

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique

- Audition, ouverte à la presse, de représentants du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) : M. Xavier Inglebert, directeur général délégué aux ressources, Mme Christine d'Argouges, directrice des ressources humaines, Mme Frédérique Pelletier, responsable des effectifs et du contrôle de gestion à la direction des ressources humaines, et M. Thibaut Sartre, directeur de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation, sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique

Mardi

24 mai 2011

Séance de 9 h 30

Compte rendu n° 31

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. David Habib,
président**



M. David Habib, Président. La Mission d'évaluation et de contrôle poursuit ses travaux relatifs à la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique. Après une série d'auditions de portée générale, nous nous sommes intéressés à la gestion des ressources humaines en auditionnant les représentants de ministères – Finances, Éducation nationale et Enseignement supérieur – et d'opérateurs – comme Pôle emploi.

Nos travaux ont pour origine le rapport d'enquête que la Cour des comptes a réalisé l'an dernier à la demande de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur « les conditions d'une stabilisation en valeur de la masse salariale de l'État ». Certes, ce rapport ne portait pas expressément sur les opérateurs, mais la gestion de leurs ressources humaines est un enjeu majeur pour l'État, et c'est à ce titre que nous accueillons aujourd'hui les représentants du Centre national de la recherche scientifique (CNRS), qui conduit une réforme de grande ampleur. La dispersion de son personnel en un très grand nombre d'équipes et de laboratoires, tous très autonomes, implique des contraintes et des modes de gestion spécifiques.

Conformément à nos pratiques, nous serons accompagnés par la Cour des comptes, en la personne de M. Pierre Jaillard, rapporteur à la Première chambre.

Nos trois Rapporteurs – M. Marc Francina, de la commission des Finances, MM. Charles de la Verpillière et Bernard Derosier, de la commission des Lois –, de sensibilités politiques différentes, auront pour tâche d'élaborer des propositions consensuelles en vue d'améliorer la gouvernance de la masse salariale de l'État et de ses opérateurs.

M. Xavier Inglebert, directeur général délégué aux ressources. Je me réjouis d'être parmi vous ce matin, accompagné de mes directeurs fonctionnels les plus proches en matière de pilotage, de suivi de la masse salariale et de ressources humaines. Je vous prie de bien vouloir excuser notre président Alain Fuchs, qui n'a pu se libérer pour assister à cette audition, et Mme Christine d'Argouges, qui devra nous quitter dans une heure pour assister à une réunion avec les organisations syndicales.

La réforme du CNRS, lancée par le décret du 29 octobre 2009 modifiant l'organisation et le fonctionnement du Centre, répondait à trois grandes priorités : recentrer les unités mixtes de recherche (UMR) sur leur fonction de pilotage scientifique – 90 % des 1 200 laboratoires financés par le CNRS sont cofinancés par des universités ou des établissements publics de recherche – ; responsabiliser les acteurs en créant des instituts en charge de la prospective et de la programmation ; recentrer la direction du Centre autour d'une vision stratégique et d'une démarche d'anticipation.

Dès son arrivée, le 15 janvier 2010, le nouveau président du CNRS a mis en œuvre les principes qui font du Centre le pilote de la stratégie de la recherche scientifique française, après que la réforme des universités a fait de lui un acteur de la politique de site des grandes universités de recherche de demain. Actuellement 85 % des ressources du CNRS sont polarisées sur 15 % des sites. Le CNRS est donc partie prenante de cette évolution et entend contribuer à la recherche scientifique de demain et au déploiement des grandes universités de recherche à travers les appels à projet des Investissements d'avenir.

Ces principes s'affirment dans le cadre d'un partenariat qui a notamment permis la signature, à l'automne dernier, d'un accord cadre avec la Conférence des présidents d'université (CPU), accord qui affirme clairement que l'unité mixte de recherche (UMR), dont le CNRS assurera le copilotage scientifique, sera demain l'unité de base de la recherche scientifique. Voilà pour la mission de politique scientifique du CNRS.

L'allocation des ressources doit rendre compte de cette politique. C'est pourquoi nous avons entrepris, à la direction générale déléguée aux ressources, de développer le partenariat. Il y a un mois et demi, avec mes collègues de la CPU et de l'Agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE), nous avons signé un protocole instaurant sept groupes de travail chargés de faire converger nos pratiques de gestion, car la grande difficulté des laboratoires vient de la multiplicité de leurs financeurs.

