



Le 9 mars 2023

Le Premier président

à

Madame Élisabeth Borne
Première Ministre

Réf. : S2023-0229

Objet : L'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

*

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a contrôlé l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) pour les exercices 2015 à 2021.

À l'issue de ces contrôles, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du CJF, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Les conclusions de ce contrôle ont fourni également la matière à des observations définitives qui seront mises en ligne et consultables sur le site de la Cour après la publication du présent référé.

*

1. LE FINANCEMENT DE L'IRES SUR LE BUDGET DES SERVICES DE LA PREMIÈRE MINISTRE ET LA FAIBLESSE DE SON CONTRÔLE

Association loi 1901 à but non lucratif, dont les membres fondateurs sont la CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, la CGT, l'UNSA-Éducation, et la CGT-FO¹, l'IRES a été créé en 1982 avec l'appui du gouvernement, en application d'une recommandation du rapport Lenoir-Prot portant sur l'information économique et sociale des Français, remis au Président de la République en 1979. Son objet social est de nourrir le pluralisme des débats économiques et sociaux et d'apporter un soutien à la qualité du dialogue social.

¹ La Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), la Confédération générale du travail (CGT), l'Union nationale des syndicats autonomes -Éducation (UNSA-Éducation, successeur de la Fédération de l'Éducation nationale -FEN-), et la Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT-FO).

Les ressources de l'IRES proviennent pour l'essentiel du budget des services du Premier ministre sous la forme d'une subvention, 2,9 M€ en 2022, et d'une mise à disposition de locaux². L'Institut bénéficie en outre de mises à disposition à titre gratuit, par plusieurs départements ministériels, de chercheurs dont le nombre diminue continuellement depuis 2010. Au nombre de 13 en 2010, ils étaient trois en 2022. France Stratégie est chargé de verser chaque année la subvention à l'IRES mais sans exercer un contrôle effectif de son utilisation. Les diligences se limitent à la transmission annuelle des comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, d'un rapport d'activité et d'un exemplaire des études produites. Selon les informations fournies à la Cour pendant son enquête, France Stratégie n'a engagé aucun contrôle de l'IRES au motif que l'institut remplirait de façon stricte ses obligations et que France Stratégie n'aurait pas vocation à apprécier l'utilité publique de l'IRES.

Or ce point de vue contredit les dispositions en matière de subvention de l'État aux associations, rappelées par la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015³ : l'administration accordant la subvention est tenue de vérifier qu'elle est utilisée conformément à son objet. En cas d'inexécution ou d'exécution partielle, elle doit faire procéder à la restitution de tout ou partie des fonds versés. De même l'utilité publique est une condition nécessaire pour l'attribution d'une subvention

Tant la convention de l'État avec l'IRES que les statuts de celui-ci prévoient que les services du Premier ministre peuvent le contrôler, faculté qu'ils n'ont pourtant jamais mise en œuvre. Or, membres des instances délibérantes de l'Institut, nombre d'indices auraient dû les alerter sur le fait qu'une partie de la subvention versée ne donnait pas lieu à service fait.

2. UNE GESTION DE LA RECHERCHE DÉPOURVUE DE RIGUEUR

L'institut exerce sa mission selon deux modalités distinctes : un centre de recherches qui réalise des études avec une équipe de chercheurs qui lui est directement rattachée ; une « agence d'objectifs » qui finance les organisations syndicales pour mener des études sous leur responsabilité avec des prestataires de leur choix. Depuis 2017, la part de la subvention dévolue à l'agence d'objectifs s'établit en moyenne à 45 %.

Le centre de recherches de l'IRES bénéficie d'une certaine notoriété en raison de son positionnement, au plus proche du monde syndical. Toutefois, plusieurs faiblesses sont relevées, y compris par les administrations partenaires. Ainsi, ses travaux reposent sur un petit nombre de chercheurs, plus particulièrement investis sur certaines politiques sociales. Les travaux de nature quantitative sont peu nombreux, le recours aux bases de données est limité. L'évaluation des études s'effectue en interne, en associant les représentants des syndicats, ce qui n'est pas conforme aux normes académiques. Enfin, la diffusion et la valorisation des études apparaissent limitées.

