

► Juillet 2010

Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Guide d'audit des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en vue de l'optimisation des fonctions de support

IGAENR



**MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

**Guide d'audit des établissements
d'enseignement supérieur et de recherche
en vue de l'optimisation des fonctions de support**

Juillet 2010

Pascal Aimé

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Thierry Berthé

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Bernard Froment

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Anne-Marie Grosmaire

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Michèle Mosnier

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Jean-François Picq

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Marie-France Ponsot

*Chargée de mission
à l'Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Pierre Balme

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Jocelyne Collet-Sassère

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Marie-Hélène Granier-Fauquert

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Roseline Martel

*Chargée de mission
à l'Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Renaud Nattiez

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Eric Pimmel

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Monique Ronzeau

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Sommaire

INTRODUCTION	1
I. FONCTION FINANCIÈRE	5
I. 1. Définition de la fonction financière.....	5
I. 1. 1. <i>Les évolutions de la fonction financière</i>	5
I. 1. 2. <i>Le diagnostic global sur l'ensemble des universités auditées</i>	6
I. 1. 3. <i>Une typologie en sept sous-fonctions</i>	6
I. 2. Analyse de la situation existante.....	7
I. 2. 1. <i>Organisation des structures</i>	7
I. 2. 1. 1. Revue synthétique de l'organisation : dimensionnement et positionnement.....	7
I. 2. 1. 2. Ressources humaines mobilisées par la fonction financière.....	8
I. 2. 2. <i>Caractérisation des activités auditées</i>	9
I. 2. 2. 1. Volumétrie des actes.....	9
I. 2. 2. 2. Standardisation et automatisation des actes via le système d'information.....	9
I. 2. 2. 3. Qualité de la prestation.....	10
I. 2. 3. <i>Processus</i>	10
I. 2. 3. 1. Cartographie globale des processus budgétaires et comptables.....	10
I. 2. 3. 2. Analyse d'un processus à enjeux.....	11
I. 2. 4. <i>Performance de la fonction financière</i>	12
I. 2. 4. 1. Efficience.....	12
I. 2. 4. 2. Qualité de service.....	13
I. 3. Scénarios d'optimisation de la fonction financière.....	14
I. 3. 1. <i>Au niveau de l'établissement</i>	16
I. 3. 1. 1. Identification des meilleurs niveaux d'efficacité.....	16
I. 3. 1. 2. Création d'un centre de services partagés financiers rattaché à l'ordonnateur.....	16
I. 3. 1. 3. Création d'un service facturier central.....	17
I. 3. 2. <i>Au niveau supra-établissement</i>	17
I. 3. 2. 1. Constitution d'une plate-forme de services partagés entre l'université et les délégations régionales des organismes de recherche partenaires des UMR.....	17
I. 3. 2. 2. Constitution d'un centre d'expertise au niveau du PRES.....	19
I. 3. 3. <i>Externalisation</i>	19
II. FONCTION RESSOURCES HUMAINES	20
II. 1. Définition de la fonction ressources humaines.....	20
II. 1. 1. <i>Les évolutions de la fonction ressources humaines</i>	20
II. 1. 2. <i>Le diagnostic global sur l'ensemble des universités auditées</i>	21
II. 1. 3. <i>Une typologie en onze sous-fonctions</i>	21
II. 2. Analyse de la situation existante.....	22
II. 2. 1. <i>Organisation des structures</i>	22
II. 2. 1. 1. Revue synthétique de l'organisation : dimensionnement et positionnement.....	22
II. 2. 1. 2. Moyens humains mobilisés par la fonction RH.....	23
II. 2. 2. <i>Caractérisation des activités auditées</i>	24
II. 2. 2. 1. Volumétrie de l'activité.....	24
II. 2. 2. 2. Standardisation et automatisation des actes via le SI.....	25
II. 2. 2. 3. Qualité de service.....	26
II. 2. 3. <i>Processus</i>	26
II. 2. 3. 1. Cartographie du processus de la paye.....	27
II. 2. 3. 2. Analyse du processus de suivi des services et du paiement des heures complémentaires.....	27
II. 2. 3. 3. Analyse du processus de recrutement de contractuels et de vacataires.....	28
II. 2. 4. <i>Performance de la fonction RH</i>	28
II. 2. 4. 1. Efficience.....	28

II. 2. 4. 2. Qualité.....	29
II. 3. Scénarios d'optimisation de la fonction ressources humaines	30
II. 3. 1. Au niveau de l'établissement.....	30
II. 3. 1. 1. Généraliser la gestion intégrée administrative et financière des personnels de l'établissement (enseignants et non enseignants, titulaires et non titulaires)	30
II. 3. 1. 2. Organiser la saisie des données de civilité au plus près des personnes gérées	31
II. 3. 1. 3. Mutualiser la GRH de proximité dans des pôles de campus regroupant plusieurs composantes	31
II. 3. 2. Au niveau inter-établissement	32
III. FONCTION PATRIMONIALE	33
III. 1. Définition de la fonction patrimoniale	33
III. 1. 1. Les évolutions de la fonction patrimoniale.....	33
III. 1. 2. Le diagnostic global sur l'ensemble des universités auditées.....	33
III. 1. 3. Une typologie en sept sous-fonctions	34
III. 2. Analyse de la situation existante	35
III. 2. 1. Organisation des structures	35
III. 2. 1. 1. Revue synthétique de l'organisation : dimensionnement et positionnement.....	35
III. 2. 1. 2. Moyens humains mobilisés par la fonction immobilière.....	36
III. 2. 2. Caractérisation des activités auditées.....	37
III. 2. 2. 1. Volumétrie des interventions.....	37
III. 2. 2. 2. Standardisation et automatisation du suivi via le SI ou autres outils	38
III. 2. 2. 3. Qualité de la prestation.....	38
III. 2. 3. Processus.....	39
III. 2. 3. 1. Cartographie globale des macro-processus immobiliers	39
III. 2. 3. 2. Analyse des processus à enjeux.....	39
III. 2. 4. Performance de la fonction immobilière.....	40
III. 2. 4. 1. Efficience.....	40
III. 2. 4. 2. Qualité de service	42
III. 3. Scénarios d'optimisation de la fonction immobilière.....	42
III. 3. 1. Au niveau établissement.....	42
III. 3. 2. Au niveau inter-établissement	42
III. 3. 3. Externalisation	42
IV. FONCTION SYSTÈME D'INFORMATION	44
IV. 1. Définition de la fonction système d'information.....	44
IV. 1. 1. L'évolution de la fonction système d'information.....	44
IV. 1. 2. Le diagnostic global sur l'ensemble des universités auditées.....	45
IV. 1. 3. Une typologie en huit sous fonctions.....	45
IV. 2. Analyse de la situation existante	46
IV. 2. 1. Organisation des structures	46
IV. 2. 1. 1. Revue synthétique de l'organisation : dimensionnement et positionnement	46
IV. 2. 1. 2. Ressources humaines mobilisées par la fonction SI.....	47
IV. 2. 2. Caractérisation des activités auditées.....	48
IV. 2. 2. 1. Volumétrie de l'activité.....	48
IV. 2. 2. 2. Standardisation des activités de support SI et de l'utilisation des logiciels de gestion	49
IV. 2. 2. 3. Qualité de la prestation.....	50
IV. 2. 3. Processus.....	50
IV. 2. 3. 1. Cartographie globale des macro processus SI.....	51
IV. 2. 3. 2. Analyse des processus à enjeux / illustration du macro processus « étude, développement et maintenance des logiciels ».....	51
IV. 2. 4. Performance de la fonction support SI.....	52
IV. 2. 4. 1. Efficience	52
IV. 2. 4. 2. Qualité de service.....	52

IV. 3.	Scénarios d'optimisation de la fonction système d'information	53
IV. 3. 1.	<i>Au niveau inter établissements</i>	53
IV. 3. 2.	<i>Au niveau de l'établissement</i>	53
IV. 3. 3.	<i>Dans le cas de sites éloignés, constitution d'antennes de sites professionnalisés rattachés à la direction du système d'information</i>	54
IV. 3. 4.	<i>Externalisation</i>	56
V.	FUNCTION ACHAT	57
V. 1.	Définition de la fonction achat	57
V. 1. 1.	<i>Les grandes évolutions de la fonction achat</i>	57
V. 1. 2.	<i>Le diagnostic global</i>	58
V. 1. 3.	<i>Une typologie en cinq sous-fonctions</i>	58
V. 2.	Analyse de l'existant	59
V. 2. 1.	<i>Organisation des structures</i>	59
V. 2. 1. 1.	Revue synthétique de l'organisation : dimensionnement et positionnement	59
V. 2. 1. 2.	Moyens humains mobilisés par la fonction achat	59
V. 2. 2.	<i>Caractérisation des activités auditées</i>	60
V. 2. 2. 1.	Volumétrie des actes	61
V. 2. 2. 2.	Standardisation et automatisation des actes via le système d'information (SI)	62
V. 2. 3.	<i>Processus</i>	62
V. 2. 3. 1.	Cartographie globale des macro-processus de l'achat	62
V. 2. 3. 2.	Analyse des processus à enjeux	62
V. 2. 4.	<i>Performance de la fonction achat</i>	66
V. 2. 4. 1.	Efficiéce	66
V. 2. 4. 2.	Qualité de service	67
V. 3.	Scénarios d'optimisation de la fonction achat	68
V. 3. 1.	<i>Au niveau de l'établissement</i>	68
V. 3. 1. 1.	Définir une stratégie d'achat	68
V. 3. 1. 2.	Adapter l'organisation	68
V. 3. 1. 3.	Organiser l'information et la communication	69
V. 3. 2.	<i>Au niveau inter-établissements ou avec d'autres organismes</i>	69
V. 3. 3.	<i>Externalisation</i>	70

Introduction

Les fonctions de support sont constituées de l'ensemble des compétences qui fournissent des services aux fonctions métier de l'université – formation et recherche – mais sans être en lien direct avec le cœur de métier. Peuvent être identifiées comme fonctions de support les fonctions ressources humaines, système d'information, achat, la fonction financière, patrimoniale, juridique, la fonction communication, les services généraux¹, le support aux fonctions électives et aux associations.

Les fonctions support se distinguent des fonctions de soutien. Peuvent être identifiées comme fonctions de soutien la gestion de la scolarité et de la formation, l'assistance technique et administrative de la recherche, les ressources documentaires, l'informatique scientifique et pédagogique ou encore la médecine préventive. Ces fonctions dépendent directement de l'activité de production des composantes, des départements de formation et des laboratoires².

Le traitement des fonctions support constitue aujourd'hui un sujet de réflexion majeur pour toutes les grandes organisations publiques et privées.

D'une manière générale les enjeux relatifs aux fonctions support sont triples et sont diversement priorisés selon les contextes :

- améliorer l'efficacité de l'organisation sur son cœur de métier en concentrant les capacités des services sur les segments essentiels de l'activité ;
- procurer des gains en termes de qualité de service à l'utilisateur interne et externe en favorisant la professionnalisation des agents sur certaines fonctions ;
- faciliter les économies d'échelle en rationalisant les processus qui comportent une forte dimension de traitement de masse (par exemple la production de la paie).

Selon la finalité poursuivie (par exemple, des gains de productivité ou une meilleure professionnalisation des agents), les bénéfices à tirer, tout comme les limites des dispositifs, seront diversement appréciés. Les enjeux peuvent en effet différer d'une fonction support à une autre et d'une organisation à une autre ; c'est particulièrement vrai dans la fonction publique en ce qui concerne la gestion des ressources humaines.

La prise de conscience a également émergé au sein des universités, sous l'effet d'enjeux spécifiques qui s'imposent aux établissements. En effet, même si, avant la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités, un mode mutualisé d'organisation, fondé sur le regroupement d'agents chargés des mêmes activités pouvait déjà être pratiqué sur certaines fonctions, notamment au sein des services centraux ou de services interuniversitaires, plusieurs éléments de contexte nouveaux se conjuguent désormais pour donner à la question une forte acuité :

¹ Dont accueil, courrier, transport, parc automobile, reprographie

² La distinction entre fonctions support et fonctions soutien peut dans certains cas se révéler délicate ; s'agissant particulièrement de l'assistance à la recherche, il peut exister une zone grise dans laquelle une partie des activités – par exemple la saisie de bons de commande - relève davantage d'une fonction support que d'une fonction soutien.

- la contrainte budgétaire globale et, dans le cadre du passage aux responsabilités et compétences élargies, la contrainte sur la masse salariale et les emplois d'Etat devraient conduire les universités à consacrer l'essentiel de leurs ressources à la mise en œuvre de leur stratégie d'établissement, par conséquent à optimiser la part des ressources allouées aux fonctions support afin d'en maîtriser les coûts ;
- les obligations fixées par la loi LRU en termes de compte-rendu budgétaire et de certification des comptes conduisent les universités à se doter de systèmes d'information très structurants dont les bonnes conditions de mise en œuvre sont largement subordonnées à la rationalisation des processus de gestion, laquelle induit une évolution des modes opératoires et fréquemment des changements organisationnels ;
- la rareté globale de la ressource humaine sur les métiers émergents au sein des universités, conjuguée à la difficulté à disposer de viviers capables de fournir des nouvelles compétences d'expertise - en technique de masse salariale, en analyse financière, gestion patrimoniale ou encore en management des systèmes d'information -, devrait conduire à la constitution de plates-formes professionnalisées capables de satisfaire aux standards de qualité désormais exigés des gestionnaires par « l'état de l'art » et les organismes certificateurs (notamment les commissaires aux comptes) ;
- les dispositions de la loi LRU conduisant à la prise des responsabilités et compétences élargies vont s'appliquer à des établissements de taille très hétérogène (allant de quelques centaines d'étudiants à plusieurs dizaines de milliers). Le niveau de maîtrise des outils techniques (paie, masse salariale, plafond d'emplois, etc.) devra être comparable dans ces établissements, qui sont diversement armés au regard des compétences nécessaires.

A ces conséquences de la loi LRU, s'ajoutent au moins trois autres dynamiques propres à la sphère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- la dynamique de fusion entre universités pour atteindre une masse critique, favoriser les projets transdisciplinaires et gagner en visibilité,
- le rapprochement d'établissements au sein des PRES pour améliorer la gouvernance stratégique et formuler une politique de site commune aux établissements d'enseignement supérieur ;
- la perspective de création de campus d'excellence qui appelle une optimisation de la gestion des établissements au service de projets d'excellence.

Toutes ces dynamiques constituent de puissants facteurs de changement au sein des établissements. La recherche de l'optimisation des fonctions support ne peut être déconnectée du contexte global de chaque université et doit être resituée dans la politique d'établissement, par rapport au pilotage d'ensemble de celui-ci. Tout particulièrement la question des missions assurées par les services centraux et par les composantes, celle de leur positionnement respectif sont au cœur même de la problématique actuelle de l'université. Appliquée aux fonctions support, cette question est majeure. La réflexion sur l'optimisation des fonctions support doit pouvoir s'engager en prenant en compte tous les aspects de la problématique, tout particulièrement l'impact sur l'environnement de travail des personnels. Différents régimes horaires annualisés de travail pouvant exister dans les établissements, cet élément de contexte constitue aussi un paramètre à prendre en compte dans la réflexion. Dans tous les cas, la démarche d'optimisation des fonctions support doit être conduite avec le souci d'améliorer l'efficacité de l'organisation, mais aussi la qualité du service

En termes quantitatifs, en moyenne, sur les universités pour lesquelles les données sont disponibles dans le cadre des audits RCE, les fonctions support représenteraient un peu moins de la moitié des effectifs de personnels BIATOSS (de l'ordre de 24 000 ETP), soit 18 % des effectifs universitaires totaux, enseignants et non-enseignants. Parmi les fonctions support, la fonction patrimoniale³ apparaît la plus consommatrice avec 14 % des effectifs, la fonction ressources humaines se situant à l'autre bout du spectre avec 5 % des effectifs⁴. L'autre moitié des personnels non-enseignants - soit environ 55 % de l'effectif total des BIATOSS - correspond aux personnels de soutien⁵.

Ce guide méthodologique, réalisé par l'IGAENR en partenariat avec les universités de Bourgogne, Lille 2, Méditerranée Aix-Marseille 2, Paul Verlaine Metz et Strasbourg, vise à aider les établissements dans leur démarche d'optimisation des fonctions support.

Le périmètre traité ici couvre cinq fonctions, qui constituent l'essentiel des fonctions support :

- la fonction financière ;
- la fonction ressources humaines ;
- la fonction patrimoniale ;
- la fonction système d'information ;
- la fonction achat.

Certaines de ces fonctions sont bien inscrites dans le paysage des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et se sont structurées depuis longtemps à la faveur de procédures institutionnelles ou réglementées ; d'autres sont encore en phase d'émergence. Toutes sont soumises à des évolutions importantes sous l'effet du passage aux responsabilités et aux compétences élargies. Face à la nécessité de mieux prendre en compte une nouvelle dimension stratégique, les établissements sont en effet confrontés à des champs fonctionnels à la fois complexes et évolutifs. Une des finalités de l'analyse est de révéler au sein de chaque fonction support les segments d'activité stratégiques pour l'établissement, mais généralement insuffisamment dotés au regard des enjeux qui sont les siens aujourd'hui.



Pour chacune de ces fonctions support, le présent guide propose une démarche d'analyse de l'existant et des scénarios d'optimisation envisageables.

Pour accompagner les établissements dans l'analyse objective de leur situation, une grille d'autodiagnostic a été élaborée pour chaque fonction support. L'objectif est de pouvoir analyser les ressources humaines qui sont allouées aux différentes fonctions et sous-fonctions. On obtient ainsi une « photographie » de la répartition des ressources humaines par « briques de base » correspondant aux activités exercées par les établissements pour chacune des cinq fonctions support auditées.


³ Y compris les fonctions nettoyage et entretien des espaces verts.

⁴ Ces données chiffrées, en particulier les ratios, ont été calculées à partir d'un panel de 50 établissements parmi les 70 audités par l'IGAENR entre 2007 et 2009 dans le cadre des audits préalables au passage aux RCE. Les établissements déclarant des états atypiques ont été neutralisés pour ne pas fausser le calcul des médianes. Les positions extrêmes nécessiteraient d'être confirmées par des expertises complémentaires. Ces chiffres, calculés à partir de données déclaratives, constituent des repères pour la comparaison.


⁵ Ces fonctions pourraient également faire l'objet d'un audit au regard de l'efficacité et de la qualité.

L'ensemble des activités ainsi identifiées est recensé dans un répertoire des activités des fonctions support des établissements d'enseignement supérieur et de recherche (**répertoire activités fonctions support** )⁶ qui est mis à la disposition des universités. En outre, un tableau de synthèse générale a été élaboré à partir des grilles d'autodiagnostic (**grille synthèse générale fonctions support** ) , afin de permettre aux établissements de disposer d'une vision globale et complète des ressources allouées sur l'ensemble de leurs fonctions support, notamment le poids de chaque fonction support par rapport aux effectifs BIATOSS et aux effectifs totaux et le taux d'encadrement de chaque fonction support.

Cette approche analytique⁷ doit permettre à l'établissement d'optimiser l'allocation de ses ressources humaines en réorganisant la prise en charge des activités aujourd'hui fortement consommatrices en emplois et en renforçant les segments d'activité stratégiques, insuffisamment dotés en règle générale. Cette démarche d'optimisation doit être gouvernée par la recherche de plus-value pour l'établissement, en termes d'efficacité, de qualité de la prestation, de technicité et de professionnalisation des équipes. S'agissant de l'efficacité, le guide propose d'associer à chaque fonction support des indicateurs de mesure sous forme de ratios résultant pour partie du renseignement des grilles d'autodiagnostic. Ces indicateurs peuvent constituer des repères pour la comparaison.