Nous avons également, pour être en conformité avec les principes de la LOLF, déployé un nouveau dialogue de gestion qui se fonde sur la responsabilisation des instituts et des laboratoires. Cette démarche nous a amenés à mettre en œuvre de nouveaux outils, que nous proposons de partager avec nos partenaires.

M. Marc Francina, Rapporteur. Le CNRS fait-il partie du Club des grands opérateurs de l'État ?

M. Xavier Inglebert. Il en fait naturellement partie, même si le 5 mai dernier notre président n'a pu assister à la première réunion des grands opérateurs. Mais nous assisterons à la prochaine réunion qui se tiendra au début du mois de septembre.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. La recherche fait couler beaucoup d'encre, et la récente constitution du collectif « Sauvons la recherche » a mis en lumière son manque de moyens. S'agit-il de moyens financiers ou de moyens humains ? Ou bien des deux ?

M. Xavier Inglebert. Cette question nécessite une approche globale, c'est pourquoi je ne parle pas de moyens mais de ressources.

La masse salariale représente 80 % du budget du CNRS, comme c'est souvent le cas dans la fonction publique. Mais sans chercheurs, on ne fait pas de recherche.

Pour la première fois cette année, le CNRS attribue des ressources en équivalents temps plein travaillés – ETPT – aux instituts et aux laboratoires, ce qui traduit notre volonté de mettre l'accent sur les ressources humaines. Un dialogue de gestion qui ne concernerait que les dépenses hors titre 2, qui ne représentent que 20 % de notre budget, ne permettrait pas une approche globale.

Le CNRS enregistre un renchérissement de sa masse salariale, à effectifs constants. Sur le budget total, la part des ressources attribuées ne diminue pas, mais l'évolution de la masse salariale pèse réellement sur les dépenses hors titre 2.

Le paradigme du financement de la recherche évolue depuis cinq ans dans notre pays. S'il se cristallise aujourd'hui, c'est que nous ne sommes plus dans une période de progression budgétaire. Le budget du CNRS est de 3,3 milliards d'euros, dont 2,5 milliards proviennent de subventions de l'État et plus de 700 millions – soit le quart du budget –

proviennent de « ressources propres », qui elles-mêmes proviennent à 96 % de l'argent public : Agence nationale de la recherche (ANR), financements européens... Depuis cinq ou six ans, les financements propres progressent, ce qui, jusqu'à cette année, n'a pas eu d'impact dans la mesure où la subvention d'État augmentait de plus de 2 % par an. Toutefois, en 2011, cette subvention s'est presque stabilisée : + 0,7 % entre 2010 et 2011, ce qui génère certains frottements.

En 2011, le CNRS a financé environ 35 000 ETPT, dont 28 083 sur la subvention d'État et environ 7 000 ETPT sur les ressources propres, soit un flux d'environ 12 000 personnes, ou équivalents temps plein – ETP –, sur l'année.

Cette année, le nombre de CDD financés sur ressources propres devrait augmenter. Cette augmentation pèse directement sur les charges couvertes par la subvention d'État comme par exemple la restauration, la formation permanente, l'entretien et l'aménagement des locaux, l'indemnisation du chômage, etc.

Or, les frais de gestion prélevés par l'établissement sur les contrats ANR ainsi que le préciput perçu ne couvrent plus toujours ces dépenses, qui ne sont pas éligibles dans le cadre du projet ANR. Le problème se pose aussi pour le financement des plateformes scientifiques assuré par la subvention d'État du CNRS et des crédits provenant d'autres partenaires (universités).

La stabilisation de la subvention et le poids de la masse salariale ont entraîné pour les laboratoires la baisse des crédits hors titre 2, mais sans forcément diminuer leurs ressources puisque le CNRS leur affecte des chercheurs et des ITA (ingénieurs, techniciens et administratifs), qui représentent globalement deux tiers et un tiers des effectifs.

Si l'on ôte les 2 milliards d'euros que constitue la masse salariale des 2,5 milliards de la subvention de d'État, il reste quelque 500 millions d'euros, mais 47 % de cette somme est consacrée aux budgets « rigides », qui servent notamment à financer les TGIR – très grands équipements et infrastructures de recherche. Si les crédits destinés aux TGIR augmentent, cela se fait au détriment des laboratoires.

