

Simplifications administratives de la gestion et mise en oeuvre de la délégation de gestion

NOR : ESRR0917503C

RLR : 420-0

circulaire n°2009-1026 du 13-7-2009

ESR - DGRI - DGESIP

Texte adressé aux rectrices et recteurs d'académie ; aux présidentes et présidents d'université et directrices et directeurs d'établissement d'enseignement supérieur ; aux présidentes et présidents et directrices et directeurs d'organisme de recherche

Le rapport « vers un partenariat renouvelé entre organismes de recherche, universités et grandes écoles » remis par François d'Aubert en avril 2008 établissait quelques propositions de nature à simplifier la gestion des laboratoires de recherche, et notamment celle des unités mixtes de recherche entre universités et organismes, dans un souci d'amélioration de la qualité du service rendu aux laboratoires et d'harmonisation des règlements et des pratiques, fondée sur le choix des solutions les plus efficaces et les plus simples à mettre en oeuvre. La mesure principale de ce rapport (recommandation n° 15) consistait en la mise en place d'un mandat unique de gestion confié à la tutelle hébergeant le laboratoire concerné. D'autres mesures de simplifications étaient proposées, pour accompagner la mise en place du mandat de gestion avec toujours comme objectif de maintenir ou d'améliorer la qualité de services aux laboratoires.

Ce rapport a été suivi de travaux et présentations complémentaires :

- rapport I.G.A.E.N.R. n° 2008-089 disponible sur le site du ministère relatif à : la simplification administrative des unités de recherche
- cahier des charges définissant les critères de bonne gestion d'une unité de recherche. Établi conformément à la recommandation n° 16 du rapport d'Aubert, ce projet de cahier des charges a été préparé conjointement par des représentants des universités et des organismes de recherche. Il porte l'intitulé de « projet de cahier des charges » pour un établissement candidat à la délégation globale de gestion d'une unité mixte de recherche. En effet, le terme délégation globale de gestion a été jugé plus approprié que celui de mandat unique de gestion. Ce projet de cahier des charges a recueilli un accord de principe de la « commission permanente universités-organismes de recherche » mise en place conformément à une recommandation du rapport d'Aubert ;
- séminaire commun aux universités et aux organismes de recherche, organisé par l'AMUE et consacré aux bonnes pratiques en matière de gestion des laboratoires de recherche, dont le compte rendu est disponible sur www.amue.fr.

Par ailleurs des travaux ont été entrepris sur la question de l'harmonisation fiscale en matière de T.V.A. Ces travaux montrent déjà que les régimes de T.V.A. sont comparables entre les E.P.S.T. et les E.P.C.S.C.P., et que les difficultés parfois soulevées relèvent plutôt de pratiques de gestion différentes. Les expérimentations mentionnées ci-dessous permettront de mieux cerner ces éventuelles difficultés et d'y apporter une réponse, notamment en uniformisant les modes de gestion des crédits (gestion T.T.C.).

1 - Des simplifications de gestion souhaitables et largement possibles

1.1 La délégation de signature

Une première mesure présente un caractère impératif (« La délégation de signature aux directeurs d'unité de recherche » est une condition sine qua non de la simplification administrative de la gestion de ces unités et de la mise en oeuvre des mandats de gestion, rapport I.G.A.E.N.R. « la simplification administrative de la gestion des unités de recherche », p.8) pour répondre à l'objectif de simplification ainsi qu'à l'exigence de maintien de la qualité de service. Il s'agit de la possibilité ouverte pour un président d'université de déléguer sa signature aux directeurs de laboratoires (recommandation 13 du rapport d'Aubert). Cette mesure est garante de la rapidité et de la réactivité d'utilisation des crédits et constitue un point de passage obligé pour utiliser au mieux les assouplissements possibles en matière d'achat public et de frais de déplacement (cartes « affaires » et cartes « achat » notamment). Sur ce point, nous vous renvoyons aux préconisations du rapport I.G.A.E.N.R. n° 2008-089 (pages 7 à 13) relatif à : la simplification administrative de la gestion des unités de recherche. Ce rapport propose une palette de solutions compatible avec la réglementation actuelle et permettant aux présidents d'université de déléguer leur signature aux directeurs de laboratoire, tant en matière de signature d'actes administratifs qu'en matière financière.