En ce qui concerne les perspectives d'évolution des fonctions support, tout scénario doit être contextualisé au sein de chaque établissement. C'est le sens des monographies élaborées par les cinq universités-pilotes ; elles se proposent d'illustrer plusieurs scénarios d'évolution retenus par ces établissements et, le cas échéant, faire un premier retour d'expérience. Le choix du scénario d'optimisation revient en effet à chaque université qui est chargée de conduire les travaux à réaliser dans le cadre d'une démarche de projet déclinée au sein de l'établissement. Le guide méthodologique propose également une trame de conduite de projet pour aider les établissements dans cette démarche (**mémo conduite projet optimisation fonction support** ) .

Le bon aboutissement d'une telle transformation passe par une implication au plus haut niveau de l'établissement. Les évolutions en cours sont en effet non seulement fonctionnelles et organisationnelles, mais aussi managériales. Le pilotage des transformations par le directeur général des services est une nécessité, car lui seul dispose de la vision managériale d'ensemble susceptible de garantir des choix d'organisation optimaux. L'implication du président est également une condition de la réussite d'un tel projet, qui nécessite un climat de confiance entre les acteurs.

⁶ Les documents annexés au guide, suivis du symbole  , sont proposés en lien hypertexte.

⁷ La démarche analytique qui est proposée dans ce guide pourra, dans un second temps, être complétée par une approche transversale et managériale orientée vers la qualité, susceptible de fournir une lecture mieux intégrée des fonctions support.

I. FONCTION FINANCIÈRE

I. 1. Définition de la fonction financière

La fonction financière est constituée de l'ensemble des compétences nécessaires pour élaborer une politique budgétaire conforme à la stratégie de l'établissement, exécuter et piloter le budget en l'orientant vers les résultats et garantir la qualité de l'information financière par la mise en œuvre des principes comptables.

I. 1. 1. *Les évolutions de la fonction financière*

La mise en œuvre de la LOLF⁸ et de la LRU a élargi le périmètre de la fonction budgétaire et comptable et profondément transformé la fonction financière des établissements conduisant à une évolution de ses métiers. En outre la pratique du métier se trouve impactée par trois évolutions majeures :

- la refonte des processus de gestion ;
- la restructuration des organisations ;
- le déploiement d'applications informatiques de gestion intégrée.

Outre les métiers classiques liés à l'établissement et à l'exécution du budget et à la comptabilité qui eux-mêmes connaissent des évolutions, des métiers nouveaux sont en émergence sur les différents champs professionnels de la fonction financière que sont l'élaboration et le suivi de la programmation budgétaire, la gestion budgétaire et comptable, l'aide au pilotage et l'expertise juridique et financière.

Le cœur de métier de la fonction financière repose désormais sur :

- le développement de la prospective pluriannuelle et la qualité de la programmation financière ;
- la mesure des impacts financiers des stratégies d'établissement et la maîtrise des risques via le pilotage infra-annuel des budgets ;
- l'optimisation des moyens alloués au regard de la performance recherchée ;
- l'exercice d'un contrôle adapté à l'autonomie et la responsabilité des acteurs ;
- l'évolution du partage des responsabilités sur la chaîne des activités avec l'émergence d'organisations mutualisées prestataires de service financiers ;
- la gestion des actifs et du patrimoine des établissements ;
- la mesure des résultats, de la performance et de l'évaluation des politiques conduites par l'établissement ;
- la maîtrise des systèmes d'information budgétaire et comptable.


⁸ Cf. Rapport du groupe interministériel relatif à la professionnalisation des métiers de la fonction financière de l'Etat – Propositions d'enrichissement du Répertoire interministériel des métiers de l'Etat (RIME) – Octobre 2008 / site www.performance-publique.gouv.fr

I. 1. 2. Le diagnostic global sur l'ensemble des universités auditées

Le diagnostic global de la fonction financière opéré sur l'ensemble des universités⁹ conduit au constat suivant :

- en moyenne la fonction financière représente 10 % des BIATOS¹⁰ (soit de l'ordre de 5 % des ressources humaines enseignantes et non enseignantes de l'université), mais les ressources humaines sont largement concentrées sur l'exécution du budget,
- on constate une grande variété de situations en poids, qualité, organisation, taille du budget, tradition décentralisée ou pas de l'université sur l'ensemble des universités comme au sein de chaque catégorie disciplinaire (universités scientifiques et de santé, universités pluridisciplinaires avec santé, universités pluridisciplinaires sans santé, universités lettres et science humaines et juridico-économiques).

I. 1. 3. Une typologie en sept sous-fonctions

Le niveau pertinent d'analyse fonctionnelle se situe non pas au niveau de la fonction considérée dans sa globalité, mais au niveau des sous-fonctions. Une typologie en sept sous-fonctions¹¹ est proposée ainsi qu'il suit (**répertoire activités fonctions support** ):

- Management
- Elaboration du budget
- Modélisation financière du plan de développement des activités
- Exécution de la dépense¹²
- Exécution de la recette
- Opérations de traitement comptable et financier^{13 14}
- Contrôle interne des processus

⁹ Cf. Renvoi n° 4

¹⁰ 10% est la médiane du panel, qui se situe sur un large spectre avec des extrêmes à 15,8 % pour le poids le plus élevé et 6 % pour le poids le moins élevé

¹¹ Selon l'organisation de l'université, la sous-fonction « pilotage de la masse salariale » peut être prise en charge par la direction des ressources humaines ou la direction financière ; dans la majorité des cas d'universités auditées, le pilotage de la masse salariale étant assurée par la DRH, le parti a été pris ici de faire figurer cette sous-fonction dans la fonction des ressources humaines

¹² Dépenses hors paye, paye.

¹³ Visa et prise en charge, gestion de la trésorerie, fiscalité, comptabilité patrimoniale, contrôle interne comptable.

¹⁴ Compte tenu du caractère désormais intrinsèquement lié au métier financier de la maintenance et de l'évolution du SI budgétaire et comptable, les emplois en charge des applications informatiques financières seront décomptés dans la fonction financière

I. 2. Analyse de la situation existante

I. 2. 1. Organisation des structures

I. 2. 1. 1. Revue synthétique de l'organisation : dimensionnement et positionnement

Mémo

Objectif

- **Formaliser le cadre de fonctionnement actuel** de la fonction financière, notamment nombre de centres financiers principaux (ex UB), SACD, fondations et centres financiers de niveau inférieur, et système d'information

- **Dresser une cartographie des structures et des responsabilités** associées en termes d'enjeux et de fonctions. Distinguer les responsabilités des décideurs, des responsables des services gestionnaires, des services métiers (formation et recherche) et des services financiers, des contrôleurs et des auditeurs internes. Etablir un schéma/organigramme, par niveau de responsabilité, en faisant apparaître les circuits de décision et en précisant le degré de formalisation des délégations de signature ou de pouvoir (seulement DGS, vice-présidents, directeurs d'unité, de composante et de laboratoire).

- Identifier les relations services centraux / composantes au sein de l'université et les modalités du dialogue de gestion. Apprécier le rôle des élus dans l'exercice de la fonction financière. Déterminer la capacité de l'université à avoir une connaissance précise et une vision claire de l'ensemble des échelons décisionnels. Apprécier, le cas échéant, la portée de la déconcentration de la fonction financière.

- Apprécier la prise en charge de la fonction stratégie, pilotage et conseil financier. Apprécier la capacité de pilotage sur les différents échelons (Président/composantes/CF), avec une analyse ascendante (reporting) et descendante (transmission des impulsions).

- Au sein des services centraux, préciser l'organisation ordonnateur-comptable : recenser et analyser les fonctions respectives des services financiers et de l'agence comptable, en s'appuyant sur la convention conclue, le cas échéant, et sur la pratique ; observer notamment par qui est assurée la mission de conseil financier (situation financière de l'établissement, état des financements et des liquidités) ; comparer avec l'organigramme fonctionnel.

- Le cas échéant, préciser l'organisation financière des unités mixtes de recherche et le circuit financier qui les relie aux organismes financeurs. Pour les financements par d'autres établissements, formaliser le circuit financier de mise en paiement (par l'organisme de recherche et par l'université)

- Dans le cas d'un institut, préciser son organisation financière ; faire de même dans le cas d'une fondation

- Le cas échéant, préciser l'organisation et les responsabilités financières du PRES et le circuit financier qui le relie à l'université

- Le cas échéant, identifier les évolutions organisationnelles prévisibles susceptibles d'avoir un impact sur la fonction financière, notamment des fusions de composantes.

Documents à établir

- note de description de l'organisation existante,
- tableau des rôles des différents acteurs,
- modalités de fonctionnement entre services gestionnaires et services financiers,
- organigramme hiérarchique et fonctionnel des structures impliquées dans la fonction financière tant au niveau des services centraux qu'au niveau des composantes (UFR, instituts, écoles, ...) et au niveau infra-composante (départements et laboratoires),
- schémas représentant les relations entre l'université et ses partenaires (autres financeurs, PRES)

1. 2. 1. 2. Ressources humaines mobilisées par la fonction financière

- *Effectifs*

Mémo



Objectif


Chiffrer les ressources humaines mobilisées par la fonction financière par sous-fonctions :

Identifier les sous-fonctions représentant un enjeu prioritaire en ETP.

Chiffrer la part des ETP dédiés à la fonction financière dans l'université en valeur absolue et par rapport aux ETP totaux de BIATOSS. Comparer le résultat à la moyenne des universités et à la moyenne des universités appartenant à la même catégorie disciplinaire. Apprécier dans quelle mesure la fonction financière est aujourd'hui sur-dotée ou sous-dotée. Etablir quelques comparaisons inter fonctions une fois le travail réalisé sur l'ensemble des fonctions support.

Documents à établir

Procéder au renseignement de la grille d'autodiagnostic de la fonction financière en se rapportant au mode d'emploi correspondant (**grille autodiagnostic fonction support finances** ; **fonctions support mode emploi grilles et indicateurs efficience** 

Procéder au renseignement du tableau des indicateurs d'efficience (**tableau indicateurs efficience fonctions support** 

- *Compétences professionnelles*

Mémo

Objectif

Apprécier les compétences disponibles au sein des équipes (profil, formation initiale, expérience et parcours professionnels, ancienneté, formation continue, mobilité) et les **capacités d'évolution**.

A rapprocher ultérieurement des scénarios d'évolution envisagés pour l'organisation de la fonction financière



Documents à établir

- fiches de poste,
- plan de formation,
- bilan des évaluations individuelles.

I. 2. 2. Caractérisation des activités auditées

L'audit portera tout particulièrement sur les sous-fonctions représentant un enjeu en ETP. En effet, ce sont de manière privilégiée ces groupements d'activités que l'université pourra rationaliser afin de dégager des marges en emplois à redéployer sur les segments stratégiques sous-dotés. Dans la plupart des cas, en ce qui concerne la fonction financière, il s'agira de l'exécution de la dépense et de la recette.

I. 2. 2. 1. Volumétrie des actes

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Etablir la volumétrie des flux de gestion par service. Décomposer les actes par référence aux unités de compte retenues pour l'élaboration des indicateurs d'efficience (tableau indicateurs efficience fonctions support ) et d'autres indicateurs dont l'université souhaite se doter (la grille d'autodiagnostic de la fonction financière prévoit une extension possible à cet effet).</p> <p>Cette base commune et partagée doit permettre à l'université de se situer par rapport aux autres universités présentant les mêmes caractéristiques.</p> <p>Vérifier s'il existe une saisonnalité de l'activité, avec des pics et des creux. Si oui, expliquer les facteurs : saisonnalité intrinsèquement liée à l'activité, saisonnalité liée à l'organisation ou à des facteurs exogènes au service.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir :</u></p> <p>renseignement de la grille d'autodiagnostic : grille autodiagnostic fonction support finances </p> <p>– le cas échéant, tableau détaillé d'évaluation des volumétries.</p>

I. 2. 2. 2. Standardisation et automatisation des actes via le système d'information

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Mesurer le caractère standardisé de l'activité en identifiant le volume de transactions standardisées par rapport à l'ensemble des actes.</p> <p>Mesurer le degré d'automatisation de l'activité, et, le cas échéant, sa structuration par le SI. Recenser les outils utilisés par l'université pour produire l'activité. Identifier les éléments structurants, voire contraignants, du SI sous-jacent.</p> <p>Apprécier si l'acte est facilement dissociable de l'acte politique qui le sous-tend, en particulier si la production de l'acte nécessite la proximité du donneur d'ordre métier (connaissance liée à la formation, à la recherche, au patrimoine, etc.) ou la mobilisation d'une expertise du terrain, ou, à l'inverse, si sa production nécessite une expertise technique pointue liée à l'outil ou à un domaine de compétences comme la fiscalité.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u></p> <p>- Cartographie des applications et de leurs fonctionnalités couvrant le champ budgétaire et comptable</p> <p>- Tableau de bord de l'état d'avancement du déploiement de SIFAC (Indicateurs d'avancement renseignés)</p> <p>- Part des transactions standardisées.</p>

I. 2. 2. 3. Qualité de la prestation

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Apprécier la qualité globale de la production financière. Vérifier si une expertise qualité des prestations a été réalisée (par exemple taux d'anomalie de la pré-paye et taux de rejet des pièces de dépenses).</p> <p>En cas d'absence de données permettant d'apprécier la qualité de la prestation, réaliser l'expertise. Si l'expertise conclut à une situation défavorable, décomposer la transaction afin d'identifier les raisons de cette situation.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u></p> <p>– - ratios à construire de mesure de la qualité</p>

I. 2. 3. Processus

L'analyse des processus consiste à regrouper un ensemble cohérent d'activités en articulant :

- les règles de gestion applicables,
- les circuits et procédures de gestion des actes administratifs,
- l'identification et le rôle des acteurs et le périmètre de leurs responsabilités,
- les préconisations en matière d'organisation,
- le système d'information.

L'objectif de l'analyse par les processus est double :

- créer une vision globale et intégrée avec une chaîne unique décrivant les étapes successives d'une opération,
- fiabiliser la chaîne administrative en instituant un suivi et un contrôle des actes dès la prise de décision, une cohérence et une traçabilité de la gestion, donc un accès aux éléments de pilotage.

L'analyse des processus budgétaires et comptables revêt une importance particulière car elle doit permettre à l'université de faire face à l'obligation législative de la certification des comptes. Plus largement, et de manière stratégique, l'université doit décliner les enjeux qu'elle se fixe et s'appuyer sur un dispositif de gestion qui lui permette de :

- circonscrire les risques financiers (notamment, gestion de la masse salariale ...),
- assurer de façon pérenne le financement des décisions et des orientations votées par le conseil d'administration.

L'université analysera les processus qui représentent les plus forts enjeux pour elle, soit en termes de ressources humaines consacrées, soit en termes de risques.

I. 2. 3. 1. Cartographie globale des processus budgétaires et comptables

L'université déclinera utilement la démarche sous forme de processus, en formalisant les relations sous forme de logigrammes :

- entre l'établissement et ses partenaires externes (organismes de recherche, autres établissements publics, filiales),
- au sein de l'établissement, entre les services centraux et les composantes, écoles, instituts et laboratoires,
- au sein des composantes, entre le service administratif de la composante et les unités d'enseignement.

I. 2. 3. 2. Analyse d'un processus à enjeux

La formalisation du processus d'exécution de la dépense – qui représente en règle générale l'effort le plus important en termes de ressources pour l'établissement - poursuit deux objectifs :

- Permettre aux responsables de réaliser leurs acquisitions dans de bonnes conditions de visibilité, en améliorant le suivi de la dépense, donc le pilotage infra-annuel des moyens,
- Satisfaire les fournisseurs, notamment par des délais de paiement de qualité.

A titre d'illustration, à ce stade, le guide propose une décomposition du processus d'exécution d'une commande publique.

Mémo pour chaque étape du processus
<p><u>Documents à établir</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Diagramme de circulation- Tableau des rôles (y compris en analysant l'attribution des habilitations sur le SI)- Systèmes d'information et outils utilisés- Calendrier réalisé de l'étape, globalement et par service gestionnaire

- *Processus de la prescription de la commande et de la mise en œuvre de la procédure d'achat (voir le volet Fonction achat)*

Mémo
<p><u>Objectif</u></p> <p>Analyser l'organisation de la prescription de la commande (expression des besoins, en cohérence ou pas avec la stratégie d'achat de l'établissement) et de la procédure d'achat (formalisation du contrat d'achat et de la proposition d'engagement juridique)</p>

- *Processus de l'engagement*

Mémo
<p><u>Objectif</u></p> <p>Analyser l'organisation de la procédure d'engagement (acte par lequel l'établissement crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge) étapes de validation de l'engagement juridique générant la consommation des autorisations d'engagement, notification au fournisseur,</p> <p>Observer le calendrier des engagements, lien avec le taux d'exécution budgétaire...</p> <p>Expertiser les liens entre les services techniques (par exemple service patrimoine) et les services financiers : problèmes de mise en œuvre opérationnelle et gestion des crédits</p> <p>Analyser le circuit des autorisations d'engagement pour les dépenses de personnel consécutives aux contrats de recherche</p>

Documents à faire établir

Pour les opérations pluriannuelles : fiches d'opération avec les informations suivantes : mois et année de l'engagement juridique – mois et année de livraison ou réception des prestations – mois et année des mandatements

- *Processus relatif au service fait (mentionner, attester et valoriser le service fait)*

Réception de la livraison,

Constataion et vérification qualitative du service fait

Valorisation du service fait dans le SI

- *Processus de la liquidation*

Mémo

Objectif

Analyse du processus de liquidation à ses différentes étapes – vérification de la demande de paiement, puis validation de la demande, et règlement de la dépense au profit du fournisseur

Analyser la tenue de l'inventaire permanent des biens mobiliers et immobiliers. La production et l'exploitation des données nécessaires pour la tenue de la comptabilité analytique, le lien avec le traitement des amortissements

Observer le calendrier des mandatements, lien avec le taux d'exécution budgétaire

Documents à établir

- Tableaux de suivi des dépenses :

- suivi des dépenses engagées
- taux d'exécution global des dépenses par composantes et établissement
- taux d'exécution des postes sensibles : masse salariale (vacataires...), déplacements, logistique

- *Processus de prise en charge de la dépense*

- *Paieement*

I. 2. 4. Performance de la fonction financière

La performance de la fonction financière doit être appréciée en mesurant l'efficience, la qualité et l'efficacité globale.


I. 2. 4. 1. Efficience

La **mesure de l'efficience** passe par la détermination d'indicateurs quantitatifs


Sur l'ensemble des universités du panel retenu¹⁵, la médiane dans le cadre des audits préalables au passage aux RCE s'établissait :

¹⁵ Cf. Renvoi N°4

- pour un premier indicateur, à 755 000 € - montant des dépenses hors masse salariale Etat gérées en 2008 par un agent affecté à plein temps à la fonction financière - ; au sein du groupe d'universités le plus efficient, la médiane s'établit à 810 000 € et au sein de groupe le moins efficient, elle se situe à 530 000 € ;
- pour un second indicateur, la médiane correspond à un volume de l'ordre de 600 opérations réalisées par ETP, le spectre étant très large, puisqu'il va de 250 opérations à 1100 opérations¹⁶.

Des indicateurs sont proposés ici dans le tableau des indicateurs d'efficience (tableau indicateurs efficience fonctions support ) sous forme de ratios.

D'autres ratios d'efficience plus précis peuvent être élaborés, portant sur le nombre de pré-commandes, bons de commande et ordres de mission par ETP affecté à l'activité correspondante.

