



Institut Pasteur

FÉVRIER 2017

Henri **HAVARD** • David **KNECHT** •
Christine **D'AUTUME** •
Philippe **BÉZAGU** • Isabelle **ROUSSEL**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

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



Inspection générale
des finances

N° 2016-M-082

Inspection générale des
affaires sociales

N° 2016-096R

Inspection générale de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche
N° 2016-064

RAPPORT

INSTITUT PASTEUR

Établi par

David KNECHT

Inspecteur des finances

Christine D'AUTUME

Inspectrice générale des
affaires sociales

Philippe BÉZAGU

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

Avec l'assistance de
Florian ZITO

Isabelle ROUSSEL

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

Sous la supervision de
Henri HAVARD

Inspecteur général
des finances

- FÉVRIER 2017 -

SYNTHÈSE

L'Institut Pasteur, fondation reconnue d'utilité publique, exerce des missions de recherche, de santé publique et d'enseignement. Il bénéficie d'une réputation internationale, en particulier en matière de maladies infectieuses. Le 21 juin 2016, l'Institut est entré dans une crise institutionnelle prolongée suite au vote négatif de son « assemblée des cent » sur le rapport annuel d'activité pour 2015 qui a imposé, conformément à ses statuts, le renouvellement des seize membres élus du conseil d'administration (sur 21). Dans ce contexte, la mission confiée le 27 juillet 2016 aux trois corps d'inspection avait pour objectif de « conseiller les ministères de tutelle tout en contribuant à éclairer les décisions de la fondation » autour de trois axes :

- ◆ la gouvernance, l'organisation et la prévention de nouvelles crises ;
- ◆ la maîtrise des risques liés aux activités et aux projets de la fondation ;
- ◆ la stratégie de développement et sa soutenabilité à moyen et long terme.

Les conclusions de la mission sont les suivantes :

1. Des aménagements limités du fonctionnement des instances, pour certains statutaires, contribueraient à renforcer la stabilité institutionnelle de la fondation et à redonner au conseil d'administration le rôle d'orientation stratégique et de contrôle de la gestion qui lui incombe.
2. Le pilotage de l'activité, très concentré autour du directeur général, ne fait pas une place suffisante aux impératifs managériaux et procéduraux de la gestion administrative et budgétaire. La fondation doit améliorer, en particulier, la maîtrise de son activité contractuelle et son pilotage budgétaire.
3. Le modèle économique de la fondation est assis de manière croissante sur les revenus tirés directement ou indirectement de la générosité publique, résultant de l'important fonds de dotation dont dispose l'Institut et de flux annuels en hausse. Les incertitudes susceptibles d'affecter ce modèle et la diminution relative des autres types de ressources de la structure accompagnant ces évolutions doivent être davantage prises en compte dans le cadre de la programmation du développement de la fondation.
4. L'un des principaux risques pour la soutenabilité financière de l'Institut, maîtrisable à court terme, concerne l'augmentation de la masse salariale, d'ores et déjà très supérieure aux prévisions du plan stratégique 2014-2018 et financée de manière croissante sur les fonds propres de la fondation.

Les principaux aménagements préconisés par la mission en vue de renforcer la cohésion et la cohérence de la gouvernance de l'Institut devront être rapidement mis en œuvre, sans attendre une révision des statuts. Celle-ci impliquera en effet qu'un dialogue de fond et un consensus puissent s'instaurer entre « l'assemblée des cent » et le conseil d'administration pour avoir des chances d'aboutir. Le retour à des relations sereines entre ces deux instances constitue donc une priorité pour faire aboutir une révision statutaire nécessaire. De la même façon, les délégations qui seraient éventuellement consenties par le nouveau conseil d'administration et le bureau au directeur général devraient être désormais strictement encadrées, en attendant leur consolidation statutaire.

Rapport

La mission souligne enfin la priorité qui s'attache à court terme au traitement de trois dossiers majeurs pour renforcer la capacité de l'Institut Pasteur à dépasser les faiblesses constatées et maîtriser les risques de son développement : le recrutement d'un directeur général adjoint chargé de l'administration et des finances, le déploiement du dispositif de contrôle interne et l'évaluation, sous l'autorité du nouveau conseil d'administration, de l'ensemble des impacts et des risques associés à un futur plan stratégique de la fondation.

