

La gestion de l'Institut de France

Dans son rapport public annuel publié en 2001, la Cour avait émis des observations multiples sur l'Institut de France : gestion commune insuffisante des ressources humaines et du patrimoine immobilier entre l'Institut et les cinq académies qui le composent, comptes ne donnant pas une image fidèle des résultats, agent comptable doté de moyens insuffisants, gestion mal contrôlée du portefeuille de valeurs mobilières, loyers des immeubles de rapport parfois inférieurs aux prix du marché, etc. Par ailleurs, la Cour constatait que l'Institut de France et les académies exerçaient leur activité dans un cadre juridique devenu obsolète.

Un contrôle ultérieur de l'Institut de France, achevé par la Cour en janvier 2007, a cependant encore abouti à des constats similaires. L'Institut s'est alors engagé fermement à rénover son cadre juridique (avec un nouveau règlement financier), son cadre budgétaire (avec une nouvelle application informatique), et son cadre comptable (avec une nouvelle nomenclature). La Cour a pris acte de ces intentions, tout en indiquant qu'elle en contrôlerait dès 2008 l'application.

La vérification qui a été réalisée à cet effet a permis de constater la volonté de l'Institut de mettre en œuvre ses engagements, même si existent encore des marges de progrès pour satisfaire pleinement aux recommandations de la Cour.

* * *

La Cour avait indiqué que le cadre juridique s'imposant à l'Institut de France et aux académies - notamment le règlement administratif et financier défini par un décret du 11 juillet 1922 - devait être clarifié rapidement.

L'adoption par le Parlement de la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche a permis de mieux préciser le statut de l'Institut et des académies, définis comme des « *personnes morales de droit public à statut particulier placées sous la protection du Président de la République* ». Un décret du 11 mai 2007 portant règlement général souligne que l'Institut de France est « *garant des intérêts communs et respectifs* » des académies, ce qui va dans le

sens de la préconisation par la Cour d'une plus grande communauté de gestion.

Par ailleurs, l'Institut a élaboré de nombreux textes marquant un effort d'adaptation des procédures budgétaires et comptables (règlement des dépenses urgentes, guide des marchés, remboursement des frais de mission, délégations de signature,...), ce dont il convient de lui donner acte. En outre, un nouveau règlement financier, approuvé par un autre décret du 11 mai 2007, indique que le directeur des services financiers assure une mission générale de vérification des dépenses et des recettes et qu'il est chargé de la gestion financière de l'Institut et des académies, sous réserve des compétences propres de l'agent comptable : cette précision répond à la critique de la Cour qui avait observé que celui-ci avait été dépossédé de ses prérogatives essentielles de contrôle. Toutefois, des obstacles importants limitent encore les prérogatives de l'agent comptable : outre le fait que son rang hiérarchique et les effectifs mis à sa disposition sont insuffisants pour garantir un équilibre de ses fonctions avec celles du directeur des services financiers ou du directeur des services administratifs, son action reste encore limitée en ce qui concerne le recouvrement des créances ou le contrôle des rémunérations.

La Cour avait également préconisé la mise en place, sous l'autorité du chancelier, d'un service d'audit ou de contrôle interne, ainsi qu'un renforcement des contrôles externes.

L'Institut a répondu que, compte tenu de la taille de l'organisme et des missions de vérification assurées par le directeur des services financiers et l'agent comptable dans les domaines budgétaire et financier, il n'était pas envisagé d'introduire un autre niveau de contrôle interne.

Toutefois, la nature des activités de gestion et les risques qui leur sont attachés rendent nécessaire qu'un dispositif de contrôle des opérations budgétaires et financières puisse exister en dehors du directeur financier, qui en est le gestionnaire direct, ou du comptable, dont les missions ne sauraient interférer avec celles de l'ordonnateur. Le coût d'un contrôle interne, bien que souligné par l'Institut, doit être mis au regard de la nécessité de mieux garantir la sécurité et la performance de la gestion.