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p style="text-align: center;">Apprécier la productivité des ETP par service, qui sera à rapprocher de la qualité des actes exécutés</p> <p style="text-align: center;">La performance doit être analysée en termes qualitatif et quantitatif.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir :</u></p> <p>Indicateurs d'efficience renseignés (tableau indicateurs efficience fonctions support ) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - budget par gérant au niveau global de la fonction : montant des dépenses exécutées en N-1 gérées par un agent affecté à plein temps à la fonction financière (1 ETP) - productivité des sous-fonctions d'exécution (sous-fonction exécution de la dépense, sous-fonction exécution de la recette et sous-fonction traitement comptable et financier) : nombre d'opérations (pièces de dépenses et pièces de recettes ¹⁷) par ETP dédié aux sous-fonctions d'exécution, - le cas échéant, si l'établissement le juge pertinent, au niveau des activités, voire au niveau des tâches

I. 2. 4. 2. Qualité de service

La **mesure de la qualité** passe par la détermination d'indicateurs, dont certains peuvent être aisément disponibles – par exemple, les délais de paiement aux fournisseurs ou les délais d'encaissement des clients. D'autres indicateurs en revanche sont à construire – par exemple, la qualité de la prestation fournie par les services financiers aux services gestionnaires et aux instances décisionnelles. Un indicateur synthétique pourra également être recherché pour mesurer la qualité de manière plus globale. Cet indicateur n'est pas disponible et la méthodologie est à construire¹⁸.

¹⁶ Ces données sont à utiliser avec prudence, car la définition d'une « opération » dans le cadre des audits RCE a pu varier selon les établissements.

¹⁷ Y compris réductions.

¹⁸ Il est envisagé d'approfondir la dimension qualité de la performance dans le cadre d'un travail complémentaire portant sur ce guide.

Respect du délai global de paiement / Délais de paiement aux fournisseurs

Mémo
<p><u>Objectif</u></p> <p>Analyser les éventuels objectifs en matière de délais de paiement. – formalisation d’une politique en matière de délais de paiement ou à défaut, éventualité de sa mise en place. Existence d’indicateurs de suivi, le cas échéant fournis par le SI budgétaire et comptable (modalités de calcul de ces données)</p> <p>Mesurer les délais de paiement (en distinguant différentes catégories de composantes).</p> <p>Analyser les causes des délais anormaux, essentiellement ceux qui dépassent 30 jours et déclenchent des intérêts moratoires (absence de crédits, mauvaise maîtrise de la procédure, négligence).</p> <p>Mesurer le coût direct pour l’université (montant des intérêts moratoires – qui ne sont pas nécessairement liquidés même si la réglementation le prévoit).</p> <p>Dans le cadre de marché formalisé, voir quelles sont les modalités de suivi de l’exécution du marché.</p>
<p><u>Documents à établir</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Délais constatés par service gestionnaire- Calcul des intérêts moratoires

Enfin, le but recherché est d’apprécier l’efficacité de l’organisation par rapport aux ressources consommées et à la prestation servie. Il s’agit ici particulièrement de mesurer la plus-value de l’organisation existante. Dans une large majorité d’établissements le choix organisationnel aura été fait en faveur de la déconcentration de la gestion, notamment de l’exécution budgétaire ; à la lumière des ratios constatés, il conviendra alors de s’interroger sur l’opportunité d’évoluer vers une mutualisation de certaines sous-fonctions ou activités. Dans cette hypothèse, le risque de déséconomie d’échelle doit également être appréhendé, particulièrement dans un contexte de regroupement lourd ou de fusion, afin d’être en capacité d’identifier la taille critique optimale.

Cette expertise est à l’origine des différents scénarios d’optimisation proposés dans la troisième partie.

I. 3. Scénarios d’optimisation de la fonction financière

Le constat dressé dans le cadre des audits préalables au passage aux compétences et responsabilités élargies met globalement en évidence un surdimensionnement des sous-fonctions techniques au détriment des sous-fonctions stratégiques, sans plus-value en efficacité ni en qualité de prestation.

A partir de là un objectif d’évolution peut être fixé :

- rationaliser les sous-fonctions techniques pour progresser en qualité de la prestation et pour gagner des marges de manœuvre en emplois grâce à une meilleure efficacité,
- professionnaliser les sous-fonctions stratégiques en procédant à une requalification des emplois et en formant les agents,
- s’assurer de la qualité budgétaire et comptable, et augmenter ses standards de qualité afin d’être en mesure de répondre à la certification des comptes.

Pour préparer un scénario d’évolution de la fonction financière, il est souhaitable que l’établissement soit passé aux RCE depuis un an.


Les scénarios proposés dans ce guide sont progressifs et correspondent à différents niveaux d'optimisation de la fonction financière.




Les scénarios pourront se référer à un bilan coûts / avantages tel que proposé ci-dessous.

Mémo

Objectif

- Faire un bilan coût/avantage de ce scénario organisationnel :
- Décrire le contexte universitaire et apprécier l'acceptabilité sociale du changement d'organisation
- Définir les enjeux auxquels est confronté l'établissement : combiner la proximité et la qualité du service à l'utilisateur (sécurisation des processus, amélioration des délais, diminution des rejets), générer des marges de manœuvre en emplois, garantir la cohérence avec les processus de SIFAC, etc.
- Expertiser le périmètre d'activité, le dimensionnement, le positionnement et la gouvernance du service mutualisé
- Expertiser la faisabilité technique via le SI
- Expertiser le volet RH (transfert des agents)
- Identifier l'implantation du service
- Formaliser les processus à grande maille régissant les relations entre le service mutualisé et les autres services
- Faire une hypothèse de chiffrage des gains de productivité escomptés en ETP et apprécier la plus-value en termes de qualité
 - Faire le choix du scénario d'organisation et concevoir la trajectoire de mise en œuvre
 - Préparer la mise en œuvre :
 - analyser les écarts avec l'organisation-cible et apporter le cas échéant les inflexions nécessaires
 - structurer le dialogue de gestion
 - rédiger les procédures et les modes opératoires
 - rédiger la convention de service
 - préparer le plan de communication interne
 - concevoir le plan de formation métier des agents et/ou le plan de recrutement des agents, préparer les outils de pilotage de l'activité du service,
 - préparer l'installation des locaux,
 - préparer le transfert opérationnel des dossiers pour prise en charge par le service.

Documents à établir : dossier complet étayant le scénario d'optimisation (mémo conduite projet optimisation fonction support )

Des monographies sont proposées en annexe du guide d'audit (scénario finances université de la Méditerranée  ; scénario finances université Paul Verlaine Metz  ; scénario finances université de Strasbourg )

I. 3. 1. Au niveau de l'établissement

La grande disparité de situations constatées dans l'ensemble des universités d'une part et entre universités au sein de chaque catégorie disciplinaire d'autre part conduit à rechercher des marges d'optimisation de manière privilégiée au niveau de l'établissement.

L'optimisation de la fonction financière au niveau de l'établissement peut revêtir différentes formes :

- création d'un centre de services partagés - central ou déconcentré - sous forme de pôle de gestion chez l'ordonnateur –
- création d'un service facturier central.

I. 3. 1. 1. Identification des meilleurs niveaux d'efficacité

Une première étape consiste pour l'université à s'aligner sur les niveaux d'efficacité de ses homologues les plus avancés. En particulier pour atteindre le niveau d'efficience-cible, l'établissement peut suivre deux trajectoires en fonction de sa situation de départ : une trajectoire intermédiaire et une trajectoire avancée.

A ce stade les « bonnes pratiques » ne sont pas encore identifiées dans les établissements et si le niveau d'efficience d'une partie des universités peut être mesuré, il n'est pas prouvé que les établissements les plus efficaces mettent en œuvre des « bonnes pratiques ». Le point qui est à creuser consiste à expertiser le lien entre une performance de haut niveau et une « bonne pratique » organisationnelle. Trois effets peuvent se combiner avec des parts variables : la qualité de l'organisation, la qualité des personnels et la qualité du management.

Il est intéressant pour l'établissement de comparer son établissement avec d'autres ayant connu des situations proches et, pour limiter les risques, profiter de leurs retours d'expériences liés :

- à la prise en main ou à l'ergonomie du progiciel
- à l'efficacité des solutions techniques employées
- à la connaissance des dysfonctionnements non prévus (au besoin par quantification statistique de ceux-ci).

I. 3. 1. 2. Création d'un centre de services partagés financiers rattaché à l'ordonnateur

La création d'un centre de services partagés financiers – aussi appelé plate-forme mutualisée de gestion – doit permettre à l'établissement de se recentrer sur son cœur de métier (stratégie, pilotage, conduite de projets de formation et de recherche, valorisation) en mettant en place une structure assurant la réalisation des tâches d'exécution de la fonction financière pour le compte des services gestionnaires et des responsables décisionnels « métier ».

Agissant comme prestataire de services, le centre de services partagés s'engage, dans le cadre de contrats de services passés avec ses « clients » internes, à leur assurer des prestations de qualité. Cela est rendu possible grâce à trois facteurs combinés :

- la spécialisation et la professionnalisation des agents du centre,
- l'automatisation et la dématérialisation des transactions via l'outil informatique,
- la rationalisation de l'organisation, qui vise à articuler d'une façon optimale le centre financier de services partagés et les entités gestionnaires et fonctionnelles situées en amont de la chaîne d'exécution.

Dans le périmètre de la chaîne de la dépense publique, plusieurs types d'opérations peuvent donner lieu à mutualisation, sur la partie amont de l'exécution de la dépense et sur la partie aval.

Sur la partie amont de l'exécution de la dépense, un centre de services partagés placé chez l'ordonnateur assurera :

- la gestion des engagements juridiques avec la saisie, le suivi et la mise à jour des engagements juridiques,
- l'attestation (ou certification) du service fait qui vaut ordre de payer.

Dans ce mode d'organisation, l'articulation entre la plate-forme mutualisée de gestion et le service « métier » est essentielle. En amont de la plate-forme mutualisée de gestion, le service « métier » est responsable de :

- l'expression de ses besoins et la passation de la commande,
- la réception de la livraison des marchandises ou des prestations conduisant à la vérification de la rectitude de la livraison par rapport à la commande, sous forme de mention (ou constatation) du service fait.

La plate-forme mutualisée peut être centralisée ou déconcentrée. Dans le premier cas, il existe une seule plate-forme de gestion ; dans le second cas, il en existe plusieurs sous formes d'antennes de sites rattachés à la direction financière centrale, par exemple dans le cas d'un campus étendu, où une relation de proximité doit être préservée entre les composantes ou les laboratoires et le centre de services partagés.

1. 3. 1. 3. Création d'un service facturier central

Un service facturier constitue un centre de services partagés placé sur la partie aval de la chaîne d'exécution du budget. C'est un centre de traitement et de paiement unique de l'ensemble des factures de l'établissement, qui est responsable de la liquidation jusqu'au paiement. A ce titre il assure :

- la gestion des demandes de paiement avec la réception et le contrôle des factures,
- la saisie de la liquidation du dossier,
- la validation et la mise en paiement du dossier.

Les contrôles sont ainsi assurés par un seul même acteur ce qui permet de supprimer les contrôles redondants et de réduire les délais de paiement – objectif prioritaire de la mise en place d'un service facturier.

La possibilité de créer un service facturier est prévue par l'article 35 du décret financier n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au régime financier des universités en régime RCE.

1. 3. 2. Au niveau supra-établissement

1. 3. 2. 1. Constitution d'une plate-forme de services partagés entre l'université et les délégations régionales des organismes de recherche partenaires des UMR

Pour les universités ayant des UMR, la recherche de fonctions support optimisées au sein de l'établissement doit conduire à analyser les possibilités de rapprochement avec les organismes de recherche partenaires. Au niveau régional particulièrement, il s'agit d'étudier la possibilité de mettre en commun les moyens qui sont consacrés par chaque partenaire à la gestion de ses unités de recherche pour améliorer la qualité du service rendu et, si possible, dégager des marges de manœuvre. Une telle analyse repose notamment sur la mesure de l'efficacité relative des services en charge du support dans la délégation régionale ou le centre régional du ou des EPST partenaire(s) et de la comparer à celle des fonctions support de l'université.

Ce scénario est ambitieux, car la grande diversité de représentation des organismes sur le territoire rend l'exercice difficile. Pour autant la piste est importante car la mutualisation de fonctions support entre universités et organismes pourrait permettre une meilleure circulation des compétences, le renforcement de la cohérence des pratiques de gestion au sein des UMR et entre les UMR et l'université et, au-delà, une meilleure intégration des problématiques entre l'université et les EPST. Sont plus particulièrement susceptibles de faire l'objet d'une mutualisation des services certaines fonctions support voire des fonctions soutien : la fonction financière, la fonction immobilière, la valorisation et les partenariats, l'hygiène et prévention, la médecine de prévention. La mutualisation de la gestion des ressources humaines apparaît plus délicate à envisager. Au regard des enjeux, la mutualisation de la fonction financière apparaît comme la cible principale de ce scénario qui ne doit d'ailleurs par forcément se limiter aux seules UMR et intégrer également, le cas échéant, la gestion des unités propres de recherche de l'EPST ou de l'université.

Cette piste nécessite de procéder à un audit complémentaire sur les questions touchant à l'organisation de la gestion des activités de recherche, de la gestion des unités de recherche, de la valorisation, des achats publics, de la gestion des ressources humaines des laboratoires, etc. En effet, la plupart du temps, ces sujets n'ont pas fait l'objet d'un examen suffisamment approfondi pendant les audits portant sur le passage aux RCE.

Une expérimentation est actuellement en cours sur cette problématique entre l'Université de Strasbourg et le CNRS.

Mémo

Objectif des épreuves

Analyser les possibilités de mutualisation au sein de l'établissement entre université et organismes de recherche.

Analyser les possibilités de mutualisation entre université et délégations régionales des organismes de recherche sur certaines sous-fonctions via des plates-formes de services partagés.

A titre d'exemple, pour la réponse aux appels d'offre, pour la gestion des contrats européens, pour une assistance juridique pour l'élaboration de contrats de prestations, de recherche..., pour mutualiser les achats, pour la gestion de plateaux techniques mutualisés, pour la gestion des brevets en l'absence de PRES ou de cellule commune de valorisation de la recherche .

Cependant la cible prioritaire d'un tel scénario consiste à envisager l'optimisation des ressources humaines qui sont consacrées par chaque partenaire à la gestion des unités de recherche.

Documents à établir : Un cahier des charges spécifique à la création de plateformes de services partagés universités-EPST est en cours d'élaboration

I. 3. 2. 2. Constitution d'un centre d'expertise au niveau du PRES

Au niveau supra-établissement, la rationalisation entre établissements peut s'apparenter à une logique de site – comme dans le cas du PRES – ou à une logique de réseau. Différents niveaux d'optimisation peuvent être pertinents pour un même établissement selon les sous-fonctions concernées. Sur certains projets, l'analyse de la projection pluriannuelle, l'analyse des coûts ou encore celle du retour sur investissement des grands équipements pourraient utilement être menées au niveau du PRES, où la visibilité est plus large et où les compétences d'expertise de haut niveau technique pourraient être mutualisées au profit des universités membres.

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif des épreuves</u></p> <p>Analyser les possibilités de constitution d'un centre d'expertise portant sur certaines sous-fonctions : projection pluriannuelle, en particulier sur des projets inter-établissements tel le plan campus, analyse des coûts, analyse du retour sur investissement des grands équipements structurants</p>
<p><u>Documents à établir</u> : tableau coûts / avantages en termes financiers, ETP, qualité de l'information entre le maintien de l'expertise au niveau de l'établissement et la constitution d'une cellule au niveau supra-établissement</p>

I. 3. 3. Externalisation

Dans le secteur privé, le choix à opérer porte souvent sur le centre de services partagés ou l'externalisation de tout ou partie de la fonction comptable et financière. Cette situation se présente généralement dans un contexte de fusion et d'acquisition. Le recours à l'externalisation de la fonction financière est recherché pour réaliser des économies d'échelle - le potentiel de réduction des coûts serait estimé à environ 30 % -, minimiser les investissements technologiques, réduire les coûts fixes, accélérer la transformation de la fonction financière dans l'entreprise et aussi minimiser la part de risque conservé par l'entreprise en transférant celui-ci sur un partenaire dans un cadre contractuel préétabli. Dans tous les cas, il est souhaitable que le pilotage stratégique reste à la main du donneur d'ordre, qui s'assure de l'adéquation des prestations délivrées à ses besoins dans le cadre du contrat qui le lie au prestataire.

Un tel scénario paraît peu adapté au contexte actuel des universités qui ne répondent pas aux mêmes critères de remise en cause de la performance et de la concurrence financières. Pour autant il pourrait être intéressant d'examiner si sur certains segments pointus de l'activité – l'analyse du retour sur investissement par exemple – l'université ne gagnerait pas à recourir à une expertise extérieure.

II. FONCTION RESSOURCES HUMAINES

II. 1. Définition de la fonction ressources humaines

La fonction ressources humaines est constituée de l'ensemble des compétences nécessaires pour participer à l'élaboration et au pilotage de la politique des ressources humaines dans le cadre d'une stratégie d'établissement, ainsi que pour la mettre en œuvre. Elle a pour mission d'optimiser la mise à disposition des ressources humaines concourant aux missions de l'établissement et d'assurer une gestion de qualité de ces ressources au bénéfice de l'institution et de ses agents, dans le respect du cadre réglementaire.

II. 1. 1. *Les évolutions de la fonction ressources humaines*

La mise en œuvre de la loi LRU a fortement joué comme un facteur d'accélération de l'évolution de la fonction ressources humaines, consécutive, notamment, au développement au cours des dernières années de la dimension prévisionnelle de la gestion des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC). Surtout, elle a notablement amplifié les contours de la fonction.

Elle a ainsi conduit à la mise en adéquation de la fonction et de sa dénomination en actant le passage obligé d'une gestion du personnel à une véritable gestion des ressources humaines.

En effet, aux côtés des activités classiques de GRH (gestion administrative du personnel, paye, recrutement...), qui, par ailleurs, connaissent des évolutions¹⁹, sont arrivées au premier plan des activités nouvelles découlant des compétences supplémentaires.

Ainsi avec le passage aux RCE, qui place désormais au cœur du métier RH la gestion des emplois et de la masse salariale²⁰, il s'agit de développer des activités qui impliquent à la fois de nouvelles connaissances techniques, des compétences de pilotage et une capacité d'arbitrage prenant notamment en compte des facteurs financiers dans le cadre d'une vision globale. En outre, le cadre temporel s'élargit puisque la gestion annuelle se double d'une nécessaire approche prospective à horizon pluriannuel.

Dans le même temps, les attentes en matière d'approfondissement de la gestion individualisée tant sur le plan indemnitaire que celui du suivi de la carrière, ainsi que les exigences en matière de formation ont été accentuées.

Cet enrichissement de la fonction RH a accru les besoins déjà existants et en a généré de nouveaux, portant sur les outils (besoin d'applications de gestion plus performantes voire d'un véritable SIRH, de formalisation des procédures, d'indicateurs pour le pilotage...), sur les méthodes (un approfondissement du travail en équipe intra et inter fonctions²¹) et sur les compétences (besoin de renforcement de la professionnalisation des agents).

Ces changements suscitent des modifications au niveau de l'organisation de la fonction RH (l'accès aux RCE s'est souvent accompagné d'un passage à la gestion administrative intégrée), et conduisent à des recrutements supplémentaires.

Dans ces circonstances, l'optimisation des moyens RH devient donc un impératif.

¹⁹ Ces évolutions portent sur les méthodes de gestion mais aussi sur les volumes de l'activité de gestion. Ainsi, l'administration centrale vient de transférer aux établissements la reconstitution de la carrière des maîtres de conférences, ce qui représente une lourde charge pour ces derniers.

²⁰ Dans la majorité des cas, les universités ont fait le choix de confier le pilotage de la masse salariale à la direction des ressources humaines.


²¹ Ainsi, le pilotage de la masse salariale et le recours à la paye à façon rendent indispensable le développement d'échanges approfondis entre la DRH et le service financier et l'agence comptable.