SOMMAIRE

LISTE DES PROPOSITIONS

INTRODUCTION.....	1
1. LA NOUVELLE CRISE DE GOUVERNANCE INTERVENUE AU SEIN DE L'INSTITUT PASTEUR EN 2016 SOULIGNE LA NÉCESSITÉ DE CERTAINES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES AU SEIN DE LA FONDATION.....	4
1.1. La crise institutionnelle a mis en lumière la fragilité de la gouvernance de l'Institut Pasteur.....	4
1.1.1. <i>La question de la fin du mandat du directeur général actuel a suscité une crise institutionnelle majeure au sein de l'Institut Pasteur.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>La sortie de la crise institutionnelle s'est révélée difficile.....</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>La récente crise de gouvernance illustre la précarité de l'équilibre institutionnel au sein de l'Institut Pasteur.....</i>	<i>6</i>
1.2. La cohésion et l'équilibre du triptyque institutionnel de l'Institut Pasteur doivent être renforcés.....	7
1.2.1. <i>Le conseil d'administration, organe dirigeant de la fondation, dispose dans les faits de peu de prise sur l'orientation stratégique de la fondation et n'assure qu'un contrôle limité de sa gestion, en dépit de quelques progrès.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>« L'assemblée des cent » de l'Institut Pasteur dispose de pouvoirs importants.....</i>	<i>15</i>
1.2.3. <i>Le directeur général dispose de compétences exécutives importantes, renforcées en pratique par des délégations qu'il conviendrait de mieux préciser.....</i>	<i>16</i>
1.2.4. <i>Les périodes de crise de gouvernance liées à un rejet du rapport annuel de l'Institut Pasteur doivent faire l'objet d'un encadrement.....</i>	<i>18</i>
2. L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUT PASTEUR APPARAISSENT COMPLEXES, CENTRÉS AUTOUR DU DIRECTEUR GÉNÉRAL, ET PRÉSENTENT UN MANQUE DE COHÉSION ENTRE SERVICES SCIENTIFIQUES ET ADMINISTRATIFS.....	25
2.1. Les évolutions de l'organisation interne de l'Institut Pasteur au cours des dernières années ont conduit à un renforcement des pouvoirs du directeur général.....	25
2.1.1. <i>Le comité de direction, réuni régulièrement, n'apparaît cependant pas comme une instance sommitale d'arbitrage entre directions.....</i>	<i>25</i>
2.1.2. <i>La gestion des ressources humaines et de la masse salariale de l'Institut Pasteur apparaît éclatée et peu lisible dans son pilotage.....</i>	<i>28</i>
2.1.3. <i>Le développement du réseau et la collecte de dons au niveau international font l'objet d'un pilotage direct par le directeur général.....</i>	<i>29</i>
2.2. L'organisation et le fonctionnement actuels de l'Institut Pasteur lui font courir des risques justifiant des changements de pratiques à court terme et un approfondissement de la démarche de contrôle interne.....	30
2.2.1. <i>La priorité accordée au développement de l'activité scientifique de l'Institut ne s'est pas accompagnée d'une vigilance suffisante en matière de respect des procédures et de maîtrise des risques.....</i>	<i>30</i>