La programmation et la réalisation des études de l'agence d'objectifs relèvent des organisations syndicales qui, au sein du bureau de l'IRES, prennent les décisions relatives aux études. Elles proposent annuellement des thèmes d'études et perçoivent chacune, à ce titre, une dotation de l'IRES, selon une clé de répartition fixée statutairement et immuable depuis la création de l'association. Elles sont ainsi amenées à prendre des décisions qui leur bénéficient sur le plan financier.

² Le montant de l'avantage ainsi consenti s'établit à 0,25 M€ en 2022

³ Circulaire du Premier ministre n° 5811-SG du 29 septembre 2015, relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations

Les instances de l'IRES apprécient de manière très souple la conformité des sujets proposés par les organisations, à l'objet de l'association. Ainsi, aucun projet d'étude proposé par un syndicat n'a été écarté au cours des dix dernières années, sur les plus de 150 proposés. Les études sont éclectiques dans leurs thématiques et d'une actualité très variable au regard des enjeux du dialogue social contemporain⁴, objet statutaire de l'IRES.

En outre, il n'existe guère de cohérence entre les sujets d'études de l'agence d'objectifs et ceux du centre de recherches, et pas davantage de stratégie pluriannuelle dans leur choix et leur conduite. Élaborer un programme pluriannuel permettrait pourtant de concentrer les moyens vers des priorités communes de recherche, en fonction des grands enjeux du moment.

3. LES ERREMENTS CONSTATÉS DANS LE PILOTAGE DES ÉTUDES PAR LES ORGANISATIONS SYNDICALES

La Cour a constaté de nombreux errements dans la gestion par les syndicats des crédits d'études de l'agence d'objectifs.

Les dotations versées aux syndicats sont fixées d'une manière forfaitaire sans aucun lien avec le coût prévisionnel des études qu'elles sont censées financer.

Pour chaque étude, des acomptes s'élevant à 70 % voire 90 %, de leur montant prévisionnel sont versés aux syndicats dès l'approbation du projet par le bureau de l'IRES. Ces versements sont effectués sans condition préalable de présentation du choix des équipes de chercheurs désignées pour leur réalisation ou de remises de rapports intermédiaires. Leurs montants constituent pour les syndicats des avantages en trésorerie d'autant plus significatifs que nombre d'études ne commencent que plusieurs années après leur approbation par le bureau de l'IRES.

La remise des études intervient dans certains cas, de 10 à 15 ans après leur approbation. Ainsi, en 2022, une douzaine d'études de la CGT-FO étaient inachevées près de 10 ans après la décision de financement. Les autres syndicats sont également concernés par des retards de plusieurs années mais dans une moindre mesure⁵. En 2022, pas moins de 31 études sur 75 en cours étaient inachevées trois ans ou plus après leur approbation.

Ces délais excessifs interrogent sur le pilotage des études et sur leur intérêt réel pour les organisations syndicales qui en ont demandé le financement.

L'ancienneté de la programmation de certaines études sans aucune indication sur leur état d'avancement ou de garantie sur leur menée à bonne fin, aurait dû être considérée par l'IRES comme équivalant à une absence de service fait et conduire au remboursement des sommes perçues par les syndicats bénéficiaires.

Telle n'est pas la politique de l'IRES qui, pour les études non remises après plusieurs années, n'a jamais réclamé le reversement des fonds perçus par les organisations syndicales. Au contraire, l'association a souvent conclu avec les organisations concernées des avenants, parfois plusieurs successivement, qui, en modifiant le sujet des études, leur permettait de conserver les financements reçus.