II. 1. 2. Le diagnostic global sur l'ensemble des universités auditées

Le diagnostic global de la fonction ressources humaines établi à partir de l'ensemble des universités ayant bénéficié d'un audit dans le cadre du passage aux responsabilités et compétences élargies, a permis de mettre en lumière les éléments suivants :

- une situation très contrastée en fonction de la taille de l'établissement et de ses effectifs, de la largeur du spectre disciplinaire (en particulier avec santé ou pas), du nombre de composantes et de leur dispersion géographique (générateurs d'éparpillement) et de la culture centralisée ou facultaire de l'établissement, de la dotation (sur-dotation ou sous-dotation) en ETP, de l'existence d'UMR.
- une faiblesse globale des ressources humaines affectées à la GRH : la fonction RH est dotée en moyenne de 4,7 % des effectifs de BIATOSS soit 2% des effectifs totaux. Mais, il existe de fortes disparités selon les établissements : de 2,6 à 10,3% des effectifs de BIATOSS.
- la dissémination des effectifs affectés à la GRH entre les services centraux et les composantes (ou dans des pôles regroupant des composantes réunies sur un même campus), voire au niveau infra-composantes.
- une répartition inégale des ressources entre les différentes sous-fonctions : prééminence des sous-fonctions de gestion individuelle, collective et de proximité (accueil des personnels et gestion des temps et des activités, transmission de documents), développement insuffisant des sous-fonctions liées à la stratégie RH, notamment sous-fonction pilotage de la masse salariale et sous-fonction gestion prévisionnelle. Les ressources humaines sont également mal réparties entre catégories : beaucoup d'agents d'exécution de catégorie C et manque de cadres et d'experts.
- la spécificité de la gestion des corps d'enseignants chercheurs, très lourde en particulier sur la sous-fonction recrutement (procédures statutaires exigeantes)

II. 1. 3. Une typologie en onze sous-fonctions

Le niveau de la sous-fonction apparaissant le plus pertinent pour mener l'analyse il est proposé de segmenter la fonction ressources humaines en onze sous-fonctions (**répertoire activités fonctions support** 

- Management de la fonction ressources humaines,
- Pilotage de la GRH
- Gestion administrative et financière,
- Gestion des recrutements,
- Gestion de la politique indemnitaire,
- Gestion des services des personnels,
- Pilotage des emplois et de la masse salariale,
- GPEEC,
- Développement qualitatif des ressources humaines,
- Dialogue social,
- Action sociale.

Une grille de comptabilisation des effectifs figure en annexe, accompagnée d'un mode d'emploi. Chacune des sous-fonctions indiquées ci-dessus y figure dans un onglet avec l'indication des activités qui la composent et des tâches correspondant à ces activités.

II. 2. Analyse de la situation existante




II. 2. 1. Organisation des structures

II. 2. 1. 1. Revue synthétique de l'organisation : dimensionnement et positionnement

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Analyser le fonctionnement et l'adaptation aux besoins, de l'organisation de la fonction RH.</p> <p>Pour cela :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Etablir la cartographie des services impliqués dans la GRH et de leurs responsabilités respectives ; détailler le partage des tâches : <ul style="list-style-type: none"> - entre les différents services centraux : outre le SRH, participent ou peuvent participer à la GRH: le service financier, l'agence comptable, le service de la scolarité (parfois chargé du suivi des HC), la cellule de production d'indicateurs, le service juridique, le service de la recherche, le service des relations internationales. - entre SRH et services administratifs de composantes ou de pôles territorialisés (antennes de campus) - entre le SRH et les labos de recherche, - au sein du SRH (gestion intégrée ou pas) - Voir qui assure le pilotage stratégique des RH, la construction des outils de pilotage, l'exploitation des données, - Identifier les schémas décisionnels et analyser les relations entre politiques et administratifs, centre et composantes, chargés de mission EC et administratifs. - Pour chacun de ces volets voir s'il y a des manques, des redondances, Voir également si l'organisation est bien connue de tous et si elle fait ou non consensus. - Voir comment est organisée la veille juridique pour la gestion administrative et financière et la transmission de l'information. - Analyser les évolutions passées (leurs effets peuvent-ils être évalués) et identifier les évolutions prévisionnelles.
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - organigramme de l'université (théorique et effectif s'ils sont différents), - organigramme du SRH, - note de description de l'organisation existante, - fiches de poste et, si elles existent, lettres de mission des agents intervenant en GRH (des services centraux, composantes ou autres structures).

II. 2. 1. 2. Moyens humains mobilisés par la fonction RH

- Effectifs

Mémo
<p>Objectif</p> <p>Evaluer le poids de la fonction GRH.</p> <p>Pour cela, chiffrer les moyens humains dédiés à la fonction, en chiffres absolus et par rapport aux ETP totaux de BIATOSS. Comparer le résultat à la moyenne des universités et à la moyenne des universités appartenant à la même catégorie disciplinaire. Apprécier dans quelle mesure la fonction financière est éventuellement aujourd’hui sous-dotée ou sur-dotée et comparer sa situation à celle des autres fonctions.</p> <ul style="list-style-type: none">– Appréhender la plus ou moins grande centralisation de la gestion des RH. Pour cela établir la répartition des effectifs par structures (au SRH, dans les autres services centraux, dans chacune des composantes) en ETP annualisés. Eventuellement une répartition en personnes pourra être faite (cela donne une autre vision de la répartition entre SRH et composantes où le nombre d’agents qui touchent à la GRH est beaucoup plus élevé que le nombre d’ETP).– Apprécier la répartition des ressources humaines entre les différentes sous-fonctions, notamment pour constater la part de la GRH qualitative (GPEEC, pilotage, ...).– Identifier les sous-fonctions représentant un enjeu prioritaire en ETP.– Apprécier l’adéquation des profils aux missions confiées au SRH et dans les composantes : parts des différentes catégories statutaires (A, B, C, contractuels en précisant si possible les correspondances statutaires), ancienneté, taux de rotation.– Même si la question de l’externalisation des activités ne se pose pas de la même façon que pour d’autres fonctions (Patrimoine et SI), il peut être pertinent, dans certains cas, de valoriser les ETP en masse salariale pour avoir une approche plus complète de la situation des différentes structures.
<p>Documents à établir :</p> <p>Procéder au renseignement de la grille d’autodiagnostic de la fonction ressources humaines en se rapportant au mode d’emploi correspondant (grille autodiagnostic fonction support RH  ; fonctions support mode emploi grilles et indicateurs efficience )</p> <p>Procéder au renseignement du tableau des indicateurs d’efficience (tableau indicateurs efficience fonctions support )</p> <p>Il conviendra de veiller de très près à la qualité de la comptabilisation des effectifs par sous-fonctions. Pour ce qui concerne la comptabilisation des effectifs affectés à la GRH dans les composantes, le SRH devra fournir une aide méthodologique à ces dernières (en matière de définition et de d’évaluation du temps dans le cas fréquent de multi activité).</p> <p>Dans le cas d’une gestion intégrée, il n’est pas nécessaire de chercher à comptabiliser les effectifs séparément en gestion administrative et en gestion financière. Il est, en effet, déjà difficile d’évaluer de façon fiable la part de chacune des deux activités dans le cas d’une gestion non réellement intégrée (un seul gestionnaire mais pas d’interface des applications de gestion administrative et de gestion financière d’où une double saisie). C’est encore plus difficile dans le cas d’une véritable gestion intégrée (interface des applications et saisie unique).</p>


- *Compétences professionnelles au sein du service des ressources humaines*

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Vérifier si le service des ressources humaines dispose des compétences nécessaires pour prendre en charge l'ensemble de ses missions de la conception à l'exécution et définir, le cas échéant quelle serait la cible à atteindre.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Faire le point sur les compétences disponibles (profil, formation initiale, parcours professionnel, expérience acquise...), les capacités d'évolution des agents en fonction et les besoins non couverts. – Analyser le plan de formation annuel et pluriannuel et vérifier s'il est adapté aux besoins de l'établissement. – Définir quelles seraient les étapes d'un développement optimum du service
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – schéma prévisionnel des RH – fiches de poste (le SRH veillera à établir une maquette uniforme pour les services centraux et les composantes si ce n'est pas déjà le cas) – lettres de mission – analyse des entretiens professionnels, – plan de formation – taux de rotation des agents (à interpréter de façon prudente et en tenant compte des éléments de contexte (notamment géographique))


II. 2. 2. Caractérisation des activités auditées

L'audit portera principalement sur les sous-fonctions représentant un enjeu en ETP et en termes financiers. En effet, ce sont de manière privilégiée ces segments d'activités que l'université pourra rationaliser afin de dégager des marges à redéployer. S'agissant de la fonction RH, l'analyse portera prioritairement sur la gestion administrative et financière et sur les activités assurées par les composantes dès lors que celles-ci regroupent une part importante des ressources en RH.

II. 2. 2. 1. Volumétrie de l'activité

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Etablir la volumétrie des flux de gestion par service. Décompter les actes par référence aux unités de compte retenues pour l'élaboration des indicateurs d'efficience (tableau indicateurs efficience fonctions support ) et d'autres indicateurs dont l'université souhaite se doter (la grille d'autodiagnostic de la fonction ressources humaines prévoit une extension possible à cet effet).</p> <p>Evaluer la « production » du SRH et des autres structures intervenant en GRH (composantes...)</p> <ul style="list-style-type: none"> – Etablir la volumétrie de l'activité (à partir de définitions homogènes) – Evaluer le niveau et les raisons de la saisonnalité de l'activité ainsi que les évolutions qui permettraient de parvenir à un meilleur lissage

Documents à établir :

renseignement de la grille d'autodiagnostic : grille autodiagnostic fonction support RH 

- le cas échéant, tableau détaillé d'évaluation des volumétries.
Eventuellement, pour une analyse pourront être comptabilisés :
- le nombre de personnes gérées en distinguant les titulaires (enseignants et BIATOSS), les contractuels permanents et les vacataires (enseignants et BIATOSS),²²
- les actes de gestion réalisés : nombre de payes pré liquidées pour les enseignants, les BIATOSS et les vacataires (rémunérations principales, primes et indemnités, heures complémentaires), nombre de prises en charge de nouvelles personnes gérées, nombre de saisies de services des enseignants dans les composantes...
- les actes de gestion individuelle des enseignants-chercheurs, en cours de déconcentration,
- le nombre de journées de formation et d'agents formés,
- le nombre de concours organisés (enseignants-chercheurs et ITRF),
- le nombre de dossiers de retraite traités,
- le nombre de reconstitutions de carrière des maîtres de conférences,
- etc.

II. 2. 2. 2. Standardisation et automatisation des actes via le SI

Mémo

Objectif

Evaluer les marges de manœuvre à tirer d'un renforcement de la standardisation et de l'automatisation des tâches.

Pour cela :

- Faire le bilan du fonctionnement des applications de gestion RH ou du SIRH (forces et faiblesses, points à améliorer, notamment sur le plan de la fiabilisation des données),
- Faire le point sur l'homogénéité des documents et fiches utilisées par les différentes entités : fiches de postes, fiches d'entretiens professionnels, fiches de service des enseignants, avis sur les promotions des BIATOSS....

Documents à établir : cartographie des applications, état des interfaces, procédures de contrôle des données, état des lieux relatif aux bases de données parallèles et évaluation des ETP consacrés à la gestion de ces bases, calendrier des évolutions envisagées.

²² On entendra par « personne gérée » toute personne percevant de la part de l'établissement une rémunération soumise à cotisation ; il en découle que le personnel hébergé (rémunéré par les organismes de recherche) et les vacataires étudiants (qui perçoivent une gratification) ne doivent pas être comptabilisés.

II. 2. 2. 3. *Qualité de service*

Mémo
Objectif Evaluer la qualité globale de la GRH, Identifier les raisons des éventuels problèmes.
Documents à établir : <ul style="list-style-type: none">– pourcentage de rejets formalisés et de demandes de modifications et de transmissions de documents justificatifs manquants faites par l'agent comptable (et, éventuellement les RGFIP, certaines d'entre elles ayant prévu de continuer à procéder à des contrôles sur la pré-liquidation après le passage aux RCE). Il conviendra d'être très attentif aux définitions (certains pratiquent facilement le rejet alors que d'autres pratiquent surtout la demande par téléphone de corrections)– volume et ancienneté des indus,– volume et types d'erreurs de saisie dans les applications de gestion administrative et de gestion financière (il paraît difficile, cependant, que ces erreurs qui remontent essentiellement aux gestionnaires qui les ont faites, puissent faire l'objet d'une comptabilisation),– retours de formations,– délais de réponses aux questions posées par des agents.

II. 2. 3. *Processus*

L'analyse des processus consiste à regrouper un ensemble cohérent d'activités en articulant :

- les règles de gestion applicables,
- les circuits et procédures de gestion des actes administratifs,
- les rôles des acteurs et le périmètre de leurs responsabilités,
- les préconisations en matière d'organisation,
- le système d'information.

L'objectif de l'analyse par les processus est double :

- créer une vision globale et intégrée avec une chaîne unique décrivant les étapes successives d'une opération,
- fiabiliser la chaîne administrative en instituant un suivi des actes dès la prise de décision, une cohérence et une traçabilité de la gestion, donc un accès aux éléments de pilotage.

L'université analysera les processus qui représentent les plus forts enjeux pour elle, en termes de ressources humaines consacrées et en termes de risques encourus.

II. 2. 3. 1. Cartographie du processus de la paye

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p style="text-align: center;">Evaluer la qualité du processus de paye.</p> <p>Pour cela :</p> <ul style="list-style-type: none">- Formaliser par écrit les procédures de pré liquidation de la paye- Vérifier la conformité des procédures suivies à ce qu'elles devraient être (effectivité des contrôles prévus), au SRH (contrôles internes) et dans les autres services (SF, agence comptable).
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">- le schéma de paye (logigramme)

II. 2. 3. 2. Analyse du processus de suivi des services et du paiement des heures complémentaires

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p style="text-align: center;">Evaluer la qualité du processus de suivi des services des enseignants et de paiement des heures complémentaires.</p> <p>Pour cela :</p> <ul style="list-style-type: none">- Formaliser par écrit les procédures- Vérifier la conformité des procédures suivies à ce qu'elles devraient être (effectivité des contrôles prévus)- Vérifier que l'établissement a la maîtrise du suivi de sa consommation des heures complémentaires.- Apprécier la capacité de l'établissement à vérifier la réalisation effective du service fait (notamment l'occupation de la salle prévue par l'enseignant prévu).
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">- réaliser le schéma du suivi des services et du paiement des heures complémentaires, de la prévision au paiement- étudier les éventuelles failles de l'application utilisée

II. 2. 3. 3. Analyse du processus de recrutement de contractuels et de vacataires

<p><u>Objectif</u></p> <p>Vérifier si la procédure de recrutement des contractuels et des vacataires fonctionne bien.</p> <ul style="list-style-type: none">- Permet-elle d'assurer la conformité juridique des recrutements ?- Permet-elle d'assurer le suivi des dotations des composantes et le suivi global de la masse salariale ?
<p><u>Documents à établir :</u></p> <p>Formalisation des procédures et des contrôles.</p>

II. 2. 4. Performance de la fonction RH

La performance de la fonction RH doit être appréciée en mesurant l'efficacité, la qualité et l'efficacité globale.


- La mesure de la qualité du service passe par la détermination d'indicateurs quantitatifs, mais peuvent s'y ajouter des indicateurs qualitatifs difficilement quantifiables, qui peuvent faire l'objet de constats (y a-t-il un bilan social ? la production d'indicateurs de pilotage ou pour le dialogue social est-elle suffisante ?...), ou d'enquêtes légères (ressenti des agents gérés sur la qualité de la gestion, notamment en terme de suivi de leur dossier, sur la qualité de l'accueil et la disponibilité des gestionnaires...).

L'utilisation d'un indicateur synthétique de qualité serait intéressante mais il n'en existe pas d'actuellement disponible.

- La mesure de l'efficacité passe par la détermination de quelques indicateurs quantitatifs,


- L'appréciation de l'efficacité globale de la fonction GRH par rapport aux ressources consommées et à la qualité de la prestation servie se fera à partir de l'évaluation des bénéficiaires et des inconvénients résultant de la mise en place d'autres modalités d'organisation ou de fonctionnement (gestion intégrée ou non, délégation ou non aux composantes de la saisie des données dans certains champs de l'application de gestion administrative, production des indicateurs RH en interne au SRH ou dans une cellule extérieure...)

II. 2. 4. 1. Efficacité

Des indicateurs sont proposés ici dans le tableau des indicateurs d'efficacité (tableau indicateurs efficacité fonctions support ) sous forme de ratios.

Mémo
<p><u>Objectif</u></p> <p>Apprécier la productivité globale et celle des différentes entités participant à la fonction RH.</p> <p>Pour cela :</p> <ul style="list-style-type: none">- Déterminer et suivre quelques indicateurs quantitatifs,- Comparer la productivité des entités assurant le même type de tâches ou des tâches différentes (gestion des enseignants, des BIATOSS, des vacataires) et expliquer les écarts pour voir sur quoi doit porter l'effort de réorganisation, de formation ou de recrutement.

Documents à établir

Indicateurs d'efficacité renseignés (tableau indicateurs efficacité fonctions support 

- Gérés par gérant : nombre de personnes physiques gérées par ETP dédié aux fonctions de gestion RH (cf. ci-dessus la définition de personne gérée),
- Productivité de la paye : nombre de mouvements de paye réalisés par ETP affecté à la paye,
- Productivité de gestion des dossiers de recrutement : nombre de candidatures reçues par ETP dédié à la fonction de recrutement.

II. 2. 4. 2. Qualité

Mémo

Objectif

Mesurer la qualité des prestations réalisées.

Pour cela :

- Examiner comment le SRH (et éventuellement, d'autres intervenants) et l'équipe de direction prennent en compte la recherche de la qualité des prestations RH,
- Déterminer quelques indicateurs qui pourront être comparés à ceux d'autres universités,
- Analyser les causes de dysfonctionnement (et les raisons des bons résultats ou des améliorations) : insuffisances des applications de gestion, mauvaise organisation des circuits d'information et de transmission des documents, manque de qualification des agents, problème de management...
- Apprécier la qualité des prestations, globale et par entités,
- Evaluer la capacité à produire les indicateurs RH nécessaires pour le pilotage et le dialogue social,
- Evaluer la qualité des relations sociales sur les questions de GRH (par exemple à partir de l'examen de l'état d'avancement des questions traitées dans les groupes de travail accueillant des représentants du personnel)

Documents à établir ou rassembler :

- Etude des délais de prise en compte (pour la paye) des nouveaux recrutés et, notamment, des chargés d'enseignement vacataires,
- comptes-rendus d'évaluation des formations par les stagiaires (à chaud) et les chefs de service (a posteriori),
- Bilan social (exhaustivité des indicateurs et qualité des commentaires),
- Schéma prévisionnel des emplois,
- Bilan des réunions du CTP (nombre de réunions et éventail des sujets abordés) et de groupes de travail paritaires,
- Rapport des commissaires aux comptes.


II. 3. Scénarios d'optimisation de la fonction ressources humaines

Les objectifs d'optimisation de la fonction ressources humaines peuvent être de natures différentes :

- Améliorer la qualité des prestations fournies à l'institution (qualité du recrutement, de la gestion prévisionnelle, de la gestion de la masse salariale, du suivi des HC, de la réponse aux besoins de formation..) et aux agents (prise en compte rapide des promotions dans la paye...),
- Améliorer l'efficacité de la gestion administrative et financière en RH pour trouver (au moins une partie) des marges de manœuvre permettant d'étoffer des fonctions insuffisamment développées,
- Améliorer l'intérêt du travail des agents et le climat social

Cela passe, notamment par une rationalisation des procédures, la recherche du niveau d'exécution le mieux adapté pour répondre aux différents objectifs ainsi que par le renforcement de la professionnalisation au moyen de la requalification des emplois et de la formation continue des agents.

Les scénarios proposés correspondent à différents niveaux organisationnels et territoriaux.

Une monographie est proposée en annexe du guide d'audit ([scénario RH université de la Méditerranée](#) )

II. 3. 1. Au niveau de l'établissement

II. 3. 1. 1. Généraliser la gestion intégrée administrative et financière des personnels de l'établissement (enseignants et non enseignants, titulaires et non titulaires)

Le changement concernera, soit le seul SRH s'il est en charge de la gestion administrative et de la gestion financière, soit le SRH et le service financier, voire un autre service si la paye des heures complémentaires est traitée en dehors du SRH.