2.2.2.	<i>L'Institut Pasteur s'est engagé dans une démarche de maîtrise des risques dont la mise en œuvre doit être poursuivie et approfondie.....</i>	41
2.2.3.	<i>Le recrutement du prochain directeur général adjoint sera déterminant pour rétablir une meilleure coordination, au sein de l'institut, entre les fonctions « scientifiques » et les fonctions« supports »</i>	42
3.	LA BONNE SANTÉ FINANCIÈRE GLOBALE ACTUELLE DE L'INSTITUT PASTEUR NE DOIT PAS MASQUER LA PROBLÉMATIQUE DE LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DE SON DÉVELOPPEMENT ET LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER SON PILOTAGE BUDGÉTAIRE.....	44
3.1.	La bonne situation financière actuelle de l'Institut Pasteur repose essentiellement sur son stock et ses flux de libéralités.....	46
3.1.1.	<i>L'Institut Pasteur dispose d'un fonds de dotation d'un niveau très élevé et en croissance constante, lui permettant de dégager des produits financiers nécessaires à l'équilibre de son résultat courant.....</i>	46
3.1.2.	<i>Les dons, les legs et le mécénat ont connu une hausse globale constante sur 2013-2015.....</i>	48
3.1.3.	<i>L'Institut Pasteur présente une dépendance croissante aux revenus de la générosité publique</i>	48
3.2.	Les bons résultats nets de l'Institut Pasteur sur les derniers exercices ne sont pas exempts de risques significatifs pesant sur la soutenabilité financière de son développement	49
3.2.1.	<i>Pour la première fois depuis 2011, le niveau de produits financiers tirés des placements mobiliers de l'Institut devrait être négatif en 2016 et conduire à la diminution de la valeur de ces actifs.....</i>	49
3.2.2.	<i>Les recettes tirées de la générosité publique reposent sur la confiance des donateurs et mécènes, que les répercussions médiatiques d'événements internes à l'Institut sont susceptibles d'altérer.....</i>	50
3.2.3.	<i>La hausse continue des ressources propres de l'Institut Pasteur s'accompagne d'une baisse préoccupante de leur composante « produits industriels »</i>	50
3.2.4.	<i>D'un point de vue global, la part des produits tirés d'exercices antérieurs augmente au sein des ressources de l'Institut.....</i>	53
3.2.5.	<i>Les charges d'exploitation ont connu une hausse importante et croissante sur les derniers exercices, en particulier sur les financements propres de l'Institut.....</i>	54
3.3.	Le pilotage budgétaire annuel et pluriannuel de l'Institut Pasteur doit être significativement amélioré.....	60
3.3.1.	<i>Le budget annuel adopté par le conseil d'administration doit constituer un réel outil de pilotage de l'Institut.....</i>	60
3.3.2.	<i>L'impact financier potentiel d'un futur plan « Pasteur 2025 » nécessite une mobilisation et une vigilance accrues des instances de gouvernance de l'Institut Pasteur</i>	62

4. LES EFFECTIFS, LA MASSE SALARIALE ET CERTAINES PRATIQUES DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DE L'INSTITUT PASTEUR NÉCESSITENT UNE MAÎTRISE ACCRUE	66
4.1. Les effectifs et la masse salariale de la fondation montrent une forte croissance depuis 2013	66
4.2. Les prévisions d'effectifs du plan stratégique 2014-2018 et du budget 2016 n'ont pas été respectées.....	67
4.3. À « l'effet volume » résultant de la hausse des effectifs s'ajoute l'impact des mesures salariales adoptées depuis 2013	71
4.4. L'évolution de la structure juridique et des sources de financement des emplois de l'Institut Pasteur constituent un facteur supplémentaire de fragilité pour la fondation.....	74
4.4.1. <i>La hausse des effectifs de l'Institut a porté majoritairement sur les CDD sur 2013-2015.....</i>	<i>74</i>
4.4.2. <i>L'augmentation des financements de CDD sur fonds propres constitue un risque potentiel à moyen terme pour l'institut.....</i>	<i>76</i>
4.4.3. <i>L'évolution de la structure fonctionnelle des emplois de l'Institut doit faire l'objet d'un suivi précis.....</i>	<i>77</i>
CONCLUSION.....	79

LISTE DES PROPOSITIONS

I - VOLET GOUVERNANCE	
Libellé de la proposition	N° de proposition
1.1 Mieux prévenir et réguler les éventuelles crises institutionnelles	
Tenir, sur un rythme au moins semestriel, une réunion d'information entre les bureaux du conseil d'administration et de l'assemblée de l'Institut Pasteur, dont l'ordre du jour serait défini d'un commun accord.	12
<p>Compléter les statuts de l'Institut Pasteur (article 11) par des dispositions prévoyant qu'il ne peut être procédé au renouvellement des membres élus du conseil d'administration que dans les conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ dépôt, dans un délai d'une ou deux semaines précédant la date du vote sur le rapport annuel par l'assemblée, d'un texte signé par une proportion significative des membres de celle-ci (par exemple 25 %) explicitant les motifs d'un rejet du rapport annuel ; ◆ organisation d'une concertation obligatoire sur le sujet (d'une durée par exemple d'un mois) entre les bureaux du CA et de l'assemblée ; ◆ à l'issue de cette période de concertation, vote de l'assemblée sur le rapport annuel ; si ce vote est négatif à la majorité absolue des membres de l'assemblée, les membres élus du conseil d'administration doivent être renouvelés. 	13
Préciser, dans une note interne à l'Institut Pasteur validée par son conseil d'administration, le périmètre exact de « l'expédition des affaires courantes » par le conseil d'administration et le directeur général dans la période précédant le renouvellement des membres élus du conseil d'administration.	14
Préciser, dans les statuts de l'Institut Pasteur, la procédure d'élaboration et de validation de la liste des candidats transmise à l'assemblée aux fins de renouvellement des membres élus du conseil d'administration au titre du c) du B de l'article 3 des statuts de l'Institut.	15
Instaurer une procédure de contrôle préalable par le bureau du conseil d'administration (BCA) de la conformité aux dispositions du c) du B de l'article 3 des statuts de l'Institut des candidatures aux fonctions de membre élu du CA.	16
1.2 Renforcer la capacité d'orientation stratégique du conseil d'administration	
Valider, au niveau du conseil d'administration de l'Institut Pasteur, une méthodologie organisant le <i>reporting</i> régulier de la direction générale aux instances de gouvernance en matière de préparation des plans stratégiques pluriannuels ainsi que les modalités de discussion et d'orientation de ces travaux au niveau du conseil d'administration.	6

