

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille, le 12 novembre 2003

Référence à rappeler :

Gref/PP n° 2518

Lettre recommandée avec AR n° 470394915

Monsieur le Directeur,

Par courrier du 30 septembre 2003, je vous ai adressé, ainsi qu'à M. de Freitas Pacheco pour la période le concernant, le rapport d'observations définitives sur la gestion de l'Observatoire de la Côte d'Azur au cours des années 1994 à 2001, arrêté par la chambre lors de sa séance du 2 septembre 2003.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant sa réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel sont jointes les réponses adressées dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par vos soins au conseil d'administration dès sa plus proche réunion; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le Directeur, à l'expression de ma considération distinguée.

Le président,

Alain PICHON

Monsieur Jacques COLIN

Directeur de l'Observatoire

de la Côte d'Azur

Grande Corniche - BP 4229

06300 NICE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

3ème section

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DE L'OBSERVATOIRE DE LA COTE D'AZUR

(Nice- Alpes maritimes)

Exercices 1994 à 2001

Rappel de la procédure

Sur délégation de la Cour des Comptes donnée par arrêtés du Premier président pris en vertu de l'article L. 111-9 du code des juridictions financières, la chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de l'observatoire de la Côte d'Azur à partir de l'année 1994 ; cette mission a été confiée à M. Maccury, conseiller. Le président de la chambre en a informé M. Colin, directeur de l'Observatoire et le recteur de l'Académie de Nice par lettres en date du 19 septembre 2002.

Lors de sa séance du 11 mars 2003, la chambre, 3ème section, a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 1994 à 2001. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à M. Colin et à M. de Freitas Pacheco, son prédécesseur. Seul, M. Colin a répondu le 20 juin 2003.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, 3ème section, a arrêté, le 1er septembre 2003, le présent rapport d'observations définitives dans la composition suivante : M. Leyat, président de section, M. Kovarcik, conseiller, et M. Maccury, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué au directeur en fonctions et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur en fonctions au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel sont jointes les

réponses qui engagent leur seule responsabilité, devra être communiqué par le directeur à son conseil d'administration lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

L'Observatoire de la Côte d'Azur avec un effectif d'environ 250 personnes est installé sur trois sites. Le Plateau de Calern, où sont installés les instruments d'observation; le Centre de Roquevignon à Grasse et le Mont-Gros à Nice. L'établissement a pour principales missions la collecte et l'interprétation des observations de l'univers grâce au développement de nouveaux outils théoriques, numériques et instrumentaux, la formation à la recherche et la diffusion des connaissances.

En vertu du décret n° 88-384 du 19 avril 1988, l'Observatoire est un établissement public national à caractère administratif. Ainsi, dans le cadre d'une large autonomie administrative, financière et scientifique est-il rattaché au ministre chargé de l'enseignement supérieur (direction de la recherche et des études doctorales). Sur le plan organique, cet établissement public fédère, d'une part, trois départements scientifiques - CERGA, CASSINI et FRESNEL - au sein desquels six unités de recherche sont associées au Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), et d'autre part, le département GALILEE, quatrième et dernière composante à vocation administrative et logistique. Le budget annuel de l'observatoire est de l'ordre de 20 MF (3 Millions d'euros).

Le présent contrôle a essentiellement porté sur la gestion budgétaire de l'établissement et sur certains aspects de sa gestion administrative.

1) Observations sur la gestion budgétaire

11- L'amélioration de la gestion des crédits se heurte à l'absence de vue d'ensemble des flux financiers transitant par l'établissement

Le compte financier produit à la Chambre ne représente, en effet, tout au plus que 40 % des opérations financières de l'établissement, l'autre partie du financement provenant directement d'un autre établissement public national, le Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS).