Mémo
<p>Objectif :</p> <p>Faire des gains de productivité et de qualité des données, notamment par la suppression des doubles saisies.</p> <p>Etapes :</p> <ul style="list-style-type: none">- Etudier la faisabilité avec le personnel en place ou dans le cadre d'un mouvement partiel- Préparer un plan de formation- Prévoir un accompagnement indemnitaire
<p>Documents à établir :</p> <p>Faire un bilan coût/avantage</p>

II. 3. 1. 2. Organiser la saisie des données de civilité au plus près des personnes gérées

Mémo
<p><u>Objectif</u></p> <ul style="list-style-type: none">-Rationaliser l'organisation,-Optimiser l'utilisation des ETP des bureaux de gestion,-Améliorer la qualité des données pour la gestion (données sur la civilité) et le pilotage (données sur l'affectation des agents). <p>Deux options sont envisageables en fonction des potentialités du SIRH :</p> <ul style="list-style-type: none">o la saisie par la structure de gestion de proximité (composante ou antenne de campus) à laquelle aura été attribué l'accès à un champ de l'application de gestion,o la saisie par l'agent lui-même dès lors qu'aura été mis en place un système global de gestion de l'établissement ; <p>Cela suppose d'expertiser :</p> <ul style="list-style-type: none">- les potentialités d'accès à l'outil,- les procédures de saisie (sont-elles formalisées ?),- la qualification des agents,
<p><u>Documents à établir :</u></p> <p>Cahier des procédures</p>

II. 3. 1. 3. Mutualiser la GRH de proximité dans des pôles de campus regroupant plusieurs composantes

Mémo
<p><u>Objectifs :</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Faire des gains de productivité sur la gestion des RH (et au delà dans la mesure où la mutualisation devrait aussi porter sur d'autres fonctions) et gagner des moyens pour des activités plus qualitatives,- Renforcer la professionnalisation des agents,- Améliorer la qualité des prestations et les rendre plus homogènes. <p>Comme la réussite du projet dépendra largement du degré d'engagement des composantes, il est nécessaire de les associer très tôt et de leur laisser des marges d'initiative.</p> <ul style="list-style-type: none">- Faire un bilan coût/avantage en liaison avec les composantes- estimation chiffrée des gains de productivité,- appréciation de l'acceptabilité sociale du changement (notamment par les responsables des services administratifs des composantes),

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- évaluation de la faisabilité technique (SI),- formalisation des relations du pôle avec les composantes et avec le SRH- identification de l'implantation du service (rattaché à l'une des composantes ?) <p>- Préparation de la mise en œuvre</p> <ul style="list-style-type: none">- prévoir, notamment, un accompagnement indemnitaire. |
| <p style="text-align: center;"><u>Documents à établir :</u></p> <p style="text-align: center;">Cahier de procédures</p> |

II. 3. 2. Au niveau inter-établissement

Plusieurs pistes sont envisageables répondant à des objectifs variés :

- Un objectif d'amélioration de la productivité
- Ex : Expertiser une piste de mutualisation des fonctions automatisables sous forme d'un prestataire interuniversitaire par plateforme territoriale.
- Ex : réalisation de la paye. Cette solution suppose que les établissements concernés n'ont pas fait le choix de la gestion administrative et de la gestion financière intégrée.
- Ex : validation des services et dossiers de retraite
- Un objectif qualitatif d'optimisation des moyens pour la recherche
- Ex : Concevoir une politique de l'emploi scientifique des enseignants-chercheurs et des chercheurs au niveau PRES
- Un objectif de meilleure réponse aux besoins de l'activité de formation continue du personnel.
- Ex : Concevoir ou renforcer la mutualisation de l'ingénierie de formation, au niveau d'un bassin géographique, en particulier pour la conception d'un plan de professionnalisation des BIATOS sur les nouveaux métiers.
- Un objectif de rapprochement des procédures dans une perspective de fusion ultérieure de plusieurs établissements.
- Ex : Rapprocher les procédures de gestion
- Un objectif de rapprochement avec les établissements partenaires (en particulier les EPST)
Ex : procéder à l'interfaçage des bases de gestion

III. FONCTION PATRIMONIALE

III. 1. Définition de la fonction patrimoniale

La fonction patrimoniale est constituée de l'ensemble des compétences nécessaires à l'élaboration d'une politique au service de la stratégie de formation et de recherche de l'établissement, permettant de disposer, pour un coût maîtrisé, des moyens immobiliers nécessaires au bon exercice de ses missions.

III. 1. 1. Les évolutions de la fonction patrimoniale

La mise en œuvre de la LRU, même si elle est facultative a inéluctablement conduit à se poser la question de la structuration de la fonction patrimoniale, conduisant à une formalisation et une évolution de ses métiers, en réponse à trois enjeux majeurs :

- l'adéquation des surfaces offertes aux besoins réels des établissements ;
- l'émergence du pilotage politique et stratégique de la fonction, au niveau de l'établissement, mais aussi au niveau *supra* établissement, accéléré par la démarche « plan campus » confiée aux PRES ;
- la recherche de la professionnalisation des équipes et de leur action, en réponse à la complexité et au coût croissant de l'immobilier.

Outre les métiers classiques liés à construction/rénovation/entretien des immeubles qui eux-mêmes connaissent des évolutions, des métiers nouveaux apparaissent et le cœur de métier de la fonction patrimoniale repose désormais sur :

- la capacité de prospective et de pilotage politique stratégique (schéma directeur, coopération avec les autres universités et écoles, avec les collectivités territoriales...);
- le développement de programmation pluriannuelle des investissements, au-delà du cycle du contrat quadriennal ;
- la connaissance et l'anticipation des besoins et des moyens de maintenance ;
- l'optimisation des moyens alloués au regard de la performance recherchée (qualité des solutions techniques retenues, arbitrage pertinent entre régie et externalisation, outil SI et systèmes de contrôle performants...);


III. 1. 2. Le diagnostic global sur l'ensemble des universités auditées

Le diagnostic global de la fonction immobilière relevé dans le cadre des audits conduits par l'IGAENR repose sur les constats suivants :

- Situation très contrastée entre établissements en fonction de la superficie du domaine, du nombre de sites, de la qualification juridique des biens, de la qualité du bilan comptable
- Premières demandes de dévolution du patrimoine d'universités passées aux RCE
- Au global, ressources humaines significatives avec 13,6% des effectifs BIATOS, soit 5,4% des effectifs totaux
- Large spectre des moyens RH : 22 ETP Avignon / 276 ETP Aix-Marseille 2
- Budget immobilier élevé (maintenance, sécurité, nouvelles acquisitions) consolidé à 1460 M€ en 2008 (source RAP), soit 11% du montant global du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire »

- Des modalités d'organisation très différentes (centralisation, « décentralisation », système mixte)
- Sous-dimensionnement de la sous-fonction pilotage de la politique immobilière (responsabilité du propriétaire, schéma directeur et projection pluriannuelle) et concentration des effectifs sur la gestion des locaux et petits travaux. ETP mal répartis entre catégories (besoin important de cadres A)
- Préférence donnée à l'extension des surfaces plutôt qu'à leur rationalisation
- Externalisation : contrats d'entretien et de réparation (estimé à 5% des charges sur échantillon), nettoyage des locaux (estimé à 2% des charges), espaces verts et sécurité; déficit en matière de connaissance des coûts complets permettant d'éclairer les décisions en matière d'externalisation
- Grandes difficultés à recruter des compétences du fait de la concurrence des collectivités territoriales
- Les appellations organisationnelles (direction du patrimoine, service technique, service logistique, service intérieur..) recouvrent souvent des réalités différentes. Des tâches relevant des services généraux (vaguemestre, service courrier, chauffeurs, reprographie, imprimerie, gardiennage...) s'ajoutent parfois au noyau dur technique (constructions, maintenance lourde ou du locataire, ménage, gestion des fluides...). L'étude d'autoévaluation, telle que proposée, exclut clairement les « services généraux » du champ de la fonction patrimoniale.
- Un nouvel enjeu émergeant et structurant à terme apparaît: le développement durable

III. 1. 3. Une typologie en sept sous-fonctions

Le niveau pertinent d'analyse fonctionnelle se situe non pas au niveau de la fonction considérée dans sa globalité, mais au niveau des sous-fonctions. Une typologie en sept sous-fonctions est proposée comme suit (**répertoire activités fonctions support** ):

- Management des équipes de la fonction patrimoniale
- Pilotage de la politique immobilière (schéma directeur, projection pluriannuelle, interface entre direction du patrimoine et gouvernance politique)
- Constructions et opérations de maintenance lourde (maîtrise d'ouvrage)
- Maintenance et gestion physique des locaux
- Gestion locative (utilisation des locaux)
- Gestion des contrats d'externalisation
- Gestion de la sûreté, de la sécurité et de l'hygiène

III. 2. Analyse de la situation existante




III. 2. 1. Organisation des structures

III. 2. 1. 1. Revue synthétique de l'organisation : dimensionnement et positionnement

Mémo
<p><u>Objectif</u></p> <ul style="list-style-type: none">– Formaliser le cadre de fonctionnement actuel de la fonction immobilière– Dresser une cartographie des structures et des responsabilités associées en termes d'enjeux et de fonction– Distinguer les responsabilités des décideurs, de celles des administratifs des services gestionnaires. Etablir un schéma/organigramme, par niveau de responsabilité, en faisant apparaître les circuits de décision– Identifier les relations services centraux / composantes au sein de l'université : les modalités du dialogue de gestion. Les processus d'allocations des ressources en fonction des compétences assurées par les composantes (en distinguant le cas échéant Ecole interne, IUT, UFR, Laboratoires) Apprécier, le cas échéant, la portée de la déconcentration de la fonction immobilière.– Apprécier le rôle des élus, le rôle du CA, des responsables d'UFR, de laboratoires– Examiner les modalités de suivi et déterminer la capacité de l'université à avoir une connaissance précise et une vision claire de son patrimoine, et de l'ensemble des échelons décisionnels.– Apprécier la prise en charge de la fonction stratégie, pilotage et conseil.– Apprécier la capacité de pilotage sur les différents échelons (Président/composantes/CR), avec une analyse ascendante (reporting) et descendante (transmission des impulsions).– Apprécier l'organisation et les fonctions managériales exercées dans le cadre de la fonction– Au sein des services centraux, préciser l'organisation service patrimoine et service marchés :– Le cas échéant, préciser l'organisation et les responsabilités en terme de gestion immobilière de services interuniversitaires ou (et) du PRES et les modalités décisionnelles et le circuit financier qui les relie à l'université– Le cas échéant, identifier les évolutions organisationnelles prévisibles susceptibles d'avoir un impact sur la fonction immobilière (notamment des fusions de composantes, PRES...).
<p><u>Documents à établir:</u></p> <p>Note de description de l'organisation existante, tableau des rôles des différents acteurs, modalités de fonctionnement entre services gestionnaires et services centraux, organigramme des structures impliquées dans la fonction patrimoniale tant au niveau des services centraux qu'au niveau des composantes et au niveau infra-composante (départements et laboratoires) et schémas représentant les relations entre l'université et ses partenaires (autres financeurs)</p>

III. 2. 1. 2. Moyens humains mobilisés par la fonction immobilière

- Effectifs

Mémo
<p><u>Objectif</u></p> <p>Chiffrer les moyens humains mobilisés par la fonction immobilière par sous-fonctions suivant la typologie définie ci-dessus.</p> <p>Valoriser les ETP en termes de masse salariale.</p> <p>Pour les services externalisés (ménage, gardiennage notamment) calculer le nombre d'ETP – en utilisant le mode de calcul de la grille d'autodiagnostic – pour établir des comparaisons fiables entre les formules gestion directe / sous-traitance.</p> <p>Pour cela, il convient de dépasser le mode déclaratif des services. Réaliser suivant une modalité à définir au sein de l'établissement la contre-expertise des données chiffrées, déclaratives et estimatives, établies lors de l'audit de l'IGAENR. Apporter une attention particulière à la répartition du temps travaillé des agents entre plusieurs activités, le cas échéant, en recourant à un dispositif de feuilles de temps, même sommaire (cf. mode d'emploi des grilles d'autodiagnostic).</p> <p>Chiffrer la part des ETP dédiés à la fonction immobilière dans l'université. Comparer le résultat à la moyenne des universités et à la moyenne des universités appartenant à la même catégorie disciplinaire.</p> <p>Apprécier dans quelle mesure la fonction immobilière est aujourd'hui sur ou sous dotée (catégorie par catégorie et sous-fonction par sous-fonction)</p> <p>Etablir des comparaisons inter universités.</p> <p>Mesurer le poids des services interuniversitaires mutualisant certaines activités</p>
<p><u>Documents à établir</u></p> <p>Procéder au renseignement de la grille d'autodiagnostic de la fonction patrimoniale en se rapportant au mode d'emploi correspondant (grille autodiagnostic fonction support patrimoine ; fonctions support mode emploi grilles et indicateurs efficience )</p> <p>Procéder au renseignement du tableau des indicateurs d'efficience (tableau indicateurs efficience fonctions support )</p>



- *Compétences professionnelles*

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Apprécier les compétences disponibles au sein des équipes (profil, formation initiale, expérience et parcours professionnels, ancienneté, formation continue, mobilité) et les capacités d'évolution</p> <p>Identifier les sous-fonctions représentant un enjeu prioritaire en ETP et en masse salariale</p> <p>Identifier l'éventuel vivier interne de personnels compétents susceptibles d'occuper des fonctions à responsabilité</p>
<p><u>Documents à établir</u> : fiches de poste, plan de formation, bilan des évaluations individuelles</p>

III. 2. 2. Caractérisation des activités auditées

L'audit portera principalement sur les sous-fonctions représentant un enjeu en ETP et en termes financiers. En effet, ce sont de manière privilégiée ces segments d'activités que l'université pourra rationaliser afin de dégager des marges à redéployer. Toutefois, les objectifs de « qualité » peuvent concerner des sous-fonctions ou activités à fort enjeu, mais faible effectif.

III. 2. 2. 1. Volumétrie des interventions

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Etablir la volumétrie des flux de gestion par service. Décomposer les actes par référence aux unités de compte retenues pour l'élaboration des indicateurs d'efficacité (tableau indicateurs efficacité fonctions support ) et d'autres indicateurs dont l'université souhaite se doter (la grille d'autodiagnostic de la fonction patrimoniale prévoit une extension possible à cet effet).</p> <p>Etablir la volumétrie des interventions par service. Décomposer les interventions par référence exclusive aux sous-fonctions déterminées pour l'ensemble des universités.</p> <p>Cette base commune et partagée permet à l'université de se situer par rapport aux autres universités présentant les mêmes caractéristiques.</p> <p>Vérifier s'il existe une saisonnalité de l'activité, avec des pics et des creux. Si oui, expliquer les facteurs : saisonnalité intrinsèquement liée à l'activité, saisonnalité liée à l'organisation ou à des facteurs exogènes au service.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u></p> <p>renseignement de la grille d'autodiagnostic : grille autodiagnostic fonction support patrimoine </p> <p>- le cas échéant, tableau détaillé d'évaluation des volumétries.</p> <p>- tableaux et diagrammes de répartition des volumes d'activité entre les niveaux d'intervention (centre, composantes, interuniversitaire...). Diagramme exprimant le degré de saisonnalité.</p>

III. 2. 2. Standardisation et automatisation du suivi via le SI ou autres outils

Dans chaque sous-fonction, la mise en place d'outils de suivi, la formalisation d'outils permettant la production de documents, la formalisation de procédures de mise en œuvre de requête peuvent favoriser une meilleure efficacité (qualité de mises en œuvre, sécurité des procédures, facilitation des interventions).

Mémo
<p>Objectif</p> <p>Pour chaque sous-fonction, identifier les activités pouvant donner lieu à une formalisation du process, en termes de diagnostic, de suivi, de production de documents, de traitement de requêtes (provenant par exemple des usagers) ou de standardisation des interventions.</p> <p>Identifier les éléments structurants pour la mise en œuvre d'une formalisation des interventions : système d'information, impacts des modes d'utilisation des locaux, recours à des solutions technologiques, stabilisation et formalisation des principales procédures.</p> <p>Apprécier si la sous-fonction (et ses différentes activités et tâches élémentaires) est facilement dissociable de l'acte politique qui le sous-tend, si la production de l'activité nécessite la proximité du donneur d'ordre métier (prise en compte de l'utilisateur pour les aspects liés à la formation, à la recherche) ou la mobilisation d'une expertise du terrain, ou, à l'inverse, si sa production nécessite une expertise technique pointue liée à l'outil ou à un domaine de compétences.</p>
<p>Documents à établir : Cartographie des applications informatiques et de leurs fonctionnalités couvrant le champ de l'activité</p>

III. 2. 2. 3. Qualité de la prestation

Existe-t-il dans le domaine du patrimoine, et dans chaque sous-fonction, des objectifs politiques affirmés et des critères d'appréciation de la qualité des interventions (qualité de la prestation rendue, délai de mise en œuvre, régularité dans le temps, etc.) du point de vue :

- de la satisfaction du besoin des divers usagers (étudiants, personnels, direction de l'université, autres usagers) ;
- de l'adaptation aux différents types d'usages (formation, recherche, administration..) ;
- du rapport coût-qualité-délais.

Mémo
<p>Objectif</p> <p>Affirmer des objectifs de qualité à atteindre pour les principales sous-fonctions et/ou activités.</p> <p>Vérifier si l'expertise qualité des prestations a été réalisée</p> <p>En cas d'absence de données permettant d'apprécier la qualité de la prestation, réaliser l'expertise. Si l'expertise conclut à une situation défavorable, analyser les modes d'organisation afin d'identifier les raisons de cette situation.</p> <p>Les ratios de qualité seront construits ultérieurement</p>
<p>Documents à établir : ratios de mesure de la qualité (priorité aux sous-fonctions ou activités à enjeux, calcul des ratios de l'université, comparaisons)</p>

III. 2. 3. Processus

L'analyse des processus consiste à regrouper un ensemble cohérent d'activités en articulant :

- les règles de gestion applicables ;
- les circuits et procédures de gestion des actes administratifs ;
- les rôles des acteurs et le périmètre de leurs responsabilités ;
- les préconisations en matière d'organisation ;
- le système d'information qui les sous-tend.

L'objectif de l'analyse par les processus est double :

- créer une vision globale et intégrée avec une chaîne unique décrivant les étapes successives d'une opération ;
- fiabiliser la chaîne administrative en instituant un suivi des actes dès la prise de décision, une cohérence et une traçabilité de la gestion, donc un accès aux éléments de pilotage.

L'analyse des processus immobiliers revêt une importance particulière car elle doit permettre à l'université de faire face à l'obligation de sécurité des biens et des personnes. Plus largement, et de manière stratégique, l'université doit décliner les enjeux qu'elle se fixe et s'appuyer sur un dispositif qui lui permette de :

- maîtriser les risques financiers (notamment de maintenance lourde et de gestion locative) ;
- assurer de façon pérenne la sécurité des biens et des personnes ;
- offrir un environnement de travail de qualité, favorisant la recherche, la formation et la vie étudiante.

L'université analysera les processus qui représentent les plus forts enjeux pour elle, soit en termes de ressources humaines consacrées, soit en termes de risques.

III. 2. 3. 1. Cartographie globale des macro-processus immobiliers

Pour chacune des sous-fonctions à enjeu élevé :

L'université formalisera utilement ses processus, en formalisant les relations entre acteurs sous forme de logigrammes :

- entre l'établissement et ses partenaires externes (organismes de recherche, autres établissements publics, filiales),
- au sein de l'établissement, entre les services centraux et les composantes, écoles, instituts et laboratoires,
- au sein des composantes, entre le service administratif de la composante et les unités d'enseignement.