Pour autant, certains laboratoires n'ont pas forcément moins d'argent, mais ils ne peuvent les utiliser avec la même souplesse. L'utilisation de nouveaux circuits a entraîné de nouvelles contraintes de gestion. C'est pourquoi nous devons réfléchir à la problématique de l'éligibilité de certaines dépenses. C'est le cas s'agissant des crédits versés par l'ANR ; certaines organisations syndicales suggèrent même que les crédits devraient être versés directement au CNRS et non à l'ANR – mais cela relève d'un choix politique.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Vous indiquez que la masse salariale représente 80 % du budget du CNRS. Or selon nos informations, qui proviennent également du CNRS, la part de la masse salariale était de 70,4 % en 2009, 71 % en 2008 et 69,8 % en 2010.

M. Thibaut Sartre, directeur de la stratégie financière, de l'immobilier et de la modernisation. Ce ratio s'entend toutes ressources confondues. Mais la subvention de l'État est bien affectée à la masse salariale pour 80 % et pour 20 % aux crédits de fonctionnement, équipement et investissement. Quant aux ressources propres, elles

représentent en 2010 762 millions d'euros dont 232 millions sont affectés à la masse salariale et 530 millions aux crédits de fonctionnement, équipement et investissement.

M. Marc Francina, Rapporteur. Quelle est la proportion des CDD et des CDI ? Quelle est la « durée de vie » d'un chercheur au CNRS ? Avant 2009, le CNRS apparaissait à tous comme un établissement opaque, où un nombre incroyable de chercheurs passaient la quasi-totalité de leur carrière. Qu'en est-il maintenant ?

M. Xavier Inglebert. En 2010, le CNRS a financé 35 171 ETPT : 28 087 sur la subvention d'État, dont 3 060 contractuels, et 7 084 CDD sur les ressources propres – part qui a augmenté –, d'où au total 10 144 ETPT non permanents. En 2011, la part des CDD financés sur la subvention d'État est passée de 10 à 9 %, ce qui permet d'assurer les remplacements.

Je rappelle que, depuis 1983, les chercheurs ont un statut et que la plupart d'entre eux n'intègrent le CNRS qu'à 30 ans.

Mme Christine d'Argouges, directrice des ressources humaines. Les chercheurs qui entrent au CNRS ont en moyenne entre 32 et 33 ans, et beaucoup d'entre eux sont des étrangers.

M. Xavier Inglebert. Les étrangers constituent en effet un quart de nos recrutements.

Un grand nombre de chercheurs expriment le souhait de travailler au-delà de 65 ans, mais cela leur est presque systématiquement refusé, sauf dans de rares cas liés à des choix scientifiques.

Les chercheurs rémunérés par le CNRS ont généralement la culture du CNRS, surtout s'ils travaillent dans les laboratoires qui dépendent en propre du CNRS. Mais les chercheurs qui travaillent au sein des UMR appartiennent d'abord à leur laboratoire, même s'ils sont chercheurs au CNRS. Nous essayons certes de développer un esprit maison, mais il existe un fort tropisme vers l'affirmation de l'indépendance, intellectuelle et scientifique.

Est-il bon d'être chercheur à vie ? Nous ne nous posons pas la question en ces termes car désormais, je le répète, il existe un statut du chercheur.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. J'ai du mal à vous suivre dans vos chiffres, et la précision que vous avez apportée ne me convainc pas tout à fait.

Vous dites que le CNRS recrute un quart de chercheurs étrangers : sont-ils fonctionnaires ?

M. Xavier Inglebert. Ceux que nous recrutons ont en effet un statut de fonctionnaire.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Ils sont donc Européens.

M. Xavier Inglebert. La plupart d'entre eux le sont.

Mme Christine d'Argouges. La possibilité de recruter comme fonctionnaires des chercheurs étrangers en Europe mais également en dehors de l'Europe est l'une des exceptions accordées aux organismes de recherche.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Il s'agit donc d'une dérogation au statut de la fonction publique.

Mme Christine d'Argouges. Absolument.