En matière d'actes administratifs, un président d'université peut déléguer sa signature aux responsables des unités de recherche constituées avec d'autres établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche ainsi qu'à tout agent de catégorie A placé sous son autorité, et donc notamment aux directeurs des unités de recherche propres à l'établissement (article L. 712-2 du code de l'Éducation).

En matière financière, la situation est plus complexe dans la mesure où les textes stipulent que les directeurs des instituts et écoles internes des universités sont ordonnateurs des recettes et des dépenses (article L. 713-9 du code de l'Éducation) tandis que les directeurs d'U.F.R. peuvent recevoir délégation de signature pour les affaires intéressant la composante dont ils sont directeurs (article L. 712-2 du code de l'Éducation). La question de la délégation de signature aux directeurs de laboratoires de recherche en matière financière s'analyse donc au regard du positionnement des unités de recherche dans l'arborescence budgétaire des universités.

Dans ce cadre, un président d'université dispose de plusieurs options :

- le maintien de la gestion des laboratoires au sein des composantes. Dans ce cas, le président peut déléguer sa signature à chaque directeur de laboratoire dont la gestion est hébergée par une U.F.R., centre de responsabilité par centre de responsabilité. Parallèlement, il devra inciter les directeurs d'école et institut à en faire autant ;
- le rattachement des centres de responsabilité correspondant à des unités de recherche au niveau 1 du budget de l'université. Cette mesure peut s'entendre pour un laboratoire qui rencontrerait des difficultés avec la composante qui en abrite la gestion ou pour l'ensemble des laboratoires. Dans ce cas, le président peut déléguer directement sa signature aux directeurs de laboratoire ;
- la création d'une unité budgétaire dédiée à la gestion des unités de recherche et regroupant l'ensemble des budgets de ces dernières.

1.2 L'achat public

En matière d'achat public, le rapport de l'I.G.A.E.N.R. (pages 15 à 20) montre clairement que toutes les universités n'utilisent pas, contrairement aux organismes, les assouplissements prévus par la loi de programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 pour la recherche, et notamment, la possibilité de recourir pour leurs achats scientifiques (à hauteur de 133 000 euros H.T. en matière de fournitures et de services) aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 qui sont moins contraignantes que celles du code des marchés publics.

Il est souhaitable que les établissements qui ne l'ont pas encore fait fassent adopter par leur conseil d'administration, conformément aux recommandations de l'I.G.A.E.N.R., les délibérations définissant la notion d'achat scientifique (détermination de la liste des fournitures, services et travaux qui sont destinés à la réalisation des activités de recherche) et fixant le niveau d'appréciation des besoins au niveau de chaque unité de recherche. Il est également souhaitable que les établissements d'enseignement supérieur d'un même site, dont les laboratoires sont souvent communs, adoptent des règles identiques. Dans tous les cas, la fixation de règles (définition de l'achat scientifique, seuils, nomenclatures de produits) et la mise en oeuvre d'outils (plate-forme de remise en concurrence et de publicité des achats, etc.), aussi proches que possible de ceux du C.N.R.S., qui sont les plus simples en ce domaine (le conseil d'administration du C.N.R.S. a adopté une disposition selon laquelle toutes les dépenses opérées par ses laboratoires concouraient directement à leur activité de recherche et relevaient, en conséquence, de l'ordonnance n° 2005-649), est de nature à simplifier sensiblement le fonctionnement des laboratoires et la mise en oeuvre des délégations globales de gestion. Nous attirons néanmoins votre attention sur le fait que ce dispositif ne sera efficace que si, parallèlement, le président d'université délègue sa signature en matière d'engagement des dépenses et de responsabilité des marchés aux directeurs d'unités.

1.3 Les cartes « affaires » et « achat », les frais de déplacements

Si les deux conditions précédentes (délégation de signature aux directeurs de laboratoires et achats des unités de recherche considérés comme achats scientifiques) sont remplies, les établissements peuvent aller plus loin et recourir à des dispositifs innovants de gestion tels que les cartes « affaires » ou « achat » dont le fonctionnement est décrit aux pages 23 à 25 du rapport de l'I.G.A.E.N.R. Ces cartes existent déjà dans les E.P.S.T., où elles sont en voie de large diffusion au sein des laboratoires, ainsi que dans certaines universités. Utilisée, en matière de missions et de frais de déplacement, la carte « affaires », directement adossée au compte courant personnel de l'agent, permet à ce dernier d'engager des frais sans en faire l'avance personnellement, puisque le remboursement des frais engagés intervient avant que son compte ne soit débité.