III. 2. 3. 2. Analyse des processus à enjeux

Rédaction de fiches de procédure, pour les plus importantes dans un objectif de stabilisation, pérennisation et transmission des process.


Il appartient à l'université d'identifier les processus dont la formalisation présente le maximum d'intérêt.

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u> : cartographier les procédures à fort enjeu</p> <p>Cette priorité peut se baser sur une analyse multicritères portant sur : le risque juridique, l'enjeu financier, l'enjeu de sécurité, l'enjeu d'optimisation des moyens qui y sont consacrés, l'enjeu de qualité du service rendu, l'enjeu de clarification de la répartition des activités et/ou tâches entre services concernés, le risque lié à un changement de personne ressource...</p>
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – Logigramme de répartition actuelle des tâches de l'activité concernée – Identification des points faibles – Organisation cible remédiant aux risques identifiés

III. 2. 4. Performance de la fonction immobilière


La performance de la fonction immobilière doit être appréciée en mesurant l'efficacité, la qualité et l'efficacité globale, résultante de ces deux notions. L'approche doit être entreprise dans une double optique d'optimisation de la qualité du service rendu et de la maîtrise des coûts d'investissement et de gestion générés par la mise à disposition du patrimoine immobilier.

III. 2. 4. 1. Efficacité

La mesure de l'efficacité n'est possible que par la détermination d'indicateurs quantitatifs. Des indicateurs sont proposés ici dans le tableau des indicateurs d'efficacité (tableau indicateurs efficacité fonctions support ) sous forme de ratios.

C'est la synthèse des indicateurs attachés à la mesure de la fonction et des principales sous-fonctions consommatrices de moyens (Construction et maintenance lourde, Maintenance et gestion physique des locaux, Gestion locative et externalisation, Sécurité/Hygiène/Sûreté) – ainsi que leur comparaison entre les différentes structures ou avec les indicateurs d'autres établissements – qui permettra de mesurer l'efficacité de la fonction support patrimoniale.

:

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Un dispositif de mesure de l'efficacité de la fonction patrimoniale est proposé comme indiqué ci-dessous</p>
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u></p> <p>Indicateurs d'efficacité renseignés (tableau indicateurs efficacité fonctions support <ul style="list-style-type: none">▪ Trois indicateurs mesurant globalement la performance de la fonction patrimoniale<ul style="list-style-type: none">– budget patrimoine/gérant : montant du budget patrimoine exécuté par ETP dédié à la fonction patrimoniale ;– m² gérés/gérant : nombre de m² gérés par ETP dédié à la fonction patrimoniale ;– poids relatif de la fonction externalisée ▪ Six indicateurs permettant d'apprécier la performance des principales sous-fonctions :<ul style="list-style-type: none">– Construction et maintenance lourde : budget exécuté sous maîtrise d'ouvrage université par ETP2– Construction et maintenance lourde : nombre de m² par ETP– Maintenance et gestion physique des locaux : montant du budget exécuté par ETP– Maintenance et gestion physique des locaux : nombre de m² par ETP– Gestion locative et externalisation : montant du budget exécuté par ETP– Gestion locative et externalisation : nombre de m² par ETP</p>



Des indicateurs de niveau d'activité pourront aussi s'avérer pertinents :

- le nombre de schémas directeurs de programmation pluriannuelle traduisant la stratégie patrimoniale de l'établissement ;
- le coût complet par m² SHON en fonction du nombre de sites. (et comparaison entre sites, voire bâtiments selon la composante d'affectation)

III. 2. 4. 2. Qualité de service

- S'agissant de la qualité, il convient de rappeler ce que l'on recherche dans le domaine du patrimoine :
- la satisfaction des besoins des usagers (étudiants, personnels enseignants-chercheurs, BIATOS,) ;
- l'accompagnement satisfaisant des fonctions de « cœur de métier » (formation, recherche, administration, vie étudiante.)
 - Il est également nécessaire que l'organisation se fixe des objectifs clairs en matière de qualité attendue pour chacune des principales sous-fonctions identifiées. Il est souhaitable que ces objectifs aient fait l'objet d'une validation politique.

III. 3. Scénarios d'optimisation de la fonction immobilière

Des monographies sont proposées en annexe du guide d'audit ([scénario patrimoine université de Bourgogne](#)  ; [scénario patrimoine université de Lille2](#) 

III. 3. 1. Au niveau établissement

- Achever le recensement du patrimoine : finaliser la connaissance juridique et valoriser les biens (France Domaine)
- Elaborer un schéma stratégique immobilier par établissement pour la mise en œuvre du projet politique de l'établissement
- Piloter la maîtrise d'ouvrage
- Constituer des antennes de sites professionnalisées rattachées à la direction immobilière centrale dans le cas d'un établissement comportant de nombreux sites
- Centraliser la gestion budgétaire sur certaines dépenses (fluides, ménage, gardiennage) pour améliorer la connaissance des coûts
- Professionnaliser les agents sur les fonctions stratégiques (schéma directeur immobilier)
- Mutualiser au maximum les locaux

Cf. Scénario en annexe

III. 3. 2. Au niveau inter-établissement

- Analyser les possibilités de mutualisation de la maîtrise d'ouvrage au niveau des PRES dans le cadre de projets communs du type plan campus
- Analyser les possibilités de mutualisation (par niveau et par site) dans le cadre d'un prestataire interuniversitaire

III. 3. 3. Externalisation

- Faire mener par les établissements une analyse de coût comparative, notamment concernant le périmètre des responsabilités du « locataire » (nettoyage, petite maintenance, gardiennage, espaces verts, gestion campus...

Mémo

Il s'agira ici de déterminer quelles sont les sous fonctions qui, dans le contexte de l'établissement, pourraient se prêter à des formes d'externalisation ou à aller plus avant dans celles qui existent. Quelles sont les raisons qui dictent les choix de l'établissement ? Quel est le coût de la sous-traitance de ces activités ?

- Comparer la performance des activités partiellement externalisées avec la performance de la partie réalisée en régie
 - Faire un bilan coût/avantage d'un scénario organisationnel d'externalisation de l'activité ciblée:
- Décrire le contexte universitaire et apprécier l'acceptabilité sociale du changement d'organisation ; Décrire la possibilité de requalification des fonctions des personnels libérés par l'externalisation de certaines tâches ; Expertiser le périmètre d'activité, le dimensionnement et le positionnement des activités qui pourraient être externalisées ; Expertiser la faisabilité technique de l'externalisation ; Formaliser les processus à grande maille régissant les relations entre la DPI et les prestataires externes ; Faire une hypothèse de chiffrage des gains de productivité escomptés en ETP et apprécier la plus-value en termes de qualité
- Faire le choix du scénario d'organisation et concevoir la trajectoire de mise en œuvre
 - Préparer, le cas échéant, la mise en œuvre

IV. FONCTION SYSTÈME D'INFORMATION

IV. 1. Définition de la fonction système d'information

IV. 1. 1. L'évolution de la fonction système d'information

« Le système d'information est le lieu où s'exerce cette coordination des actes et des informations sans laquelle une « entreprise », dans la diversité des métiers et des compétences qu'elle rassemble et met en œuvre, n'existe pas. (B. Le Roux et J. Paumier) »

Dans ce cadre, le système d'information d'un établissement public d'enseignement supérieur est constitué de l'ensemble des procédures, données, logiciels et équipements informatiques permettant :

- d'exécuter des actes de gestion de l'établissement ;
- d'en décrire l'activité ;
- d'établir des prévisions ;
- de partager l'information entre les acteurs ;
- de piloter l'établissement ;
- de rendre compte à la tutelle.

La fonction support du système d'information est constituée de l'ensemble des compétences nécessaires au fonctionnement du système d'information. Elle prend une importance particulière dans le cadre de l'accès des établissements d'enseignement supérieur aux responsabilités et compétences élargies puisqu'elle va rendre possible le fonctionnement de l'établissement et permettre d'alimenter en données le pilotage de l'établissement. Elle comprend les compétences nécessaires à :

- au fonctionnement des logiciels (pédagogie, recherche, gestion, messagerie, etc.), des matériels informatiques, des réseaux et infrastructures ;
- la conservation et la restitution des données ;
- la formalisation des procédures.

Concrètement cette activité concerne principalement les métiers de l'informatique (branche d'activité professionnelle E) mais également certains métiers de la BAP G (câblage réseau et téléphonie) voire de la BAP F (support des activités multimédia). Elle concerne en outre les ingénieurs qualité qui, dans le cadre des analyses de risques, formalisent les procédures de gestion. Enfin la fonction Système d'information peut intégrer des personnels de la BAP H lorsque ces derniers, spécialistes fonctionnels d'un domaine de gestion, participent directement à l'assistance à maîtrise d'ouvrage d'un projet.

Le présent guide visant à optimiser les fonctions support, il convient d'examiner en priorité la situation de la fonction informatique qui, dans les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, est souvent dispersée et qui de surcroît touche différents métiers. La fonction « formalisation des procédures » est, lorsqu'elle existe, plus souvent centralisée et mutualisée.

IV. 1. 2. Le diagnostic global sur l'ensemble des universités auditées

Ce diagnostic conduit au constat suivant :

- en moyenne la fonction système d'information représente 8 % des BIATOS²³ (ratio gérant/gérés) y compris dans les unités de recherche, soit 3,2 % des effectifs totaux.
- elle présente un large spectre allant de 17 à 233 ETP selon les établissements audités ;
- certaines universités consacrent à cette fonction 1 ETP pour 190 étudiants et d'autres 1 ETP pour 520 étudiants²⁴. La médiane est à 383 étudiants par ETP ;
- la fonction système d'information se structure progressivement dans nombre d'établissements à partir de l'émergence de la fonction de « directeur du système d'information ».

IV. 1. 3. Une typologie en huit sous fonctions

Dans le domaine du système d'information l'analyse doit permettre de distinguer les moyens humains affectés à la **fonction support** « système d'information » des moyens humains qui sont affectés à la **fonction soutien** dans ce domaine.

Les fonctions dites de soutien participent directement à la réalisation des activités « cœur de métier » des établissements. Ainsi en est-il de la participation aux programmes de recherche des laboratoires, de l'aide à l'élaboration de contenus pédagogiques pour des services multimédia et d'enseignement à distance, de la gestion des bases documentaires, etc.

Les fonctions dites de support ne participent pas directement aux activités « cœur de métiers » mais rendent possible la réalisation de ces dernières en assurant la construction et le fonctionnement de l'infrastructure réseau, l'exploitation et la maintenance des équipements, le développement, l'intégration et l'accès aux logiciels, l'assistance aux utilisateurs et la gestion du parc informatique (hot line) ou la sauvegarde des données, etc.

On peut donc tout aussi bien trouver des ressources humaines dédiés aux fonctions support dans des services qui gèrent le réseau, l'informatique de gestion que dans un service commun de documentation, un laboratoire, un service multimédia. C'est bien la nature des fonctions exercées par chaque agent qui doit être prise en compte et non pas la finalité des structures.

Les tâches effectuées par certaines personnes peuvent concerner à la fois les fonctions de soutien et de support (par exemple un mi-temps consacré à l'aide à la mise en ligne de cours sur une plate-forme d'enseignement et la maintenance d'un parc informatique mis à la disposition des étudiants). Il conviendra alors de ne décompter que le potentiel affecté aux fonctions de support.

Les fonctions qui font l'objet d'une externalisation totale ou partielle vers le secteur privé doivent être intégrées à l'analyse et valorisées sous la forme d'ETP et d'équivalent masse salariale. Seule la part consacrée à la main d'œuvre devra être prise en compte dans la facturation de la prestation (à l'exclusion de l'éventuelle matière d'œuvre) et transformée, sur la base d'une valorisation du coût de la prestation présentée dans le mode d'emploi des fiches d'analyses qui figurent en annexe au présent guide, en nombre d'ETP. Entre dans cette catégorie la prestation d'infogérance proposée par l'AMUE. Par contre les tâches qui sont traitées dans un cadre interuniversitaire ne relèvent pas de l'externalisation mais du niveau inter établissements.

Le niveau pertinent d'analyse doit prendre en compte les différentes sous fonctions de la fonction support « système d'information » ainsi que les différents niveaux d'exécution dans l'établissement. Une typologie de ces sous fonctions distinguant fonctions de support et fonctions de soutien est proposée *infra*. Seules les fonctions de support font l'objet de la présente étude.

²³ La médiane du panel se situe à 8 %.

²⁴ Hors recherche

– **Sous fonctions de support** ([répertoire activités fonctions support](#))

- Management du système d'information ;
- Stratégie du système d'information ;
- administration et gestion du SI ;
- administration des réseaux (informatiques et télécommunications) ;
- études, développement et maintenance des logiciels ;
- exploitation et administration des systèmes ;
- sécurité du système d'information ;
- gestion et maintenance du parc informatique, assistance aux utilisateurs.

Pour mémoire et afin de faciliter la différenciation entre fonctions de support et fonctions de soutien, il est proposé *infra* une liste indicative des sous fonctions de soutien « système d'information » :

– **Sous fonctions de soutien**

- informatique scientifique ;
- conception, rédaction et réalisation multimédia web ;
- intégration multimédia web ;
- production audiovisuelle et multimédia
- ingénierie en technologie de la formation ;

Il convient de rappeler que des personnels des BAP E ou F dont la fonction principale consiste à apporter un soutien à l'activité de formation ou de recherche peuvent, pour une part de leur temps de travail, exercer une fonction de support qu'il conviendra de prendre en compte.

IV. 2. Analyse de la situation existante

IV. 2. 1. Organisation des structures

IV. 2. 1. 1. Revue synthétique de l'organisation : dimensionnement et positionnement

Mémo
<p><u>Objectifs</u></p> <p>Établir la cartographie des services impliqués dans le SI et de leurs compétences respectives</p> <ul style="list-style-type: none">– services centraux et communs ;– ressources informatiques au sein des composantes et des laboratoires ;– éventuelles structures de mutualisation (PRES, services interuniversitaires). <p>Analyser la logique présidant à l'organisation</p> <ul style="list-style-type: none">– existe-t-il un centre de ressources informatique unique fédérant les différentes fonctions (gestion, informatique pédagogique et produits multimédia, réseau...) ?– existe-t-il une direction du système d'information ?

- identifier les relations services centraux / composantes au sein de l'université : existe-t-il un pilotage global de la fonction SI, une répartition claire des responsabilités entre les différents échelons. Apprécier, le cas échéant, la portée de la déconcentration de la fonction SI ;
- existe-t-il un lien fonctionnel et hiérarchique entre le DSI et les informaticiens des composantes et unités de recherche ?
- existe-t-il un schéma directeur du système d'information qui définisse une organisation cible ? Si oui, son contenu est-il conforme aux meilleures pratiques recommandées en matière de SDSI ?
- l'établissement prépare-t-il une formalisation de ses processus (certification du type ITIL) ?
- repérer les éventuels chevauchements de responsabilités, redondances entre services ou fonctions.
- existe-il un support de 1^{er} niveau (hot line) au profit des utilisateurs ?
- les salles machines, les fonctions d'exploitation sont elles mutualisées ?
- la téléphonie est elle gérée via le réseau informatique ?

Apprécier la pertinence et l'efficacité de l'organisation : clarté de la répartition des compétences entre services centraux et composantes, adéquation de l'organigramme aux missions présentes et à venir en matière de système d'information.

IV. 2. 1. 2. Ressources humaines mobilisées par la fonction SI

- *Effectifs*

Mémo



Objectifs


- chiffrer les moyens humains mobilisés par la fonction support SI par sous fonctions et par structure d'affectation²⁵ ;
- s'agissant des unités de recherche différencier les ETP de l'établissement de ceux des EPST et autres établissements ;
- valoriser les ETP en termes de masse salariale ;
- identifier les sous fonctions support SI représentant un enjeu prioritaire en ETP et en masse salariale.
- Chiffrer la part des ETP dédiés à la fonction support SI dans l'université. Comparer le résultat à la moyenne des universités et à la moyenne des universités appartenant à la même catégorie disciplinaire. Apprécier dans quelle mesure la fonction support SI est aujourd'hui sur ou sous dotée. Etablir quelques comparaisons inter universités par la suite.

Il convient de dépasser le mode déclaratif des services. Réaliser suivant une modalité à définir au sein de l'établissement la contre-expertise des données chiffrées, déclaratives et estimatives, établies lors de l'audit de l'IGAENR. Apporter une attention particulière à la répartition du temps travaillé des agents entre plusieurs activités.

²⁵ Les ETP de chaque composante et service commun doivent être identifiés.

Documents à établir

Procéder au renseignement de la grille d'autodiagnostic de la fonction système d'information en se rapportant au mode d'emploi correspondant (**grille autodiagnostic fonction support SI**  ; **fonctions support mode emploi grilles et indicateurs efficience** )

Procéder au renseignement du tableau des indicateurs d'efficience (**tableau indicateurs efficience fonctions support** )

- *Compétences professionnelles*

Mémo

Objectif

- apprécier les compétences disponibles au sein des équipes (profil, formation initiale, expérience et parcours professionnels, ancienneté, formation continue, mobilité) et les capacités d'évolution.

Documents à consulter : fiches de poste, plan de formation, bilan des évaluations individuelles


IV. 2. 2. Caractérisation des activités auditées

L'audit portera principalement sur les sous fonctions représentant un enjeu en ETP. En effet, ce sont de manière privilégiée ces segments d'activités que l'université pourra rationaliser afin de dégager des marges en emplois à redéployer. Dans la plupart des cas, en ce qui concerne la fonction support SI, il s'agira des sous fonctions :

- études, développement et maintenance des logiciels ;
- exploitation et administration des systèmes ;
- gestion du parc informatique et assistance aux utilisateurs.

IV. 2. 2. 1. Volumétrie de l'activité

Documents à établir

- renseignement de la grille d'autodiagnostic : grille autodiagnostic fonction support SI 

le cas échéant, tableau détaillé d'évaluation des volumétries.

Pour chacun des services et des sous fonctions établir un tableau indiquant le rapport entre les ETP informatiques et :

- le nombre d'étudiants inscrits ;
- le nombre de personnels titulaires et contractuels présents à l'université (voir *supra* la définition du terme « présents à l'université ») ;
- le nombre d'équipements connectés au réseau ;
- le montant des dépenses de l'établissement.

Ces données permettront de repérer les structures internes dans lesquelles les ratios sont les plus faibles et les plus élevés. Elles permettront également de chiffrer les conséquences d'un alignement de l'établissement sur les organisations les plus performantes.

IV. 2. 2. Standardisation des activités de support SI et de l'utilisation des logiciels de gestion

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Mesurer le caractère standardisé des activités de support et le degré d'automatisation de l'activité pour chacune des sous fonctions. Examiner plus particulièrement :</p> <ul style="list-style-type: none">- l'organisation de la fonction support 1^{er} niveau (existence ou non d'un guichet unique) ;- le degré de mutualisation des équipements (notamment les serveurs), des salles machines, des ressources humaines consacrées à l'exploitation des applications et à la sauvegarde des données, le nombre d'annuaires existants, etc.- la surveillance du réseau ;- la sécurité du SI ;- la sauvegarde des données ;- la formalisation des procédures de redémarrage des applications- la programmation et le suivi des activités de maintenance. <p>Mesurer l'homogénéité de l'utilisation des logiciels de gestion en identifiant :</p> <ul style="list-style-type: none">- leur niveau d'utilisation par les composantes et services ;- l'existence d'applications « concurrentes » mobilisant des ressources spécifiques. <p>Mesurer le rapport entre les activités récurrentes et les activités de développement de projets.</p> <p>Dans le secteur privé ce ratio se situe autour de 90 % - 10 %.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u> : Cartographie des activités nécessitant un soutien SI de proximité et des applications de gestion officielles et officieuses utilisées.</p>

IV. 2. 2. 3. *Qualité de la prestation*

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Vérifier si, compte tenu de l'organisation de la fonction support SI adoptée, l'expertise de la qualité des prestations a été réalisée et apprécier la qualité globale de l'activité SI à travers les indicateurs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none">- le niveau de disponibilité du réseau et des applications (gestion, pédagogie, messagerie, etc.). Ce niveau peut être mesuré à partir du nombre d'heures ou de minutes annuel de rupture du service ;- le délai moyen de résolution de l'incident ;- le taux de résolution des problèmes (en cas d'existence d'une hot line ou en l'absence de hot line) <p>Vérifier s'il existe :</p> <ul style="list-style-type: none">- une base d'enregistrement des incidents ;- un mécanisme de recueil de la satisfaction des usagers du type enquête de satisfaction à la clôture des demandes d'intervention ;- des contrats de service entre la ou les structures support et les composantes ;- un référentiel dans lequel la maîtrise d'ouvrage fixe le niveau de qualité de service qu'elle souhaite offrir aux composantes <p>Si les données permettant d'apprécier la qualité de la prestation ne sont pas disponibles, il convient d'engager leur construction avec les services en charge de la fonction support SI.</p>
<u>Documents à établir</u> : ratios figurant <i>supra</i> de mesure de la qualité du service

IV. 2. 3. *Processus*

L'analyse des processus consiste à regrouper un ensemble cohérent d'activités en précisant l'articulation :

- les règles de gestion applicables,
- les circuits et procédures,
- les rôles des acteurs et le périmètre de leurs responsabilités,
- les préconisations en matière d'organisation.