M. Xavier Inglebert. En 2010, sur 291 postes de chargé de recherche de 2^{ème} classe ouverts, 30 % des candidats et 22 % des lauréats étaient des étrangers. Sur les 89 postes de chargé de recherche de 1^{ère} classe ouverts, 36 % de lauréats étaient des étrangers. Enfin, sur les 20 postes de directeur de recherche, 75 % de lauréats étaient étrangers. Un quart des chercheurs recrutés sont bien des étrangers.

M. Marc Francina, Rapporteur. Avez-vous mis en place une gestion prévisionnelle des recrutements ou répondez-vous aux demandes des laboratoires ?

M. Xavier Inglebert. Le Comité national de la recherche scientifique (CoNRS) est divisé en sections qui correspondent aux disciplines ; il évalue et classe les chercheurs. Les sections, constituées en jurys d'admissibilité, proposent des classements ; les jurys d'admission, présidés par les directeurs d'instituts, valident les classements ; la direction de l'établissement affecte les chercheurs recrutés.

Dans le domaine des ressources humaines, nous avons instauré des procédures prévisionnelles, étant entendu que la direction générale déléguée aux ressources ne saurait donner un avis scientifique. Les orientations de la recherche de demain sont définies par le comité de direction qui s'appuie sur les avis du conseil scientifique et du comité national.

M. Marc Francina, Rapporteur. Donc, vous vous adaptez aux décisions du CoNRS. Dès lors, s'agissant de la masse salariale, comment procédez-vous ?

M. Xavier Inglebert. Nous réalisons des arbitrages en amont. Un an avant le recrutement des chercheurs, qui a lieu à l'automne, nous réalisons un arbitrage regroupant les dix instituts du CNRS. En fonction des orientations scientifiques décidées par le comité de direction, qui comprend le président, le directoire et les directeurs d'instituts, nous répartissons les affectations au sein de chaque institut, puis des sections.

Les 940 recrutements pour 2011 ont répondu à des choix scientifiques. Il s'agissait tout d'abord d'accroître légèrement le nombre de chercheurs dans les nouveaux instituts des sciences mathématiques et informatiques, en particulier l'INS2I. Par ailleurs, le secteur des sciences humaines et sociales – je rappelle que le CNRS préside l'alliance ATHENA, l'Alliance thématique nationale des sciences humaines et sociales – connaissant actuellement une importante vague de départs – nombre de recrutements remontaient aux années 1970 – et un taux de renouvellement des chercheurs en sciences humaines et sociales de seulement 0,65 depuis deux ou trois ans, nous avons décidé de corriger cette tendance et réussi à porter ce taux à 0,85.

Dernière priorité scientifique : l'interdisciplinarité. C'est l'un des grands enjeux du CNRS au regard du nombre de disciplines que traitent les 10 instituts. Le CNRS entend transformer cette pluridisciplinarité en interdisciplinarité en privilégiant certains instituts comme l'Institut écologie et environnement, qui travaille à la lisière de plusieurs autres instituts, tels ceux des sciences de la vie, de la chimie, de la physique, des sciences humaines et sociales.

Pour favoriser l'interdisciplinarité, le président et les directeurs d'institut ont fixé des ratios. C'est ainsi que, cette année, 15 % des recrutements des instituts seront opérés dans des sections qui n'y sont pas rattachées directement. De la sorte, des chercheurs de différentes disciplines pourront se côtoyer dans les laboratoires. C'est ainsi que l'Institut de chimie des substances naturelles, situé à Gif-sur-Yvette – institut qui a découvert le Taxotère, un médicament qui intervient dans la guérison du cancer du sein –, réunit des chercheurs spécialisés en biologie et en chimie.

Le travail prévisionnel se fait aussi sur l'affectation des chercheurs dans les laboratoires, comme va vous l'expliquer Christine d'Argouges.

Mme Christine d'Argouges. Le premier principe qui préside au recrutement des chercheurs est l'excellence scientifique, mais il arrive que le meilleur candidat ne corresponde pas à l'affectation proposée par le CNRS. La gestion prévisionnelle nous permettra d'afficher plusieurs années à l'avance les thématiques des laboratoires dans lesquels nous prévoyons d'engager des moyens, de façon à assurer une meilleure adéquation entre l'excellence et la politique scientifique du CNRS.