Certes, cette situation n'est pas irrégulière puisque aucun texte légal ou réglementaire n'exige la confection d'un budget ou de comptes retraçant la totalité des opérations de recettes et de dépenses de l'établissement. Cependant, elle a pour conséquence de compliquer la gestion budgétaire et financière pour la direction de l'établissement, ainsi que le contrôle et l'évaluation de l'organisme pour les autorités de tutelle.

D'évidence, cette situation ne favorise pas une gestion rationnelle des crédits, d'autant que les financeurs ne sont tenus à aucune information systématique. Elle peut être, en outre, source de difficultés, notamment quand il s'agit de facturer des sommes représentatives des charges fixes de l'établissement dans le cadre de la rémunération des prestations de recherche par des tiers (entreprises), afin de suivre la réglementation relative à la valorisation de la recherche.

Techniquement, cela se traduit in fine dans les comptes par une minoration systématique des ressources propres due à l'absence de barèmes de coûts actualisés pour valoriser convenablement les prestations de recherche.

Nonobstant cette absence d'obligations réglementaires, la pluralité des sources de financement oblige, au niveau de l'établissement, à une centralisation de l'information budgétaire et financière afin de permettre une gestion plus rationnelle des crédits publics. A cet égard, les initiatives de la direction de l'observatoire en 2003 : publication d'une annexe sur les crédits CNRS au compte financier, information du conseil d'administration sur les masses salariales de l'établissement - s'inscrivent, sans aucun doute, en ce sens.

12- Depuis 1997, une amélioration du respect du principe d'antériorité du budget a été constatée

Selon l'article 16 du décret n° 53-1227 relatif à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif, le vote du budget doit intervenir avant le 1er novembre de l'année précédente. Cette date limite n'est pas encore respectée : le vote par le conseil d'administration a lieu en décembre au lieu de novembre. Pour autant, le principe d'antériorité n'a pas été transgressé, car, depuis 1997, tous les budgets ont été adoptés avant le

31 décembre de l'année précédente, ce qui n'était pas le cas de 1994 à 1996. Au demeurant, durant ces exercices, le vote le plus tardif est intervenu le

25 janvier, donc à une date qui ne justifiait pas un règlement du budget par le recteur qui devient de droit au 31 mars.

A l'inverse, la reddition des comptes s'est toujours déroulée dans les conditions prévues par la réglementation soit avant le 31 juillet de l'année suivante.

13- La fiabilité des prévisions budgétaires demeure problématique

La comparaison des comptes et des budgets votés a fait apparaître une sensible baisse de la valeur prévisionnelle du budget primitif.

Cette perte de signification s'est même aggravée en fin de période. Ainsi, jusqu'en 1998, l'écart entre le budget primitif et le compte financier avoisinait les 5 millions de francs, puis, il a grandi, à partir de 1999, pour dépasser

10 MF. Toutefois, ces différences tiennent, en réalité, davantage de la nature des ressources budgétaires qu'à la volonté de voter des budgets insincères.

En fait, le choix de la méthodologie d'élaboration du budget explique largement ces écarts. En matière budgétaire, deux méthodes sont possibles : soit le budget primitif est élaboré exclusivement à partir de recettes certaines - il est alors construit avec les crédits inscrits au contrat quadriennal, les ressources propres et les subventions dont le caractère durable et stable permet de les considérer comme certaines (CNASEA, Bourse du Conseil Général des Alpes-Maritimes pour le programme Henri Poincaré) soit, seconde méthode, la construction budgétaire prend en compte des crédits probables encore non notifiés. Logiquement, dans le premier cas, les décisions modificatives ont tendance à être plus nombreuses en raison de la nécessité d'enregistrer les nouveaux contrats de recherche et les subventions des collectivités au fur et à mesure de leurs notifications. Dans le second cas, en revanche, les décisions modificatives sont moins nécessaires car, bien entendu, dans les limites du principe de sincérité, un plus grand volume de crédits est d'emblée autorisé.