I - VOLET GOUVERNANCE	
Libellé de la proposition	N° de proposition
1.2 Renforcer la capacité d'orientation stratégique du conseil d'administration	
Afin de permettre au conseil d'administration d'obtenir et solliciter des avis du conseil scientifique dans les mêmes conditions que le directeur général, supprimer la mention « , éventuellement, » à l'article 13 des statuts de l'Institut Pasteur. Prévoir par ailleurs, dans le règlement intérieur de l'Institut Pasteur, que des comptes rendus formalisés des délibérations du conseil scientifique seront transmis au conseil d'administration ainsi que, à un rythme régulier par exemple semestriel, un point sur ses travaux et recommandations en matière de recherche et d'enseignement.	7
Le conseil d'administration et la direction générale de l'Institut Pasteur doivent préciser la politique menée en matière de valorisation de la recherche et les modalités d'évaluation et de programmation des recettes budgétaires en découlant.	29
Examiner de manière détaillée et approfondie, au niveau du conseil d'administration et de ses instances rattachées (BCA et comité d'audit et financier notamment), la modélisation financière sous-tendant le plan « Pasteur 2025 ».	34
1.3 Renforcer le contrôle du conseil d'administration sur la gestion de l'IP	
Ajouter, à l'article 9 des statuts de l'Institut Pasteur, le pouvoir pour le conseil d'administration de révoquer le directeur général dans les mêmes conditions que celles prévues pour sa nomination.	5
Dans l'article 9 des statuts de l'Institut Pasteur, préciser si des pouvoirs délégués par le CA au BCA seront susceptibles d'être subdélégués par ce dernier au directeur général et encadrer les conditions de cette subdélégation.	4
Fixer, au niveau du conseil d'administration de l'Institut Pasteur, la procédure de recrutement d'un nouveau directeur général adjoint en charge des questions administratives et financières (modalités de prospection et critères de sélection, notamment).	28
Renforcer le contrôle par le président du CA des sujets inscrits à l'ordre du jour des CA, dans le respect des dispositions statutaires.	1
Inscrire systématiquement dans les comptes rendus de réunion du CA et du BCA un relevé formalisé, complet et précis des décisions de ces instances.	2
S'assurer que le CA dispose de l'ensemble des éléments nécessaires à chacune de ses décisions. En cas de non-respect de ce principe, privilégier le renvoi de la prise de décision à la réunion suivante du conseil.	3
Présenter de manière systématique et régulière au CA les décisions prises par le BCA et le directeur général au titre de leurs délégations et subdélégations de pouvoirs.	11