Par ailleurs, aucune orientation n'a encore été décidée quant à une éventuelle certification des comptes de l'Institut. Celui-ci devrait cependant en décider le principe pour des motifs de bonne gestion : cette certification serait de nature à mieux garantir la sécurité comptable.

Certaines fondations - abritant notamment des musées - recourent pour la gestion de leurs patrimoines à des délégations de service public confiées à des opérateurs privés. La Cour avait approuvé un projet indiquant qu'elles feraient l'objet d'un contrôle externe de régularité et de gestion.

En définitive, la version finale du règlement financier ne prévoit plus de contrôle externe des délégations de service public :

Compte tenu de l'importance du patrimoine géré par les fondations concernées, il serait pourtant souhaitable, à l'instar de celui qui est désormais mis en œuvre pour les immeubles de rapport ou les placements de valeurs mobilières.

La Cour avait mis l'accent sur la nécessité de contrôler les conventions de mandats des gestionnaires des immeubles de rapport. L'Institut avait répondu qu'ils seraient tenus de produire un compte rendu annuel de leur gestion.

Cette procédure a effectivement été mise en place.

Un audit effectué en 2007 par un cabinet extérieur a conduit la commission administrative centrale de l'Institut à porter une appréciation positive sur la gestion des administrateurs de biens. Toutefois, ce rapport a fait également apparaître certaines insuffisances de procédure (paiement des factures, travaux, etc.) et, en dépit des efforts de rattrapage récents, une situation encore insatisfaisante pour certains loyers présentant une décote par rapport aux prix moyens du marché³⁷. Ces constats démontrent que l'intensification du contrôle externe ne peut qu'être bénéfique à l'Institut.

La Cour avait émis des observations critiques sur la gestion des valeurs mobilières de placement : confusion des fonctions de contrôle et de gestion, suivi insuffisant des règles de plafonnement des placements, comptabilisation imprécise, etc. En raison de leur montant ⁽³⁸⁾, la Cour avait indiqué que les portefeuilles ne devraient être gérés que par des établissements financiers spécialisés. L'Institut avait précisé qu'une charte de gestion serait élaborée.

Cette charte de gestion des valeurs mobilières a été adoptée en 2007.

37) Par exemple, pour un immeuble situé dans le 16^{ème} arrondissement, une décote comprise selon les appartements entre 16 % et 27 %.

38) Au 19 février 2008, ils s'élevaient pour l'Institut et les académies à 406 M€, dont 317 M€ étaient gérés par des établissements financiers.

Elle prévoit que les établissements financiers chargés de la gestion des portefeuilles dans le cadre de « fonds dédiés » seront remis en concurrence tous les trois ans et devront rendre compte tous les mois de leur gestion au directeur des services financiers, qui définit les objectifs à suivre, ainsi que le rendement minimum à réaliser. En outre, la charte fixe des règles particulières pour la gestion de la trésorerie : la part de chaque organisme de placement ne peut dépasser une proportion maximale, les obligations doivent être souscrites en euros et dans la limite d'un plafond, et les acquisitions d'actions sont prohibées. Conformément aux recommandations de la Cour, ces orientations visent donc à ne confier les placements qu'à des gestionnaires extérieurs pour les « fonds dédiés » et à circonscrire le placement de la trésorerie à des SICAV monétaires.

Les instruments de contrôle à la disposition de l'agent comptable ont également été étendus (visa sur les ordres d'achats et de ventes, transmission des extraits de comptes, accès aux logiciels de suivi des portefeuilles). En revanche, le règlement financier prévoit qu'un contrôle des procédures de gestion des valeurs mobilières ne sera effectué que tous les trois ans par un organisme extérieur, ce qui paraît insuffisant. L'Institut n'a pas non plus mis en place un dispositif de contrôle externe portant sur la performance de la gestion des valeurs mobilières.

La Cour avait rappelé que les académies disposent de services administratifs distincts, dont l'Institut n'assure pas la coordination. Elle avait insisté sur l'intérêt de renforcer la communauté de gestion entre l'Institut et les académies, notamment en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et des immeubles de rapport.