L'Observatoire a opté pour la première méthode, ce qui a conduit à un nombre de décisions modificatives relativement élevé et, par conséquent, à une médiocre valeur prévisionnelle du budget. Cette insuffisance a été en outre aggravée par le fait récurrent que les prévisions, décisions modificatives comprises, se sont révélées finalement sensiblement éloignées de l'exécution budgétaire. C'est ainsi qu'en dépenses le taux moyen d'exécution budgétaire n'a été que de 83 %. Cette moyenne est le résultat de deux exercices difficiles, 1997 et 1998, enregistrant un faible taux d'exécution d'environ 70 % alors qu'en 1999 et 2000, les réalisations ont été très proches des prévisions avec des taux de 96 %.

En recettes, les mêmes inflexions ont été constatées avec un taux moyen d'exécution de 74 %, marqué par de meilleurs exercices en 1999 et en 2000 et par une chute sensible en 2001, 69 %.

Dans ces conditions, et sans risquer de confondre le budget avec un document d'expression des souhaits de l'organisme qu'il n'est pas, une pratique plus resserrée des prévisions budgétaires paraît possible.

14- La gestion budgétaire a eu pour effet de mettre à contribution les réserves de l'établissement

Au cours de la période, le résultat de fonctionnement n'a cessé de se contracter, soldant à la fois la décroissance des crédits ministériels et l'insuffisante valorisation des prestations de recherche. Toutefois, la cause principale de cette évolution n'est à chercher qu'en partie du côté des charges, en dépit du fait que celles-ci, nominalement, ont doublé en six ans.

En effet, l'augmentation des dépenses de fonctionnement n'est pas imputable à la gestion courante. Ces charges ont, en fait, progressé moins rapidement que les autres dépenses, en

passant de 6,4 MF à 7 MF en francs courants. En revanche, la progression globale des charges s'explique largement par le doublement des dépenses de personnel sur ressources propres (0,5 MF en 1996 ; 1 MF en 2001) et surtout par l'explosion des charges d'amortissement, passées de zéro à plus de

4 MF depuis 1999 suite à l'affectation de biens immobiliers par l'Etat. Cette sensible augmentation relève donc principalement de causes normatives. En effet, l'application de nouvelles règles de gestion, d'ordre comptable ou relatives aux normes de sécurité, a contraint l'établissement à consacrer plus de crédits à la couverture de ces charges.

En face, la progression des charges n'a pas été accompagnée d'une évolution similaire des recettes. Durant la période examinée, les recettes de fonctionnement n'ont pas augmenté. Toutefois cette stagnation globale oblitère en partie une sensible augmentation des ressources propres : elles représentaient 7 % des ressources en début de période et plus de 14 % à la fin.

En définitive, ce tassement des recettes de fonctionnement est à mettre en relation directe avec la part déclinante des crédits d'origine ministérielle : 7,78 MF en 1996, 6,31 MF en 2001, qui a conduit, à paramètres de gestion inchangés, à une utilisation de plus en plus systématique des réserves afin de pallier l'érosion des résultats de fonctionnement.

Par suite, au cours de la période, les réserves de l'établissement se sont amenuisées. Ainsi, les réserves inscrites au compte sont passées en cinq ans d'environ 21 MF à près de 9,5 MF, soit une diminution de plus de la moitié. En 1996, ces dernières correspondaient à environ deux années de recettes de fonctionnement ; en fin de période, elles ne correspondaient plus qu'à un peu moins d'une année.