I - VOLET GOUVERNANCE	
Libellé de la proposition	N° de proposition
1.3 Renforcer le contrôle du conseil d'administration sur la gestion de l'IP	
En matière de relations contractuelles avec des sociétés visant à valoriser les activités de l'Institut Pasteur, préciser les seuils financiers d'engagement en-dessous desquels le directeur général serait susceptible de bénéficier d'une délégation du conseil d'administration.	8
Insérer, dans les éventuelles délégations de pouvoir du directeur général, une obligation de principe, applicable à l'ensemble des compétences ainsi confiées, de soumettre à la validation préalable du conseil d'administration toute décision susceptible d'exposer la fondation à des risques particuliers d'ordre stratégique, financier, éthique ou d'image.	9
Mettre à l'étude, dans la perspective de la mise en œuvre de la proposition précédente, une échelle de cotation des projets de décisions.	10
Élaborer un tableau de bord financier co-construit entre la direction générale et le conseil d'administration et ses instances rattachées (BCA et CAF).	32
Assurer un suivi bimestriel de ce tableau de bord par le CA, appuyé sur des rapports de la direction générale explicitant et justifiant les écarts constatés ou prévus au budget primitif adopté.	33
Développer et présenter régulièrement aux instances de gouvernance de l'Institut Pasteur un tableau de bord, construit conjointement par la direction financière, la DRH et les administrateurs, présentant les principaux indicateurs de suivi des effectifs et de la masse salariale (dont le GVT par catégorie de personnels) et justifiant les écarts par rapport aux prévisions budgétaires.	37
II - VOLET PILOTAGE	
Libellé de la proposition	n° de proposition
2.1 Adapter l'organisation de l'IP aux nécessités du pilotage	
Renforcer le rôle du directeur scientifique pour en faire un véritable adjoint auprès du directeur général, en charge de la coordination et interlocuteur du DG et du DGA sur l'ensemble des questions scientifiques intéressant l'Institut.	19
Clarifier et rationaliser les compétences et modalités d'intervention des différents services et commissions à caractère scientifique de l'Institut Pasteur, en veillant à éviter les chevauchements d'attributions.	18
Clarifier l'organisation et le fonctionnement des différents services intervenant dans le champ de la gestion des ressources humaines, en veillant à éviter les chevauchements d'attributions.	20

II - VOLET PILOTAGE	
Libellé de la proposition	n° de proposition
2.1 Adapter l'organisation de l'IP aux nécessités du pilotage	
Afin d'assurer une meilleure articulation entre modélisation et exécution de la masse salariale, clarifier et mieux coordonner les interventions de la direction des ressources humaines et de la direction financière sur ces sujets.	21
En s'appuyant sur les conclusions de l'audit conduit à la demande du comité d'audit et financier du conseil d'administration, clarifier les rôles attendus de la direction « communication et mécénat » de l'Institut Pasteur en matière de « <i>fundraising</i> » international et de pilotage des structures de collecte à l'étranger.	22
2.2 Renforcer la maîtrise des risques liés aux activités	
Définir et engager sans délai un plan d'action en vue de garantir la traçabilité de la gestion et le respect de la réglementation sanitaire en matière d'échantillons biologiques.	23
Renforcer l'encadrement et le suivi de la politique de soutien aux <i>start-ups</i> et des accords de partenariat menée par l'Institut Pasteur afin notamment de garantir la protection de la propriété intellectuelle de la fondation.	25
Poursuivre et approfondir la démarche de maîtrise des risques de l'Institut Pasteur, en élaborant notamment des plans d'action adaptés soumis à l'examen des instances du conseil d'administration (CAF, bureau et conseil).	27
Renforcer significativement le dispositif réglementaire et organisationnel de contrôle des risques de conflits d'intérêts, de cumuls de rémunérations et d'utilisation des données de l'Institut Pasteur, notamment dans le domaine des créations de <i>start-ups</i> par des salariés ou anciens salariés de la fondation.	26
Dans le cadre du renforcement du dispositif de contrôle interne (<i>cf.</i> proposition n° 27 <i>infra</i>), faire (i) de la poursuite du taux de progression du taux de couverture des achats par le département achat, (ii) de l'amélioration du processus de contractualisation, conjointement avec la direction juridique et (iii) du respect des règles fixées dans les procédures achats de l'Institut Pasteur, des objectifs prioritaires.	24
2.3 Renforcer la qualité et l'efficacité du pilotage opérationnel	
Formaliser et diffuser systématiquement auprès des membres du comité de direction de l'Institut Pasteur les ordres du jour et relevés de décisions hebdomadaires de cette instance.	17
Mobiliser l'ensemble des acteurs concernés autour de l'objectif de sincérité et de pilotage renforcé des évolutions pluriannuelles et annuelles d'effectifs de l'Institut Pasteur.	35