Le nouveau règlement général précise un certain nombre de points

Il précise que le directeur des services administratifs assure, par délégation des secrétaires perpétuels, la gestion courante du personnel de l'Institut. Des progrès ont été accomplis dans le sens d'une gestion plus unifiée : contrats-types pour les recrutements, dispositions communes pour les congés ou les missions, etc. Toutefois, un règlement intérieur regroupant l'ensemble des règles de gestion du personnel n'a pas encore été élaboré. De même, si la gestion des patrimoines immobiliers fait l'objet d'échanges d'informations, une mutualisation des moyens de gestion n'a pas non plus été mise en œuvre.

La Cour avait observé que la gestion du domaine de Chantilly avait été confiée par convention à une Fondation qui doit financer

70 millions d'euros de travaux sur un total prévu de 100 millions. Elle avait indiqué que les collections n'avaient pas toutes fait l'objet d'un inventaire préalable, et que ce partenariat ne devait pas se traduire par un transfert du pouvoir de gestion sans contrôle suffisant.

Si l'Institut a depuis lors progressé sur la voie des inventaires et des récolements des collections, cette tâche n'est toujours pas achevée.

Par ailleurs, l'Institut obtient des informations sur la gestion du domaine essentiellement par sa représentation au conseil d'administration de la Fondation : tout en prenant la mesure des financements apportés par celle-ci, la Cour observe qu'il serait souhaitable d'établir des dispositions précises prévoyant la production de documents permettant à l'Institut de suivre régulièrement tous les aspects de la gestion du domaine.

La commission administrative centrale avait enfin décidé en 2005 que les logements de fonction de deux conservateurs de bibliothèques leur seraient dorénavant concédés par simple utilité de service : une indemnité irrégulière leur avait été attribuée pour compenser la redevance dont ils devaient désormais s'acquitter.

En définitive, l'Institut n'a plus versé cette indemnité irrégulière, mais a décidé que les deux conservateurs bénéficieraient de ces logements à titre gratuit.

Cette décision demeurait irrégulière au regard du code du domaine de l'Etat, puisque la gratuité ne s'applique qu'aux concessions accordées pour nécessité absolue de service. L'Institut a cependant indiqué, depuis lors, qu'il prendrait les dispositions en conséquence.

L'Institut a accompli sous l'impulsion de son chancelier des progrès incontestables en matière de formalisation de ses procédures (règlement général, règlement financier, règlement budgétaire et comptable) et de suivi de ses opérations (patrimoine immobilier, placements financiers). Toutefois, le fait d'être désormais totalement placé depuis la loi de programme du 18 avril 2006 en dehors du champ des institutions publiques de contrôle - à la seule exception de la Cour des comptes -, doit l'amener à intensifier les contrôles portant sur la performance de la gestion et sur la maîtrise des risques, afin d'apporter toutes les garanties nécessaires à l'ensemble de ceux qui participent au financement de ses activités, et notamment de ses nombreux donateurs : cette orientation doit passer par la mise en place d'un dispositif de contrôle interne indépendant des services administratifs et financiers, ainsi que d'un contrôle externe élargi (performance de la gestion financière, gestion des délégations de service public, certification des comptes, etc.).

RÉPONSE DU CHANCELIER DE L'INSTITUT DE FRANCE

L'Institut de France a pris acte de l'insertion de la Cour des comptes sur « la gestion de l'Institut de France » destiné à figurer dans la partie du prochain rapport public annuel de la Cour des comptes consacrée aux effets de ses interventions.

Dans cet esprit, l'Institut tient à confirmer les engagements qu'il a pris, et qu'il continuera à prendre, pour améliorer sa gestion, en particulier l'articulation entre la direction financière et l'agent comptable.

Il s'appuie sur les indications récentes de la Cour des comptes concernant la certification des comptes pour engager une réflexion sur ce sujet.

Toutefois, dans la conjoncture actuelle, l'Institut ne peut qu'être particulièrement attentif à toute modification de structure qui entraînerait en conséquence un accroissement de ses charges récurrentes de fonctionnement.