Cela dit, malgré une sollicitation récurrente, le niveau reste confortable. Dans ces conditions, une seule hypothèse semble menacer cet "équilibre" : la persistance à moyen terme du déficit observé en 2001. Or, les résultats (provisoires) de l'année 2002 qui enregistrent une perte d'environ 2 MF

(300 000 euros), confirment cette tendance. Dès lors, une quasi-disparition des réserves à brève échéance (2005/2006) ne serait pas à exclure. Ce scénario met en évidence la relative fragilité des conditions actuelles de financement. Il est, de plus, à craindre que ces difficultés budgétaires potentielles soient encore plus fortes si, dans le cadre du projet Muséal de réhabilitation immobilière et développement du site scientifique, l'Observatoire se trouve dans l'obligation de dégager des ressources afin de couvrir le surplus de charges liées au fonctionnement des nouvelles installations. Une attention toute particulière mériterait d'être portée par le conseil d'administration au futur statut de Muséal, d'autant qu'à ce stade déjà très avancé du projet, peu d'études actualisées sur le coût de fonctionnement de cet équipement ont été réalisées et que les conditions juridiques de l'opération n'ont pas toutes été précisées. C'est ainsi que les chiffres mis

en avant dans l'étude Praximuse (juillet 1998) ont paru très optimistes, notamment la couverture des charges nouvelles au 9/10ème par des recettes commerciales. En tout état de cause, selon une opinion partagée par l'établissement, celui-ci ne saurait, en l'état, participer substantiellement au portage financier de l'opération, même en cas de réalisation seulement partielle des objectifs commerciaux, tels qu'ils ont été présentés à la chambre.

2) Observations sur la gestion administrative

21- Le directeur ne dispose que d'une marge de manœuvre restreinte alors que les statuts lui confèrent un rôle central

D'après les statuts, l'Observatoire est administré par un conseil d'administration présidé par un directeur, lui-même, assisté par un conseil scientifique. D'ordinaire dans un établissement public, le directeur est très rarement président du conseil d'administration. Cette prérogative exceptionnelle lui donne donc un rôle central.

Mais, aussi bien la diversité des statuts du personnel en service dans l'établissement que la double dépendance (Ministère de l'Education nationale et de la Recherche ; CNRS) de l'organisme, ont, en fait, dans maints domaines, rendu difficile l'exercice de cette responsabilité.

En matière de gestion du personnel, par exemple, si le directeur a autorité sur les agents, peu d'affectations au sein de l'établissement dépendent de décisions internes. Son action se limite à l'administration des carrières, la gestion des ressources humaines s'effectuant pour l'essentiel en dehors du centre. En outre, le pouvoir de nomination du directeur s'exerce dans des conditions très encadrées. Ainsi, il ne nomme qu'à " toutes les fonctions pour lesquelles aucune autre autorité n'a reçu pouvoir de nomination ". Or, au cas présent, le ministère de la recherche, des universités et le CNRS pourvoient à la presque totalité des emplois ; finalement, le directeur n'exerce pleinement son pouvoir de nomination que sur les contrats aidés.

En matière de crédits, le directeur n'a prise que sur une petite moitié des crédits affectés dans son établissement en raison des modalités spécifiques s'appliquant à la gestion des crédits du CNRS qui aboutissent à la dotation directe des départements de recherche de l'Observatoire. Ceci paraît de surcroît s'accroître avec la nouvelle génération des contrats quadriennaux (2000-2003) où les crédits prévus pour les départements et les équipes de recherche sont en forte augmentation. Et ce même si, dans le même temps, l'autorisation donnée à l'établissement de prélever sur ces crédits un bonus- qualité - recherche (BQR) au taux maximum de 15% peut être regardée comme une marge de manœuvre supplémentaire pour le conseil scientifique de l'établissement présidé par le directeur.

En matière d'organisation budgétaire, l'Observatoire a adopté le système informatique national Nabuco en 1997. Dans ce système, la détermination de l'architecture des responsabilités budgétaires est une prérogative importante du directeur. L'accord du conseil d'administration sur