Libellé de la proposition	n° de proposition
2.3 Renforcer la qualité et l'efficacité du pilotage opérationnel (suite)	
Sur le périmètre d'activité directement financé par l'Institut Pasteur (« FIP »), procéder à un suivi voire à un cadrage régulier du taux de pression des charges sur les produits d'exploitation.	31
2.3 Renforcer la qualité et l'efficacité du pilotage opérationnel	
Redéployer les crédits récurrents (dotation IP) vers le financement des coûts de structures et « plateformes techniques ».	30
Clarifier la présentation des documents d'autorisation et de pilotage des effectifs de l'Institut Pasteur.	36
Développer et présenter régulièrement aux instances de gouvernance, à titres bilanciel et prévisionnel, l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) afin de neutraliser l'impact de l'évolution des effectifs dans l'analyse du niveau des rémunérations servies.	38
Porter une attention particulière à l'impact des modifications de structure des effectifs de l'Institut Pasteur : nature des contrats de travail, modes de financement, proportion et typologie des emplois d'encadrement notamment. Intégrer ces données dans le tableau de bord des effectifs et de la masse salariale. Ces travaux pourraient être directement articulés avec l'élaboration actuelle par l'Institut d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).	39

INTRODUCTION

L'Institut Pasteur est une fondation privée à but non lucratif reconnue d'utilité publique (FRUP) poursuivant des activités de recherche, de santé publique, d'enseignement et de formation. Comme le précise l'article 1^{er} de ses statuts¹, il exerce son activité de recherche « dans tous les domaines des sciences biologiques susceptibles de contribuer, directement ou indirectement, à des progrès en santé humaine, en particulier dans le domaine des maladies infectieuses ».

Il a été fondé par décret du 4 juin 1887 et a été constitué grâce aux fonds collectés dans le cadre d'une souscription internationale². Il est principalement financé par des dons et legs, des ressources publiques directes et les recettes tirées de ses différentes activités.

L'Institut Pasteur bénéficie d'une forte visibilité internationale, liée notamment à son implantation dans 25 pays via le réseau international des instituts Pasteur³ (RIIP) et d'une réputation d'excellence⁴.

À compter du 21 juin 2016, le fonctionnement de l'Institut Pasteur a été affecté par une crise institutionnelle grave résultant du refus d'adoption du rapport annuel de la fondation pour 2015 par son assemblée statutaire, dite « assemblée des cent ». Ce vote négatif, obtenu à la majorité absolue des membres de ladite assemblée, a entraîné, en application de l'article 11 des statuts de la fondation, la nécessité de renouveler les 16 membres élus (sur 21) du conseil d'administration. Ce vote a ouvert une période d'incertitudes pour l'institut, pendant laquelle la gestion a dû être strictement limitée à la gestion des affaires courantes.

Ce vote de défiance s'est par ailleurs inscrit dans le contexte de l'expiration, le 1^{er} octobre 2017, du mandat de l'actuel directeur général, qui aura dépassé à cette date la limite d'âge prévue pour ce poste par les statuts de la fondation.

C'est dans ce contexte que la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, la ministre des affaires sociales et de la santé et le ministre des finances et des comptes publics ont confié, par lettre du 27 juillet 2016⁵, aux chefs des services de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF), une « mission de conseil auprès de l'Institut Pasteur » ayant pour objet de « conseiller les ministères de tutelle tout en contribuant à éclairer les décisions de l'institut ».

¹ La dernière modification des statuts de l'Institut Pasteur a été approuvée par arrêté du ministère de l'intérieur du 21 novembre 2008.

² En 1886, les premiers dons en vue de la création d'un Institut antirabique ont été reçus en janvier et la souscription pour la fondation d'un Institut vaccinal contre la rage a été lancée le 1^{er} mars. L'Institut a été inauguré le 14 novembre 1888 par le président de la République Sadi Carnot.

³ Ce réseau compte 32 instituts dans le monde.

⁴ L'Institut Pasteur est particulièrement reconnu pour ses performances en microbiologie et en immunologie (10^{ème} mondial en microbiologie en nombre de citations) ; il occupe également le premier rang mondial en nombre de brevets de biotechnologie déposés de 2010 à 2014 pour les institutions de recherche, hors université et le 8^{ème} en incluant les universités.

⁵ Cf. pièce jointe n° 1 du présent rapport.

Rapport

Aux termes de la lettre de mission, les analyses et recommandations attendues des trois inspections générales portaient sur les trois axes suivants :

- ◆ *« les modalités et résultats en matière de contrôle de gestion, de contrôle interne et de maîtrise des risques pour piloter, exécuter et maîtriser les différentes activités et projets de la fondation*
- ◆ *la gouvernance et l'organisation de l'Institut Pasteur, ainsi que les moyens permettant d'éviter la survenance de nouvelles crises institutionnelles (...)* ;
- ◆ *la stratégie de la fondation en vue de son développement et de son équilibre financier à moyen et long terme. »*

Cette mission a été confiée à M^{me} Christine d'Autume, inspectrice générale des affaires sociales, M^{me} Isabelle Roussel et M. Philippe Bézagu, inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, M. Henri Havard, inspecteur général des finances, et M. David Knecht, inspecteur des finances. M. Florian Zito, assistant de vérification, a également participé à ces travaux au titre de l'IGF.

