06, version finale