les options qu'il a choisies est par ailleurs requis, ce qui n'a, jusqu'à présent, jamais fait l'objet d'une délibération spécifique du conseil d'administration. Cette arborescence comporte un nombre élevé de centres de responsabilité (près de vingt) qui ne semble pas en rapport avec la taille modeste du budget de l'établissement. Ainsi, conçu pour être un outil de responsabilisation budgétaire, les centres confortent en fait la logique organisationnelle de l'Observatoire, qui demeure davantage une fédération de laboratoires de recherche qu'une véritable entité. Longtemps, une autonomie budgétaire de principe était reconnue aux centres de responsabilité, et du fait de leur nombre trop élevé, il s'en était suivi, parfois, une complication inutile du bon déroulement du processus de la dépense publique. A tel point qu'avec la nomination du dernier directeur, les centres de responsabilité dotés d'autonomie budgétaire ont été réduits à quatre, voire à deux, par le jeu des délégations.

22- L'absence de centralisation des achats renchérit inutilement les coûts de fonctionnement

L'organisation budgétaire de l'Observatoire, addition de financements et gestions déconcentrées, ne favorise pas la rationalisation spontanée des achats courants. Sur les crédits de l'Observatoire, la presque totalité de ces achats est effectuée sur simple facture. Certes, dans la majorité des cas, en raison d'un volume budgétaire annuel restreint, les seuils rendant exigible la passation d'un marché ne sont pas franchis. Toutefois, l'absence de centralisation des achats courants prive l'établissement de la possibilité d'obtenir des meilleurs prix par le simple jeu du volume de la commande. Le cas des fournitures informatiques est un bon exemple d'approvisionnement globalement coûteux pour l'établissement. Ainsi, pour un même fournisseur de matériel informatique, des commandes pour près de 300 KF par an ont été passées et payées, sans recherche de centralisation des achats en vue d'un prix de marché et, finalement, sans esprit de gestion économe.

Aussi, une rationalisation améliorée de l'achat public, autrement dit un appel plus fréquent à la concurrence pour la fourniture de produits ou de prestations courantes au meilleur prix, ne devrait pas être négligée dans un budget où ce type de dépense représente environ la moitié des crédits directement affectés, et nettement plus si l'on y agrège les crédits CNRS des départements. Plus de méthode permettrait, sans aucun doute, d'appréciables économies de fonctionnement, sans entraîner des lourdeurs administratives excessives, puisque dans la plupart des cas, un simple marché à bons de commande peut suffire afin, d'une part, d'appliquer la réglementation et, d'obtenir le meilleur prix, de l'autre.

23- Le recours aux associations est souvent inutilement risqué

L'Observatoire recourt à la gestion associative pour remplir certaines missions. C'est ainsi que la restauration du personnel, l'organisation des visites du site ou l'accueil de scientifiques étrangers, voire l'entretien du site s'effectue, en intégralité ou en partie, par le biais de structures associatives.

Le choix de ce mode de gestion n'est pas en soi critiquable. D'autant plus que la direction s'est récemment efforcée de respecter la réglementation ; que les sommes versées restent modestes et que la mise à disposition des fonds s'effectue par le biais du conseil d'administration et de conventions. Au surplus, la chambre est déjà intervenue pour le cas de l'association PARSEC afin que d'autres modalités administratives plus respectueuses des règles de la comptabilité publique, soient adoptées.

Toutefois, le type d'activités confiées aux associations ainsi que les obligations précises et exigeantes qu'entraîne le recours à la gestion associative conduisent à s'interroger sur la pertinence du procédé par rapport aux objectifs poursuivis. A ce titre, le recours à la gestion associative génère des charges et des risques qui doivent toujours être mis en correspondance avec les avantages retirés.

Trois cas ont, chaque fois pour des raisons différentes, retenu l'attention. D'abord, celui de l'ADION (association pour le développement international de l'Observatoire de Nice) a été créée en 1962. L'objet associatif est de contribuer au rayonnement international de l'établissement et de participer à l'accueil des chercheurs étrangers. Le partenariat s'appuie sur un programme annuel approuvé par les deux co-contractants au titre duquel l'établissement verse une subvention d'un montant modeste. L'activité de l'ADION se résume en la publication d'un bulletin d'information, à l'accueil de chercheurs étrangers et à la collation de distinctions honorifiques. Toutes choses qui, au demeurant, pourraient être faites, semble-t-il, directement, d'autant plus que les membres dirigeants de l'association sont des chercheurs de l'établissement.