Dans le cadre de ses investigations, la mission a rencontré les principaux acteurs institutionnels et administratifs concernés, dont notamment deux présidents successifs⁶ et différents membres de l'ancien et de l'actuel conseil d'administration, le directeur général, le président du conseil scientifique, les représentants des organisations syndicales et de l'« assemblée des cent » de l'Institut et les principaux responsables des services administratifs et scientifiques de la fondation. Elle a également rencontré les membres de la Cour des comptes chargés du contrôle des comptes et de la gestion de l'Institut Pasteur sur les exercices 2013 à 2016. La mission a, par ailleurs, conduit dans les locaux parisiens de l'Institut Pasteur des investigations portant sur les données ayant trait aux différentes thématiques concernées. Elle a, dans ce cadre, opéré des contrôles ciblés sur différents dossiers signalés à son attention, sans procéder à un contrôle systématique de régularité des différents secteurs d'activité de l'Institut Pasteur⁷. Enfin, l'expertise du bureau des associations et fondations du ministère de l'intérieur a été sollicitée, notamment afin de pouvoir établir des comparaisons avec d'autres fondations scientifiques.

La mission a exclu de son champ d'investigation les relations entre l'Institut Pasteur et les instituts du réseau international des Instituts Pasteur (RIIP) et les flux financiers associés, dont la complexité aurait nécessité des délais d'analyse trop importants. Elle a par ailleurs décidé d'exclure du champ de ses travaux les questions liées à la gestion des risques sanitaires. Outre que ce champ n'était pas visé par la lettre de mission, les incidents dont la presse s'est fait l'écho au mois d'octobre 2016 sur le transport d'échantillons de virus pathogènes font l'objet d'enquêtes parallèles, menées notamment par l'Agence nationale de la sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), avec lesquelles il n'appartenait pas à la mission d'interférer⁸.

Enfin, la mission a exclu du périmètre de ses analyses la pertinence de la stratégie scientifique de l'Institut qui n'entrait pas dans son champ d'expertise.

⁶ Un nouveau président du conseil d'administration de l'Institut Pasteur, M. Christian Vigouroux, a été élu lors de la séance de cette instance du 24 novembre 2016.

⁷ Compte tenu notamment du contrôle des comptes et de la gestion de l'Institut sur la période 2013-2015 (étendu à l'exercice 2016 en décembre 2016) mené simultanément par la Cour des comptes, la présente mission a limité ses travaux de vérification de conformité aux règles internes à la fondation à un échantillon de dépenses de prise en charge de frais de mission et de déplacement (cf. annexe II).

⁸ Ces questions ont par ailleurs fait l'objet d'un précédent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales en 2014 (rapport 2014-067N).

Rapport

Les annexes du présent rapport⁹, comportant des informations nominatives¹⁰, des éléments préparatoires ou susceptibles de relever du secret industriel et commercial de l'Institut Pasteur¹¹, ne sont pas joints à la présente publication. Seules y figurent les pièces jointes n° 1 (lettre de mission), n° 2 (liste des personnes rencontrées), n° 3 (réponse du directeur général de l'Institut Pasteur au rapport provisoire) et n° 4 (réponse de la mission).

⁹ Qui a été soumis à la contradiction de l'Institut Pasteur.

¹⁰ Les éléments de cette nature inscrits dans le présent rapport ont fait l'objet d'une anonymisation.

¹¹ Idem.

1. La nouvelle crise de gouvernance intervenue au sein de l'Institut Pasteur en 2016 souligne la nécessité de certaines évolutions institutionnelles au sein de la fondation

À titre liminaire, il convient de relever que la crise de gouvernance qui a fait suite au refus d'adoption par « l'assemblée des cent » du rapport annuel d'activité le 21 juin 2016 est la deuxième en 11 ans. L'Institut Pasteur avait en effet connu une première crise en 2005, ayant conduit aux démissions du conseil d'administration et du directeur général.

1.1. La crise institutionnelle a mis en lumière la fragilité de la gouvernance de l'Institut Pasteur

Les statuts de l'Institut Pasteur dérogent à de nombreux égards aux statuts-types édictés par le Conseil d'État, notamment en matière de gouvernance institutionnelle.