M. Xavier Inglebert. Chaque institut définit sa stratégie scientifique même si, en matière de ressources, conformément à la LOLF, nous avons globalisé les ressources. Aux instituts de s'emparer de la ressource pour mener leur politique scientifique.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Madame la directrice, sachant que la circulaire du 26 mars 2010 du Premier ministre invite les opérateurs à réaliser des gains de productivité de 1,5 % par an, appliquez-vous cette disposition et dans quel état d'esprit allez-vous négocier avec les organisations syndicales ?

Mme Christine d'Argouges. La RGPP ne soumet pas la recherche aux mêmes règles que le reste de la fonction publique.

En ce qui concerne le climat social, nous avons su profiter de la souplesse que nous offrait la mise en œuvre de la LOLF. Avant 2007, tout recrutement devait correspondre au départ d'une personne, de même que toute promotion dépendait de la libération d'un poste. Désormais, nous définissons notre politique de recrutements et de promotions en fonction de la masse salariale.

Nous travaillons avec les organisations syndicales sur des dossiers très techniques. Nous avons ainsi signé, avec l'ensemble des organisations syndicales, un protocole d'accord sur la politique du handicap et mis en place des outils d'accompagnement destinés aux chercheurs en difficulté – dès lors que le comité national émet un avis réservé sur un chercheur, nous mettons en place un dispositif de suivi pour tenter de redresser la situation

Nous disposons également de nouveaux outils de gestion des ressources humaines comme l'entretien annuel, qui nous permet d'établir un bilan du travail de l'année, ainsi que des mesures organisant la promotion des ingénieurs et techniciens.

Nous traitons également des dossiers dont l'impact est important sur le plan politique – je pense aux manifestations de 2009...

En ce qui me concerne, je rencontre presque chaque semaine les partenaires sociaux, que ce soit au sein d'une commission de suivi de la mobilité, de la formation ou de la restauration, ou pour traiter d'un travail thématique.

Nous avons des échanges de bonne qualité avec les organisations syndicales.

M. Xavier Inglebert. Le CNRS n'étant pas concerné par la réduction du nombre d'emplois, nous avons donc préservé les emplois statutaires. En ETP, nous remplacerons cette année tous les départs définitifs, et pas uniquement les départs à la retraite. En plafond d'emplois, nous respecterons le nombre d'emplois statutaires, à 64 ETPT près, avec 25 000 chercheurs et ITA. En revanche, compte tenu de la masse salariale disponible, nous connaissons une baisse du plafond des emplois réalisés, qui passeront de 28 087 à 27 600, les 400 ETPT perdus concernant des emplois non statutaires, essentiellement des CDD.

J'en viens à la RGPP. Un audit sur les fonctions supports, mené par l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR), est en cours au CNRS. Dans un souci de transparence, je me suis engagé auprès des agents du Centre à ne rien adresser à l'IGAENR sans qu'ils en soient informés. Je rencontre régulièrement les délégations régionales, les organisations syndicales et les directeurs d'unité. La RGPP soulève de fortes inquiétudes au CNRS, comme dans l'ensemble de la fonction publique. Ce que nous souhaitons, c'est améliorer notre gestion tout en veillant à ne pas être sur-administrés. De fait, la perspective de pression sur l'emploi existe.

S'agissant du collectif « Sauvons la recherche », il convient de souligner que le dialogue social au CNRS se réalise dans le cadre des instances institutionnellement définies où sont représentées les organisations syndicales.

M. Marc Francina, Rapporteur. Sur le plan salarial, qu'en est-il des primes d'excellence, des promotions, des réformes des carrières ? La grille des CDI correspond-elle à celle de la fonction publique ?

M. Xavier Inglebert. Comme dans la fonction publique, il existe au CNRS un certain nombre de corps et de grades. Depuis quelques années, nous avons pris des dispositions pour améliorer les promotions. Les primes d'excellence scientifique sont mises en place progressivement dans le cadre du financement de mesures nouvelles prévu dans le projet de loi de finances. Les chercheurs se portent candidats, les sections du comité national donnent leur avis, le choix final revenant naturellement au directeur d'institut. Nous avons eu 460 lauréats en 2009, 795 en 2010 et nous en aurons 616 cette année et à peu près autant l'an prochain : nous aurons alors réalisé notre objectif – qui est contesté par certains mais pas par d'autres – en matière de primes d'excellence scientifique.

Enfin, pour ce qui est des promotions, nous avons procédé ces dernières années à une accélération des carrières.

M. David Habib, Président. Nous vous remercions.