L'objectif de l'analyse par les processus est double :

- créer une vision globale et intégrée avec une chaîne unique décrivant les étapes successives d'une opération,
- fiabiliser la chaîne technique en instituant un suivi des actes dès la prise de décision, une cohérence et une traçabilité de la gestion, donc un accès aux éléments de pilotage.

IV. 2. 3. 1. Cartographie globale des macro processus SI

L'activité support SI d'un établissement d'enseignement supérieur s'exerce à travers des macro processus qu'il est appelé à formaliser en intégrant les relations entre l'établissement et les établissements partenaires (en cas d'existence d'un service interuniversitaire ou d'un PRES) et au sein de l'établissement, entre les services centraux et les composantes et les unités de recherche.

Une première liste de macro processus relatifs au support SI est proposée :

- management du SI ;
- administration et gestion du SI ;
- administration du réseau ;
- études, développement, et maintenance des logiciels ;
- exploitation et administration des systèmes ;
- sécurité du système d'information ;
- gestion et maintenance du parc informatique et assistance aux utilisateurs;

IV. 2. 3. 2. Analyse des processus à enjeux / illustration du macro processus « étude, développement et maintenance des logiciels »

La formalisation du macro processus « études, développement et maintenance des applications de gestion », qui peut représenter un effort significatif de l'établissement en termes de ressources humaines dès lors qu'il n'est pas bien organisé, vise à permettre à l'établissement de compléter efficacement les fonctionnalités de son système d'information en s'assurant que :

- les développements sont décidés ou connus du niveau central ;
- qu'ils répondent aux besoins exprimés à travers le respect d'un cahier des charges ;
- qu'ils ne font pas double emploi avec un logiciel qui serait déjà disponible dans une autre université, à l'université dans une autre composante, à l'AMUE ou auprès d'un fournisseur privé ;
- qu'il sera implanté dans des conditions qui garantissent son utilisation effective ;
- que les conditions de son exploitation garantissent l'accessibilité et la sécurité des données ainsi que le bon fonctionnement des activités de gestion correspondantes.

Comme indiqué *supra* il conviendra également de distinguer les activités de développement qui sont assurées au profit de l'établissement de celles qui sont menées pour le compte de la communauté ou de l'AMUE.


Pour ce faire, il est proposé de décomposer le macro processus en processus :

- réaliser les études techniques ;
- conduire le projet de développement ;
- acquérir et intégrer le logiciel ;
- accompagner les évolutions organisationnelles ;
- former les utilisateurs ;
- maintenir et faire évoluer les logiciels.

IV. 2. 4. Performance de la fonction support SI

La performance de la fonction SI doit être appréciée au regard des analyses décrites *supra* en mesurant l'efficacité, la qualité et l'efficacité globale des services rendus.

IV. 2. 4. 1. Efficacité

Des indicateurs sont proposés ici dans le tableau des indicateurs d'efficacité (tableau indicateurs efficacité fonctions support ) sous forme de ratios.

C'est la synthèse des indicateurs suivants (et leur comparaison entre les différentes structures ou avec les indicateurs d'autres établissements) qui permettra de mesurer l'efficacité de la fonction support SI :

- le nombre d'étudiants inscrits par ETP fonction support SI
- le nombre de personnels titulaires et contractuels affectés et hébergés dans l'établissement par ETP fonction support SI ;
- le nombre d'équipements connectés au réseau ou à défaut le nombre de serveurs par ETP fonction support SI.

IV. 2. 4. 2. Qualité de service

C'est la synthèse des indicateurs suivants qui permettra de mesurer la qualité du service rendu :

- le niveau de disponibilité du réseau et des applications (gestion, pédagogie, messagerie, etc.). Ce niveau peut être mesuré à partir du nombre annuel d'heures ou de minutes de rupture du service et distinguer les équipements d'entrée sur un site (routeurs) dont l'indisponibilité touche un nombre important de personnels et les équipements « en bout de chaîne » ;

- le délai moyen de résolution de l'incident, c'est-à-dire le temps qui s'écoule entre la déclaration de l'incident et sa clôture. Il peut être utile de retrancher de ce ratio le temps d'attente d'une information complémentaire de la part du demandeur et de définir différentes familles d'incidents (réparation d'un poste individuel, réinitialisation d'un mot de passe, installation d'une salle pédagogique, etc.)

- les résultats des enquêtes de satisfaction qui peuvent être automatisées au moment de la clôture des incidents (questions du type : êtes vous satisfait du délai d'intervention ? est-ce que l'incident est résolu ? êtes vous satisfait de la cordialité de l'accueil ?)

La capacité de l'établissement à utiliser efficacement un logiciel de gestion métier (gestion budgétaire et financière ou gestion des ressources humaines) relève de l'audit des fonctions support correspondantes et non de l'audit de la fonction support SI.

Enfin, le but recherché est d'apprécier l'efficacité de l'organisation par rapport aux ressources consommées et à la prestation servie. Il s'agit ici particulièrement de mesurer la plus-value de l'organisation de chacune des sous fonctions (centralisées ou décentralisées) et de s'interroger sur le bilan coût / avantage d'une mutualisation de certaines sous fonctions au niveau de l'établissement voire au niveau inter établissements. Cette expertise est à l'origine des différents scénarios d'optimisation proposés *supra*.

IV. 3. Scénarios d'optimisation de la fonction système d'information

L'organisation de la fonction SI dans divers établissements d'enseignement supérieur sur le territoire permet déjà de disposer de plusieurs scénarios de rationalisation de sous fonctions de support SI. Il existe, outre la situation de l'université de Strasbourg qui offre un champ d'étude intéressant, un certain nombre de services interuniversitaires qui traitent soit des infrastructures réseaux, soit de l'exploitation ou du développement de logiciels de gestion, plus rarement d'administration du SI ou de gestion du parc informatique.

Des monographies sont proposées en annexe du guide d'audit (scénario SI université de la Méditerranée  ; scénario SI université de Strasbourg )

IV. 3. 1. Au niveau inter établissements

La fonction support SI est sans doute une des fonctions support qui se prête le mieux à des formes de mutualisation entre établissements d'un même site. Dans ce scénario la question la plus importante vise à l'organisation du dispositif sur trois niveaux :

- niveau inter établissements (universités et/ou EPST) ;
- niveau central de chaque établissement ;
- niveau composantes ou groupes de composantes de chaque établissement.

Il s'agit ici de distinguer quelles sont les fonctions support qui peuvent être mutualisées de celles qui nécessiteraient d'être exécutées au plus près des utilisateurs.

Parmi les sous fonctions qui gagneraient à être mutualisées au niveau inter établissements on trouve les activités qui concernent :

- la gestion des infrastructures (réseau et téléphonie) qu'il s'agisse de la construction, de la surveillance et de la maintenance du réseau à haut débit ;
- la direction du système d'information ;
- l'étude, le développement, l'implantation et la maintenance des logiciels de gestion ;
- l'exploitation et l'administration des systèmes (salles machines, serveurs, etc.) ;
- la gestion du parc informatique et de l'assistance aux utilisateurs ;
- l'assistance à la rédaction d'un schéma directeur SI ;
- la sécurité du SI ;

Dans ce cadre, la question de l'articulation des modalités de fonctionnement des structures mutualisées avec les besoins qui existent au niveau des utilisateurs de base doit être étudiée et décrite avec soin.

IV. 3. 2. Au niveau de l'établissement

Lorsque la rationalisation de certaines sous fonctions support SI n'est pas réalisable au niveau inter établissements, elle doit prioritairement, et sur les mêmes sous fonctions, être recherchée au niveau de l'établissement. Pour ce faire différentes questions de type organisationnelles et managériales doivent être abordées :

- la création d'une direction du système d'information intégrant toutes les structures préexistantes qui traitent des questions informatiques dans un établissement ;
- la création d'une DSI centrée sur les fonctions de support SI et d'une autre structure centrée sur les fonctions soutien SI (traitant notamment des contenus pédagogiques et multimédia) ;
- la rédaction d'un schéma directeur SI qui détermine la politique de l'établissement en la matière et qui décrit la cible à atteindre, les échéances et moyens nécessaires ;

- la constitution d'un comité d'orientation stratégique SI ;
- la généralisation de l'utilisation des logiciels de gestion retenus au sein de l'établissement ;
- la création d'un service support (hot line) de maintenance du parc informatique et d'assistance aux utilisateurs ;
- le développement du contrôle de la qualité des données ;
- la structuration et la mutualisation d'antennes de sites professionnalisées en charge de l'assistance aux utilisateurs en cas d'établissement comportant de nombreux sites distants ;
- l'intégration des moyens informatiques des IUT et de l'IUFM dans le dispositif global ;
- la centralisation de la gestion budgétaire sur certaines dépenses (téléphonie, réseaux, informatique de gestion et informatique pédagogique) pour améliorer la connaissance des coûts ;
- la centralisation de la politique d'achats informatiques au niveau de l'établissement.

IV. 3. 3. Dans le cas de sites éloignés, constitution d'antennes de sites professionnalisés rattachés à la direction du système d'information

Lorsque la configuration de l'établissement l'exige (nombreux sites distants) la question de la création d'antennes de sites rattachées à la DSI se pose. Cette forme d'organisation n'est pas recommandée dès lors que les sites universitaires sont proches.

Mémo

Objectif

- Faire un bilan coût/avantage de ce scénario organisationnel :
- Décrire le contexte universitaire et apprécier l'acceptabilité sociale du changement d'organisation
- Définir les enjeux auxquels est confronté l'établissement : combiner la proximité et la qualité du service à l'utilisateur (sécurisation des processus, amélioration des délais, diminution des rejets), générer des marges de manœuvre en emplois, etc.
- Expertiser le périmètre d'activité, le dimensionnement, le positionnement et la gouvernance du service mutualisé
- Expertiser la faisabilité technique via le SI
- Expertiser le volet RH (transfert des agents)
- Identifier l'implantation du service
- Formaliser les processus à grande maille régissant les relations entre le service mutualisé et les autres services
- Faire une hypothèse de chiffrage des gains de productivité escomptés en ETP et apprécier la plus-value en termes de qualité
 - Faire le choix du scénario d'organisation et concevoir la trajectoire de mise en œuvre
 - Préparer la mise en œuvre :
- analyser les écarts avec l'organisation cible et apporter le cas échéant les inflexions nécessaires
- structurer le dialogue de gestion
- rédiger les procédures et les modes opératoires
- rédiger la convention de service
- préparer le plan de communication interne
- concevoir le plan de formation métier des agents et/ou le plan de recrutement des agents, préparer les outils de pilotage de l'activité du service,
- préparer l'installation des locaux,
- préparer le transfert opérationnel des dossiers pour prise en charge par le service.

IV. 3. 4. Externalisation

Mémo

Il s'agira ici de déterminer quelles sont les sous fonctions qui, dans le contexte de l'établissement, pourraient se prêter à des formes d'externalisation. Quelles sont les raisons qui dictent les choix de l'établissement ?

Quel est le coût de la sous-traitance de ces activités ?

- Faire un bilan coût/avantage de ce scénario organisationnel :
- Décrire le contexte universitaire et apprécier l'acceptabilité sociale du changement d'organisation
- Décrire la possibilité de requalification des fonctions des personnels libérés par l'externalisation de certaines tâches
- Expertiser le périmètre d'activité, le dimensionnement et le positionnement des activités qui pourraient être externalisées
- Expertiser la faisabilité technique de l'externalisation
- Formaliser les processus à grande maille régissant les relations entre la DSI et les prestataires externes
- Faire une hypothèse de chiffrage des gains de productivité escomptés en ETP et apprécier la plus-value en termes de qualité
 - Faire le choix du scénario d'organisation et concevoir la trajectoire de mise en œuvre
 - Préparer, le cas échéant, la mise en œuvre

V. FONCTION ACHAT

V. 1. Définition de la fonction achat

La fonction achat est définie comme « *la fonction responsable de rechercher et d'acquérir produits, services et prestations demandées en interne, dans les meilleures conditions de coûts, de qualité, de service et d'innovation, tout en maîtrisant les divers risques encourus à court et moyen termes* »²⁶.

Cette fonction a longtemps été marginalisée dans toutes les organisations avant d'émerger progressivement. Le secteur public a connu la même évolution.

V. 1. 1. Les grandes évolutions de la fonction achat

Dans un premier temps, les universités se sont attachées à sécuriser juridiquement leurs achats. En effet, la fonction était diffuse et confondue avec les fonctions financières ou logistiques. Les organisations ont été structurées pour respecter les principes fondamentaux du droit des marchés :

- liberté d'accès à la commande publique
- égalité de traitement des candidats
- transparence des procédures.

La mise en œuvre des réformes successives du code des marchés publics, 2001, 2004 et 2006 ont nécessité en effet une importante réorganisation des circuits et des processus d'achats. Les établissements ont généralement mis en place un bureau des marchés, recruté des juristes ; ils ont également travaillé à la dématérialisation des procédures en mettant en place des plates-formes de dématérialisation ou en adhérant à des plates-formes existantes.

La dernière réforme importante concerne la recherche. En effet, dans un souci d'homogénéiser d'assouplir et d'améliorer la réactivité du fonctionnement de la recherche publique et de ses unités de recherche, l'article 30 de la loi programme n° 2006-450 du 18 avril 2006 précise que, concernant les EPSCP et les EPST, les achats de fournitures, de services et de travaux destinés à la conduite de leurs activités de recherche, sont soumis aux dispositions de l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005. Les établissements peuvent donc choisir d'organiser leurs achats en fonction de deux régimes juridiques conformément à la stratégie définie nationalement pour les achats qui concernent les activités de recherche

Aujourd'hui la fonction prend dans le secteur public toute sa dimension économique et stratégique ; l'achat est professionnalisé (mise en place de directions des achats, formations à l'achat et à la négociation, etc.). La bonne application du code n'est pas antinomique avec ces orientations : il précise en effet dans son article 1 que les principes posés « permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics ».

Ainsi, les autres opérateurs de l'Etat, sous l'impulsion notamment de la nouvelle politique d'achat de l'Etat²⁷, réfléchissent aujourd'hui à la définition de politiques globales d'achat au service de la stratégie de leur organisation.

Pour les universités il s'agit dans un premier temps de faire émerger cette fonction et de la professionnaliser.

²⁶ Management des achats sous la direction d'Oliver BRUEL Ed. Economica 2007.


²⁷ Avec la mise en place du service des achats de l'Etat, le conseil de modernisation des politiques publiques a fixé comme objectifs à la politique d'achat de réduire les coûts des achats, d'améliorer la qualité, notamment les délais de livraison. La politique d'achat doit également mettre en œuvre un programme d'achats durables, favoriser l'insertion des personnes handicapées ou éloignées du monde du travail, développer l'accès des PME aux marchés publics.

V. 1. 2. Le diagnostic global

Il convient de rappeler que cette fonction n'a pas été auditée par l'IGAENR dans le cadre du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE). Un premier diagnostic permet de poser quelques caractéristiques.

- Une fonction qui recouvre des enjeux financiers importants compte tenu des volumes d'achats effectués par les universités pour assurer leur bon fonctionnement.
- Une fonction qui avec le développement de l'externalisation prend une place importante dans le fonctionnement des services ; dans un secteur externalisé, un retard dans la passation d'un marché ou le choix d'un titulaire défaillant peut avoir des conséquences graves.
- Une fonction qui mobilise des ressources humaines dans l'ensemble des services de l'université. De multiples acteurs forment la chaîne de l'achat, de la définition du besoin à l'approvisionnement. Certains sont clairement identifiés et dédiés à temps complet à une fonction comme les juristes des bureaux des marchés, d'autres sont des agents polyvalents et éparpillés dans les unités de recherche et d'enseignement, d'autres enfin exercent d'autres fonctions et sont amenés, en fonction de leurs besoins, à rédiger des cahiers des charges techniques ou à suivre l'exécution de marchés – dans les domaines immobilier ou informatique par exemple. Il s'agit donc dans un premier temps de bien définir les rôles et de fixer les frontières de la fonction.
- Une fonction qui reste souvent confondue avec les fonctions financières, juridiques ou logistiques (en fonction des activités considérées).

V. 1. 3. Une typologie en cinq sous-fonctions

L'analyse de l'ensemble des activités conduites permet de les regrouper en cinq sous-fonctions (**répertoire activités fonctions support** .

- Manager la direction des achats
- Politique d'achat
- Identification des besoins
- Passation des marchés
- Exécution des marchés

V. 2. Analyse de l'existant

V. 2. 1. Organisation des structures

V. 2. 1. 1. Revue synthétique de l'organisation : dimensionnement et positionnement

Mémo
<p><u>Objectif</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Formaliser le cadre de fonctionnement actuel de la fonction achat dans l'établissement. Il s'agit de décrire l'organisation de l'achat : différenciation achats recherche/achats CMP, architecture générale – niveau d'appréciation des besoins, choix de la nomenclature, existence éventuelle de seuils intermédiaires. Le rôle des élus et des instances de décision doit être précisé : rôle du conseil d'administration, existence et composition d'une commission d'appel d'offres (au niveau central, au niveau des composantes..).- Etablir une cartographie de l'ensemble des services impliqués dans l'achat à partir des sous-fonctions : identifier le service en charge de la politique d'achat - service des marchés, service de l'achat ; définir sa position dans l'organigramme. Chaque niveau impliqué dans le processus doit être identifié, de la définition du besoin à l'exécution du marché (composantes, départements....).
<p><u>Documents à établir</u></p> <ul style="list-style-type: none">– Note de description de l'organisation existante qui précise notamment si l'établissement a décidé d'utiliser les dispositions prévues par l'ordonnance du 6 juin 2005– Tableau des rôles des différents acteurs en fonction des types d'achat et des procédures (recherche/hors recherche ; MPA, AOO, etc.)– Organigramme hiérarchique et fonctionnel des structures impliquées tant au niveau des services centraux qu'au niveau des composantes et au niveau infra-composantes.

V. 2. 1. 2. Moyens humains mobilisés par la fonction achat

- Effectifs



Mémo
<p><u>Objectif</u></p> <p>Identifier et chiffrer l'ensemble des moyens humains mobilisés par la fonction achat par sous-fonctions, en ETP par catégories.</p> <p>Il s'agit pour l'établissement dans un premier temps de prendre conscience du nombre de personnes impliquées dans l'ensemble de la chaîne achat. Les prescripteurs (définition du besoin en amont) et les approvisionneurs ou les agents affectés à des fonctions</p>


financières ayant un lien fort avec l'achat (en aval) ne sont pas comptabilisés dans la fonction achat. Il a cependant été choisi de mentionner leurs activités ou tâches dans les grilles compte tenu de leur participation importante. Les ETP peuvent être évalués à titre indicatif afin de disposer d'une vision « consolidée » de la fonction. Inversement, les activités relevant du cœur de métier de l'achat et exercées par des personnels « techniques » sont comptabilisées dans la fonction achat (cf. grilles patrimoine et SI).