Le recours à l'ADOCA (association pour la mise en valeur des domaines de l'OCA-

20 avril 2002) qui a pour buts, d'une part, de contribuer à rendre le site attractif par l'aménagement des espaces naturels, la réfection des murs et des restanques, l'aménagement de sentiers de découverte, la mise en place d'une signalétique et d'autre part, de développer des actions de formation et de réinsertion des personnes oeuvrant pour l'association. Dans le cadre d'un programme annuel, un contrat de prestations de service est établi aux termes duquel les prestations sont réglées sur présentation de factures justificatives. En dépit des objectifs sociaux et éducatifs de cette association et des services rendus pour l'entretien du site, le recours à cette structure bénévole, composée en partie par des retraités de l'établissement, s'effectue dans des conditions fragiles, notamment en s'affranchissant des règles encadrant la commande publique.

Enfin, dans des conditions plus régulières depuis la nouvelle convention, l'association PARSEC, dirigée par des agents de l'Observatoire, continue de s'occuper de l'organisation des visites sur le site. Toutefois, la réalisation du projet Muséal devrait conduire à l'obsolescence de ce dispositif et à l'abandon de ce partenariat.

En attendant, une réflexion d'ensemble sur ces sujets paraît nécessaire, afin de limiter les risques de gestion irrégulière que ces situations recèlent à des degrés divers. A ce titre, la gestion directe

par les services administratifs de la plupart de ces missions mériterait une étude approfondie qu'il serait imprudent de différer.

24- Le maintien du potentiel de recherche risque de connaître des difficultés

La catégorie des chercheurs regroupe plusieurs corps spécialisés dans la recherche : les astronomes du ministère de la recherche, les directeurs de recherche du CNRS et les professeurs et maîtres de conférences des universités. Actuellement, la majorité des chercheurs de l'Observatoire provient du CNRS plutôt que de l'Université : 44 contre 35.

Dans un établissement de recherche, ces chercheurs ne représentent que, seulement,

35 % (79 sur 220) de l'effectif. Ce paradoxe n'est, en fait, qu'apparent car le même nombre d'ingénieurs et de techniciens participe aussi directement à la recherche en travaillant dans le domaine de la recherche instrumentale, qui en astronomie est un complément indissociable de la recherche fondamentale. Dès lors, la proportion des chercheurs dans l'effectif de l'établissement s'établit à un niveau plus acceptable de 70 %.

Par ailleurs, le nombre de chercheurs, toutes catégories confondues, est resté à peu près constant au cours de la période examinée. A terme rapproché, le maintien de ce potentiel de recherche risque de devenir problématique, eu égard aux tendances observées. En effet, la pyramide actuelle des âges des chercheurs laisse apparaître deux classes d'âges sur représentées : la première vers 35/40 ans et la seconde vers 55/60 ans, et une classe d'âge sous représentée, celle des 45/55 ans. Dans ces conditions, en raison d'un côté, du creux accusé dans la tranche d'âge intermédiaire (45/55 ans) et de l'autre, du prochain départ à la retraite de nombreux chercheurs, le manque de chercheurs de la classe d'âge en charge habituellement des responsabilités d'encadrement risque de pénaliser bientôt les équipes de recherche, si l'actuelle politique de recrutement n'est pas poursuivie suffisamment ou si, finalement, contrairement à ce qu'en pense la direction, le rajeunissement de l'encadrement n'est pas réalisé.

Le président de section

A. LEYAT

Le président de chambre

A. PICHON

Réponse de l'ordonnateur 1 :

[PAO12110301.pdf](#)

Réponse de l'ordonnateur 2 :

[PAO12110302.pdf](#)