⁴ Ainsi, à titre d'exemple, ont été financées au cours de la période contrôlée, des études sur les thèmes suivants : « industrie et travail dans la peinture de la deuxième moitié du XIXème » ; « croissance et respect de l'environnement : une équation difficile à résoudre pour la Chine » ; « le syndicalisme dans les révolutions arabes » ; « le rôle de Léon Jouhaux à l'OIT »

⁵ Ainsi l'UNSA a reçu en 2007 un financement pour une étude sur « les défis lancés au système éducatif français », et en 2012, un autre pour une recherche sur « les territoires apprenants ». Ces deux études ne seront pas rendues et il leur sera substitué, en 2016, par avenant avec l'IRES une nouvelle étude intitulée « Favoriser une nouvelle vie après le temps militant ». Le rapport sera remis en 2020 soit 13 années après le premier acompte reçu.

La permanence de ces retards, déjà relevés par la Cour, il y a plus de 20 ans, apparaît structurelle. Fin 2021, l'IRES détenait ainsi une créance sur les syndicats de 1,66 M€ pour des études non rendues depuis trois années ou plus, dont 0,97 M€ pour la CGT-FO et 0,43 M€ pour la CGT. Au 31 décembre 2020, le montant des acomptes ainsi versés aux syndicats ajouté aux provisions constituées pour les soldes restant à devoir lors de la remise des études, s'élevait à 5,4 M€, soit l'équivalent de quatre années du budget de l'agence d'objectifs ou de près de deux années de la subvention des services du Premier ministre. Ce système d'acomptes généreux et de retards non maîtrisés obère les capacités financières de l'IRES.

L'examen⁶ des dépenses engagées par les organisations syndicales sur près de 120 études approuvées entre 2014 et 2021 a mis en évidence que toutes imputent sur les dotations de l'IRES des frais généraux et des charges internes de personnel élevés. Ils varient, pour l'échantillon retenu, entre 44 % (CGT) et 88 % (CFTC), soit plus de 60 % en moyenne. Ce niveau de dépenses non directement affectées aux études apparaît injustifié, car sans commune mesure avec celui retenu par les organismes de recherche dans le cadre de leurs contrats avec des financeurs publics. Si certaines études sont effectuées par les syndicats en interne, elles donnent lieu aux mêmes prélèvements. Ainsi, la CGT-FO prélève 70 % sur les études confiées à la Fédération FO-cadres sans pourtant assurer de rôle dans leur pilotage.

Sur la période 2010-2021, le montant de frais internes ainsi imputé par les syndicats est estimé à 10,5 M€ sur une dotation totale de 17,5 M€ attribuée par l'IRES. En prenant comme référence un taux moyen de 10 % de frais de gestion, **près de 9 M€ de crédits d'études n'ont pas contribué d'autant aux financements d'études, objet de la subvention de l'État à l'IRES.**

Enfin, à leur remise, les études des organisations syndicales ne font l'objet d'aucune évaluation de leur qualité par l'IRES, seulement d'un « certificat de conformité » avec le thème de l'étude, délivré par le directeur. Le versement du solde est effectué sur cette seule base. La valorisation de ces études est contrastée et largement perfectible, certaines organisations syndicales n'en faisant qu'une diffusion interne, d'autres ayant créé une collection les regroupant. L'IRES n'en reprend d'ailleurs qu'un nombre réduit chaque année dans ses publications.

4. DES REDRESSEMENTS À OPÉRER

La gouvernance de l'institut, à laquelle sont associés des représentants des services du Premier ministre, ne pouvait ignorer les dérives constatées. Une telle situation ne peut perdurer et l'IRES doit donc être profondément réformé.

Les services du Premier ministre doivent désormais contrôler rigoureusement l'utilisation de la subvention. Ils doivent s'assurer que le niveau des frais prélevés par les organisations syndicales est plafonné, et obtenir d'eux des comptes d'emploi des financements reçus. Les organisations syndicales doivent restituer les fonds non utilisés ou utilisés non conformément à l'objet de la subvention, notamment les frais de gestion en excès des normes communément autorisés pour les financements publics de la recherche.