Ce recensement permet également de mettre en relief les fonctions non pourvues, notamment autour de la stratégie, veille achat, pilotage des fournisseurs, évaluation de la performance achat. Il peut également souligner un sous encadrement de la fonction.

A ce stade, il n'a pas semblé utile de proposer, à l'inverse de ce qui a été fait pour d'autres fonctions, un mode de conversion pour réintégrer d'éventuelles externalisations. Le recours à des prestataires pour la rédaction de cahiers de charge, la construction de marchés ou l'analyse d'offres existe mais a semblé marginal ou relever des fonctions métiers.

Documents à établir

Procéder au renseignement de la grille d'autodiagnostic de la fonction financière en se rapportant au mode d'emploi correspondant (**grille autodiagnostic fonction support achat**  ; **fonctions support mode emploi grilles et indicateurs efficience** )

Procéder au renseignement du tableau des indicateurs d'efficience (**tableau indicateurs efficience fonctions support** )

- *Compétences professionnelles*

Mémo

Objectif

Apprécier les compétences disponibles au sein des équipes (juridiques, économiques, compétences en matière d'achat, de négociation) et identifier les compétences à développer pour la construction d'une politique d'achat.

Identifier les compétences et expertises à créer ou à développer

Documents à établir

- Fiches de poste
- Plan de formation
- Bilans des évaluations individuelles


V. 2. 2. Caractérisation des activités auditées

L'audit portera principalement sur les sous-fonctions représentant un enjeu en termes financiers. A ce stade la fonction reste trop embryonnaire pour dégager des marges de manœuvre en ETP et semble à priori plutôt sous dotée. Par contre le développement de cette fonction recouvre des enjeux financiers importants : l'analyse portera donc principalement sur les points permettant d'améliorer la performance achat.

V. 2. 2. 1. Volumétrie des actes


Mémo

Objectif

Etablir la volumétrie des flux de gestion par service. Décompter les actes par référence aux unités de compte retenues pour l'élaboration des indicateurs d'efficacité (tableau indicateurs efficacité fonctions support ) et d'autres indicateurs dont l'université souhaite se doter (la grille d'autodiagnostic de la fonction achat prévoit une extension possible à cet effet).

- Evaluer le volume des achats de l'université : volume global annuel et volume par catégorie (CMP ou ordonnance).
- Etablir une cartographie de l'ensemble des achats par famille d'achat (en fonction de la nomenclature utilisée par l'établissement)
- Pour les achats relevant du CMP, recenser les procédures et actes : nombre des consultations en cours, des marchés formalisés en cours d'exécution et des marchés soldés dans les trois derniers mois ; nombre de marchés passés annuellement par typologie (ex : 3 AOO, 1 accord cadre, 10 MPA etc). ; nombre et poids des avenants (nombre, montant, nombre de marchés concernés)
- Recenser le nombre de dossiers traités selon les dispositions de l'ordonnance du 6 juin 2005
- Evaluer la saisonnalité des actes : saisonnalité de l'achat par famille, rythme d'émission des bons de commande, éventuels délais supplémentaires induits par la concentration des achats sur certaines périodes.

Documents à établir

renseignement de la grille d'autodiagnostic : grille autodiagnostic fonction support achat 
le cas échéant, tableau détaillé d'évaluation des volumétries.

- Tableaux de synthèse sur les achats, sur les marchés formalisés,
- Synthèse annuelle des achats hors marché
- Synthèse annuelle des bons de commande par fournisseur présentée par mois

V. 2. 2. 2. *Standardisation et automatisation des actes via le système d'information (SI)*

Mémo

Objectif

- Faire le bilan du fonctionnement des applications existantes (plate-forme de dématérialisation ; SI finances)
- Etablir un bilan des fichiers de suivi des marchés et des achats
- Faire le point sur l'homogénéité des documents et fiches utilisés et leur diffusion : documents de marché type (CCAP ; clausiers etc..) ; guides de procédure ; guide de rédaction des critères et d'évaluation des offres ; suivi de l'exécution
- Evaluer les marges de manœuvre à tirer de la standardisation et de l'automatisation des tâches (outil marché)

Evaluer (si c'est le cas) les effets de l'implantation de SIFAC notamment pour la connaissance des achats et le suivi des fournisseurs

Documents à établir

- Cartographie des applications avec les interfaces
- Liste et description des fichiers de suivi
- Etat des lieux des documents types, guides et fiches de procédure

V. 2. 3. *Processus*

L'analyse des processus consiste à regrouper un ensemble cohérent d'activités en articulant :

- les règles de gestion applicables,
- les circuits et procédures de gestion,
- les rôles des acteurs et le périmètre de leurs responsabilités,
- les préconisations en matière d'organisation,
- le système d'information.

V. 2. 3. 1. *Cartographie globale des macro-processus de l'achat*

Concernant la fonction achat, l'objectif est d'abord de créer une vision globale, une chaîne unique dans un domaine où les activités sont rarement envisagées dans leur globalité. Il s'agit pour l'établissement de parvenir à une maîtrise de la fonction via une définition des rôles et des frontières de la fonction.

V. 2. 3. 2. *Analyse des processus à enjeux*

Deux processus ont été choisis en exemple ; ils sont en effet au cœur de la fonction achat et conditionnent sa qualité (qualité des prestations, des fournisseurs, adéquation de l'achat aux attentes, performance économique de l'achat).

La construction des marchés est constituée d'une partie de deux sous-fonctions (identification des besoins et passation des marchés) : il s'agit d'activités et actions dont l'impact sur la suite du contrat et sa performance n'est pas toujours bien évalué notamment lorsqu'il s'agit de choisir une forme de marché ou des critères d'évaluation des offres.

L'analyse des offres constitue également un moment clé : des expertises mobilisées dans cette étape dépendront en grande partie de la qualité des fournisseurs choisis ; les négociations, quand elles sont possibles et si elles sont bien conduites, permettront à la fois de mieux expliciter les attentes, d'optimiser les coûts et de mieux comprendre les offres.

V.2.3.2.1 La construction des marchés

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Analyser le processus d'agrégation des demandes jusqu'à la décision de conclure un contrat ; voir comment et à quel niveau sont consolidées les demandes par type d'achat ; voir qui intervient dans le processus. Vérifier l'existence d'une procédure ; voir qui décide de la rédaction d'un marché, voir si des groupes utilisateurs sont mis en place, s'il existe des documents auxquels les personnes en charge de l'expression des besoins peuvent se référer : évaluation des marchés antérieurs, benchmark sur le sujet, suivi du marché des fournisseurs.</p> <p>Examiner comment est fait le lien entre le recensement des besoins et la procédure budgétaire et comment sont traités les achats imprévus.</p> <p>Voir également comment est défini le niveau de qualité attendue, comment sont intégrées les contraintes en matière de développement durable ou de clauses sociales.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u></p> <p>- Diagramme de circulation des demandes - Composition et fonctionnement des groupes utilisateurs - Synthèse des documents de référence</p>

- *Analyse du besoin*
- *Choix de la procédure*

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Identifier comment et par qui est choisi la procédure pertinente, la durée du marché ; Identifier comment et par qui est évaluée la possibilité de recourir à une procédure innovante (accord-cadre, dialogue compétitif, enchères inversées etc.) ; Voir s'il existe d'autres critères de choix que le seuil.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u></p> <p>Descriptif de la procédure de décision et des éléments pris en compte dans la procédure (évaluation du besoin, bilan avantages/inconvénients pour le choix de certaines procédures...)</p>

- Rédaction des pièces de marché et contrôle de la cohérence interne du marché
- Rédaction du dossier de consultation (CCTP, CCAP, RC)

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>- S'assurer de la qualité et de l'homogénéité des cahiers des charges : voir qui rédige les CCTP et comment l'on s'assure de l'adéquation entre le besoin et sa description ; examiner le circuit de validation ; voir qui rédige les pièces administratives du marché ; voir comment l'on s'assure de leur adéquation avec les contraintes techniques ; voir si des modèles, des clauses types sont diffusés.</p> <p>- Vérifier les conditions du choix des critères d'évaluation des offres : voir comment les critères sont choisis ; voir s'il existe un dialogue entre les services techniques et le service des marchés ; voir si un guide d'utilisation des critères a été élaboré et diffusé.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Description du processus avec les différents acteurs et leur niveau de responsabilité - Inventaires des guides et des documents types

- Evaluation de la faisabilité financière et technique et validation au regard de politique achat de l'établissement

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - S'assurer que pour tout marché lancé, sa faisabilité technique et financière et son adéquation à la politique de l'établissement ont été vérifiées - S'assurer du bon niveau de validation de la décision
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Description du processus de validation finale - Etat des délégations de signature

V.2.3.2.2 L'analyse des offres

- *Contrôle des pièces de candidature et de la capacité des candidats*

Mémo
<p><u>Objectif</u></p> <ul style="list-style-type: none">– S'assurer de la qualité des contrôles : qui contrôle, comment ? existe-il une fiche de procédure ?
<p><u>Documents à établir</u></p> <ul style="list-style-type: none">– Fiche de procédure

- *Analyse technique et financière des offres*

Mémo
<p><u>Objectif</u></p> <ul style="list-style-type: none">– Examiner l'organisation de l'analyse technique des offres : mobilisation des expertises, association de groupes utilisateurs, analyse d'échantillons, réalisation de tests techniques...– Examiner l'organisation de l'analyse financière des offres– Voir si des méthodes de notation sont diffusées
<p><u>Documents à établir</u></p> <p>Description du processus d'analyse ; réunir les fiches et guides d'analyse</p>

- *Organisation de la négociation (si elle est possible)*

Mémo
<p><u>Objectif</u></p> <ul style="list-style-type: none">- Evaluer la fréquence du recours à la négociation : voir si les négociations sont pratiquées chaque fois que cela est possible- Evaluer la qualité des négociations : mode de préparation, fixation en amont d'un argumentaire préalable et d'objectifs, voir si les conditions de déroulement sont fixées préalablement, si les agents ont été formés à la négociation ?
<p><u>Documents à établir</u></p> <p>Note d'état des lieux</p>

- *Rapport d'attribution et choix définitif*
- *Rédaction du rapport d'analyse et choix définitif*

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Voir si un rapport d'attribution est établi même lorsqu'il n'est pas exigé par le code - Vérifier le processus de validation du choix : voir les délégations de signature et qui décide in fine ? - Existence d'une commission d'appel d'offres : composition, mode de fonctionnement ; voir s'il existe une « doctrine » de la commission d'appel d'offres
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u></p> <p>Note d'état des lieux</p>

V. 2. 4. Performance de la fonction achat

La performance doit être appréciée au regard des objectifs que l'université s'est donnée : objectifs globaux et éventuellement objectifs par nature d'achat.


Les indicateurs sont à construire en fonction à la fois des objectifs posés et de l'état d'avancement de la réflexion. Ainsi pour certains établissements, la sécurisation juridique peut constituer un préalable avant la définition d'une politique d'achat ou de stratégies fournisseurs. Pour d'autres, accentuer le choix de critères environnementaux ou l'ouverture des marchés aux PME peut constituer des choix politiques importants.


Globalement, la performance des achats peut être évaluée :

- au regard de la maîtrise des coûts : coûts directs et indirects des achats, coûts immédiats et différés ;
- au regard de critères stratégiques choisis par l'université : sociaux, environnementaux ;
- au regard de la qualité du service : qualité de la maintenance ou maîtrise du risque de défaillance ;
- au regard de la conformité des achats aux exigences fonctionnelles préalablement définies ;
- au regard des délais de procédure et des flux d'approvisionnement.

V. 2. 4. 1. Efficience

La mesure de l'efficience passe la détermination d'indicateurs quantitatifs.

Des indicateurs sont proposés ici dans le tableau des indicateurs d'efficience (tableau indicateurs efficience fonctions support ) sous forme de ratios.

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Apprécier la productivité de la fonction achat : volume des achats par ETP dédié à la fonction achat</p>
<p style="text-align: center;"><u>Documents à établir</u></p> <p>Indicateurs d'efficacité renseignés (tableau indicateurs efficacité fonctions support )</p>

V.3 Scénarios d'optimisation de la fonction achat

Le constat de l'existant révèle généralement une fonction achat mal identifiée et quantifiée car souvent intégrée aux fonctions juridique (passation des marchés-prévention des contentieux) et financières (prévisions financières, processus de la commande).


Les scénarios d'optimisation ont un triple objectif :

- faire émerger cette fonction dans un objectif d'optimisation et de professionnalisation ;
- construire une stratégie de l'achat au service de la politique de l'établissement ;
- rechercher les marges d'optimisation en interne et dans des regroupements.

V. 2. 4. 2. *Qualité de service*

Mémo
<p style="text-align: center;"><u>Objectif</u></p> <p>Vérifier si, compte tenu de l'organisation de la fonction achat adoptée, l'expertise de la qualité des prestations a été réalisée et apprécier la qualité globale de l'activité achat au regard de l'équilibre nécessaire entre satisfaction des besoins, sécurité juridique et optimisation des coûts.</p> <p>Apprécier notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Le respect et la qualité des procédures</u> : taux de couverture des achats par une procédure (CMP ou ordonnance), progression du nombre des procédures formalisées (AOO, MPA), % de procédures innovantes, pour les marchés à bon de commande : taux de consommation des marchés (minimum, maximum) • <u>Les délais</u> : suivre les délais (élaboration des marchés, exécution, livraisons etc.) et analyser les résultats pour identifier les points critiques • <u>La qualité des achats et des fournisseurs</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ Satisfaction des usagers : évaluer si les matériels ou prestations correspondent aux attentes ; si le niveau de qualité est satisfaisant. Le suivi de quelques marchés identifiés comme stratégiques pour le bon fonctionnement de l'établissement peut permettre de mettre en place la démarche ○ Le nombre de contentieux sur l'exécution avec des fournisseurs <p>L'adéquation entre les budgets alloués et les marchés passés</p>

V. 3. Scénarios d'optimisation de la fonction achat

Une monographie est proposée en annexe du guide d'audit (**scénario achat université de la Méditerranée** )

V. 3. 1. Au niveau de l'établissement

V. 3. 1. 1. Définir une stratégie d'achat

La stratégie d'achat pour être mise au service des objectifs de l'établissement, doit être définie et adoptée au plus haut niveau.

- *Un préalable : une cartographie identifiant les achats stratégiques pour l'établissement*

La cartographie doit s'appuyer sur un inventaire des achats par famille à partir de laquelle l'établissement pourra identifier ses achats stratégiques (achats essentiels à l'exercice du métier ; achats dont la rupture d'approvisionnement ou la mauvaise qualité mettrait l'établissement en difficulté...). Par exemple, des établissements ont choisi de privilégier les achats recherche en les qualifiant de stratégiques : ils sont alors placés au plus près des usagers pour une réactivité maximale.

- *Définition d'une stratégie générale*

La stratégie de l'achat doit être au service de la stratégie générale de l'université. A cette fin, les grands objectifs de l'achat doivent être définis et déclinés en fonction des familles d'achats. Cette stratégie doit également être mise en liaison avec la stratégie budgétaire. Chaque établissement choisit quel axe il souhaite développer compte tenu de sa situation de départ et de choix politiques : sécurisation juridique, optimisation des coûts dans certains secteurs, qualité des prestations pour les achats stratégiques, effort particulier sur le développement durable.

- *Définition du niveau pertinent d'achat*

Une réflexion par famille d'achats doit être conduite : à partir de la situation existante, il convient d'identifier les marchés pour lesquels il serait pertinent de centraliser la passation.

Le niveau pertinent d'agrégation des besoins doit être défini par famille d'achats. Les achats recherche doivent être traités en fonction des orientations stratégiques définies nationalement.

V. 3. 1. 2. Adapter l'organisation

- *Conduire une réflexion sur les métiers et mettre en place des plans de formation*

Après avoir réalisé le bilan des compétences dont elle dispose, l'université doit identifier les secteurs pour lesquels un effort sera nécessaire.

- Identifier clairement les métiers : acheteur, juriste de marché, approvisionneur (fiches de postes)
- Organiser les plans de formation autour des compétences clés identifiées : formations à l'achat, à la négociation, à la veille juridique...

- *Evaluer la marge d'optimisation liée à la mise en place d'un logiciel*

Si l'établissement n'est pas équipé d'une application, il peut évaluer si l'automatisation de certaines actions pourrait constituer une marge d'optimisation.

- *Restructurer l'achat*

Différents scénarios internes sont envisageables ; chaque établissement se positionne en fonction de sa situation et de ses besoins particuliers.

- **Créer un service central de l'achat** : passer du bureau des marchés à un service de l'achat a une signification forte ; le service achat, outre les traditionnelles compétences d'un bureau des marchés (procédures, veille juridique ...) peut disposer de compétences achat plus ou moins étendues. Il peut être constitué autour :
 - d'acheteurs conseils qui suivent l'évolution des fournisseurs ; réalisent des benchmark, préparent la stratégie achat et veillent à sa mise en œuvre. Ils assurent également le suivi qualité des marchés et organisent le retour d'expérience sur les marchés exécutés ;
 - il peut de plus passer certains marchés à caractère transverses (fluides, télécommunication, petit équipement ...)
 - il peut également centraliser, dans certains domaines, l'approvisionnement.
- **Structurer l'achat dans les composantes et laboratoires**
 - Un réseau peut être constitué autour d'interlocuteurs clairement identifiés réseau des approvisionneurs ; réseau de référents pour les achats hors marchés, les MPA, les achats recherche...
 - Des antennes des services centraux peuvent être créées : antennes de campus ou antennes par composantes.

V. 3. 1. 3. Organiser l'information et la communication

- *La réalisation d'un corpus complet de guides, de fiches de procédures et de documents type*
 - Sa mise à jour régulière doit être organisée
 - Sa diffusion doit être la plus large possible (mise en place d'un intranet, bulletins d'informations...)
- *La veille juridique et la veille achat doivent être organisées et leurs résultats diffusés*

V. 3. 2. Au niveau inter-établissements ou avec d'autres organismes

Divers degrés d'optimisation peuvent être recherchés.

- *La possibilité du recours à l'UGAP doit être examinée avant la passation d'un marché.*
- *Les fonctions de veille (juridique et économique) peuvent être mutualisées à un niveau de PRES par exemple, notamment pour organiser une veille dans des secteurs métiers très spécifiques.*
- *Les groupements de commande peuvent être encouragés.*
 - Leur mise en place implique la création de groupes de travail inter-établissements
 - Ils peuvent porter sur des achats où l'effet volume a un intérêt économique certain : télécommunications, petites fournitures, prestations d'entretien, de gardiennage etc.

- *Au niveau de la recherche*, les rapprochements avec les EPST doivent être recherchés pour la centralisation de certains achats, l'organisation de la veille, l'utilisation de plates-formes techniques d'aide à l'achat (portail COUGARD du CNRS)....
- La possibilité de réflexions avec *le service des achats de l'Etat* peut également être envisagée.
- La centralisation de certains approvisionnements sur des plates-formes communes peut être envisagée.

V. 3. 3. Externalisation

Pour certains marchés, très techniques et complexes (assurance, télécoms etc....) pour lesquels l'université ne dispose pas des compétences en interne, le recours à des prestataires peut être envisagé :

- pour l'aide à la définition des besoins et à la rédaction des cahiers des charges ;
- pour la construction du marché (mode d'allotissement par exemple) ;
- pour l'analyse des offres.

Nota Bene (sur la version imprimée du guide)

Les écarts de données chiffrées relatives aux caractéristiques de l'université de la Méditerranée Aix-Marseille 2 qui figurent dans les scénarios concernant les fonctions finances, ressources humaines, système d'information et achat correspondent à des dates d'observation différentes.