La carte « achat » est, quant à elle, une carte établie au nom du directeur d'unité. Elle est adossée directement au compte de l'agent comptable de l'établissement et permet d'effectuer des achats directement auprès de fournisseurs préalablement référencés.

En matière de frais de déplacements, les établissements d'enseignement supérieurs doivent également utiliser au mieux les souplesses que leur donne la réglementation pour fixer à leur niveau des taux dérogatoires aux taux réglementaires fondés sur les frais réels.

Le recours aux fondations universitaires, y compris pour l'accueil de chercheurs étrangers comme pour l'inscription aux colloques, est sans doute une voie à privilégier. En effet, l'article L. 719-12 du code de l'Éducation stipule que les E.P.C.S.C.P. peuvent créer, en leur sein, une ou plusieurs fondations universitaires pour la réalisation d'une ou plusieurs oeuvres ou activités d'intérêt général à but non lucratif conformes aux missions du service public de l'enseignement supérieur. Les fondations n'ont pas pour seul objet de collecter de nouvelles ressources. Leur mode de fonctionnement arrêté par le conseil d'administration de l'université, permet de simplifier l'organisation de colloques, la gestion et le remboursement des frais de déplacements ou d'invitation de chercheurs étrangers, voire l'acquisition de petit matériel ou de documentation scientifique nécessaires à la réalisation des objectifs de la fondation.

Tant le projet de cahier des charges que le rapport de l'I.G.A.E.N.R. ont montré que le maintien ou l'amélioration de la qualité du service rendu aux laboratoires ne passe pas uniquement par des mesures réglementaires mais surtout par une amélioration des pratiques. À titre d'exemple, la nécessaire réduction des périodes de début et de fin d'exercice budgétaire, durant lesquelles les laboratoires ne peuvent pas engager de crédits, relève d'abord d'une amélioration de la gestion.

2 - Le mécanisme de la délégation de gestion

Il est essentiel que les établissements d'enseignement supérieur se dotent progressivement de structures fortes de pilotage et de gestion administrative et financière des activités de recherche. Cette structuration, qui devrait permettre de maintenir un service constant aux laboratoires tout au long de l'année, peut conduire à un regroupement des unités de recherche dans une unité budgétaire spécifique. Il appartient aux organismes de recherche d'apporter leurs concours humains et financiers à ces unités budgétaires.

Dans ce cadre, des premières expérimentations de délégation globale de gestion sont conduites dans les universités Paris V, Paris VI, Aix-Marseille II et Strasbourg avec le C.N.R.S. et l'INSERM. D'autres organismes comme l'INRA et l'I.R.D. ont signé des accords cadre avec la C.P.U., qui seront déclinés site par site. Au-delà de ces premières expérimentations, il paraît nécessaire de diffuser largement les principales orientations de ces travaux et de mettre en exergue les mesures permettant de promouvoir les règles de gestion les plus favorables et les avantages du contrôle a posteriori.

Les orientations précisées dans cette note soulignent l'intérêt de mettre en oeuvre la délégation globale de gestion, qui est nécessaire à la simplification du fonctionnement des laboratoires tout en maintenant la qualité du service qui est rendu à ces derniers. Ce processus de simplification administrative sera un des axes forts des contrats d'établissement, et bénéficiera des dispositifs d'accompagnement qui seront mis en place par l'administration centrale.

Compte tenu de l'importance grandissante des activités de support administratif à la gestion de la recherche, pour la qualité et le rayonnement de cette dernière, les établissements gagneraient à mutualiser entre eux certaines de ces compétences, et notamment celles relatives à la gestion des contrats de recherche dans le cadre des PRES. La mise en oeuvre des nouvelles dispositions en matière de propriété et d'exploitation des brevets va dans ce sens.

Nous avons pris bonne note de la formation-action que l'AMUE va mettre en place, et du dispositif de suivi assuré par la C.P.U.

Nous vous demandons d'assurer une diffusion la plus large possible de cette note, notamment à tous les directeurs de vos unités de recherche.

Pour la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et par délégation,
Le directeur général pour la recherche et l'innovation
Gilles Bloch

Le directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
Patrick Hetzel