Les sommes ainsi économisées pourraient, le cas échéant, renforcer les moyens du centre commun de recherches de l'IRES afin qu'il puisse contribuer utilement au dialogue social, pour autant que soient mises en œuvre une évaluation indépendante, conforme aux normes académiques, et une valorisation accrue de ses travaux.

Au-delà de ces mesures de gestion, et au vu des constats de la Cour, aggravés depuis son premier contrôle en 1998, une réforme structurelle apparaît aujourd'hui nécessaire.

⁶ À cette fin, la Cour a sollicité les organisations syndicales pour qu'elles produisent les contrats conclus avec leurs partenaires (universités, chercheurs indépendants, ...) auprès desquels elles ont sous-traité la réalisation de leurs études.

La gouvernance actuelle aux mains des organisations syndicales bénéficiaires explique largement les dérives constatées. Les dotations versées à l'agence d'objectifs s'apparentent en grande partie à un financement des syndicats eux-mêmes. Ce financement devrait dès lors être assuré par le Fonds pour le financement du dialogue social (AGFPN) dont c'est l'objet. Il en assurerait plus efficacement le contrôle, compte tenu des règles qu'il impose aux bénéficiaires de ses crédits.

Le centre de recherches de l'IRES, quant à lui, devrait être rattaché à un grand organisme de recherche afin de se voir appliquer les normes académiques d'évaluation de la qualité de ses travaux et publications par des personnalités indépendantes et compétentes dans ses domaines. Ce rattachement permettrait, en outre, de garantir son indépendance, de favoriser la mobilité de ses chercheurs et les échanges et apports extérieurs nourrissant une approche renouvelée du traitement des thèmes économiques, sociaux et syndicaux. C'est à ces conditions que la contribution de l'IRES à la qualité du dialogue social, son objectif originel, pourrait être renforcée.

Les organisations syndicales membres de l'IRES ont fait parvenir à la Cour le 28 septembre 2022 une déclaration commune signée de leurs secrétaires généraux et présidents⁷ pour s'opposer à ce qu'elles jugent être un démantèlement de l'IRES. Cependant, l'inertie des vingt dernières années plaide pour une évolution probable de l'organisme dont les principes d'organisation et l'action s'avèrent structurellement défaillants.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : transférer l'agence d'objectifs au Fonds pour le financement du dialogue social qui financera les études des organisations syndicales, en mettant en œuvre les contrôles qui lui sont propres. Intégrer le centre commun de recherches et de documentation de l'IRES, à un grand organisme de recherche respectant les normes académiques pour la conduite et l'évaluation des études ;

Recommandation n° 2 : confier à une commission scientifique, composée de personnalités scientifiques indépendantes de l'IRES, la mission d'évaluer la qualité des travaux de l'institut tant ceux du centre de recherches que de l'agence d'objectifs, ainsi que les contrats de recherche, préalablement à leur mise en œuvre. Ces évaluations sont rendues publiques ;

Recommandation n° 3 : réviser la convention pluriannuelle entre l'État et l'IRES afin de fixer des objectifs pour l'utilisation rigoureuse de la subvention, de permettre un plafonnement des frais généraux que les organisations syndicales peuvent imputer aux dotations de l'IRES (soit un maximum de 10 à 15 %), de prévoir que la dotation versée pour chaque étude doit faire l'objet d'un compte rendu financier à l'IRES, sous forme d'un état certifié par le commissaire aux comptes de chaque organisation syndicale justifiant de l'utilisation de la subvention, d'insérer une clause prévoyant la restitution des fonds en cas de report de la réalisation de l'étude, au-delà de trois ans.

*

⁷ Laurent Berger (CFDT, Secrétaire général), Philippe Martinez (CGT, Secrétaire général), Cyril Chabanier, (CFTC, Président), Frédéric Souillot (FO, Secrétaire général), François Hommeril (CFE-CGC, Président)

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois, prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁸. Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport annuel sur ce thème. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Pierre Moscovici

⁸ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).