Avant d'aborder l'analyse de ces particularités, il convient de rappeler les principales étapes de la crise institutionnelle intervenue en 2016.

1.1.1. La question de la fin du mandat du directeur général actuel a suscité une crise institutionnelle majeure au sein de l'Institut Pasteur

1.1.1.1. Les statuts de l'Institut Pasteur font obstacle à la reconduction du directeur général actuel

Les conditions de nomination et de renouvellement du directeur général de l'Institut Pasteur sont régies par l'article 12 des statuts de la fondation, aux termes desquels « *Le directeur général de l'Institut Pasteur, qui est une personnalité scientifique, est nommé pour quatre ans. Son mandat est renouvelable une fois. Lors de sa nomination ou du renouvellement de son mandat, le directeur général ne doit pas avoir atteint l'âge de 65 ans* ». Ces conditions ont été introduites dans les statuts de la fondation, à l'initiative de l'Institut Pasteur, dans le cadre de la dernière révision statutaire intervenue en 2008. La durée du mandat était auparavant fixée à 6 ans et la limite d'âge à 70 ans.

L'actuel directeur général, M. Christian Bréchet, aura atteint l'âge de 65 ans le 23 juillet 2017, soit avant le 30 septembre 2017, date d'expiration de son mandat. Il dépassera ainsi à cette dernière date l'âge limite d'un éventuel renouvellement fixé par les statuts.

Il convient de préciser que la nomination de M. Bréchet en tant que directeur général de l'Institut Pasteur a été entérinée par une délibération du conseil d'administration (CA) du 8 mars 2013, avec une date d'effet fixée au 1^{er} octobre 2013. Les règles statutaires précitées avaient été rappelées à l'intéressé dans le cadre de sa procédure de recrutement.

M. Bréchet a néanmoins, à partir du mois de décembre 2015, décidé de susciter une série d'expertises juridiques sur l'interprétation qu'il convenait de donner à l'article 12 précité et, plus particulièrement, sur la possibilité de retenir la date de nomination et non la date de prise de fonction pour apprécier la condition d'âge posée par les statuts¹².

¹² La liste de ces études et leur synthèse figure en annexe I du présent rapport.

Rapport

Ces expertises n'étant pas pleinement convergentes¹³, le conseil d'administration de l'Institut a mandaté un ancien président de la section de l'intérieur du Conseil d'État¹⁴ pour clarifier cette question. Ce dernier a tranché très clairement cette question en concluant que, en l'état de sa rédaction, l'article 12 des statuts ne permettait pas la reconduction du directeur général pour un second mandat.

1.1.1.2. Le souhait du conseil d'administration de ne pas modifier l'article 12 des statuts a entraîné un vote de défiance de l'assemblée et une crise de gouvernance majeure

Lors de sa séance du 3 juin 2016, le conseil d'administration de l'Institut Pasteur a pris acte, par un vote, des conclusions du rapport précité de l'ancien président de section du Conseil d'État. Il a par ailleurs écarté, sans vote, l'éventualité de modifier l'article 12 des statuts, qui avait été expressément proposée par la majorité des « élus pasteuriens »¹⁵ de « l'assemblée des cent »¹⁶, en considérant que cet article n'était pas dissociable de l'ensemble du statut. Les débats ont mis en avant plusieurs arguments : le caractère contestable par principe d'une modification des statuts « *intuitu personae* », la lourdeur de la procédure et les délais nécessaires pour mener à bien une telle modification et, surtout, le risque de susciter à cette occasion une révision plus générale des statuts de l'Institut pour les rapprocher des statuts-types des fondations reconnues d'utilité publique édictés par le Conseil d'État¹⁷.

Le CA a également refusé de solliciter de nouvelles expertises sur la question du renouvellement du mandat du directeur général¹⁸.

À la suite de ces décisions, une majorité des membres de « l'assemblée des cent » a rejeté le rapport d'activité 2015 de l'Institut le 21 juin 2016¹⁹. Conformément à l'article 11 des statuts de la fondation, ce vote a eu pour conséquence d'imposer le renouvellement par cette assemblée des 16 membres élus du conseil d'administration²⁰, dont quatre membres figurant sur une liste proposée par le conseil scientifique de l'Institut, deux sur une liste proposée par le comité d'entreprise et dix personnalités qualifiées.

¹³ Cf. annexe I.

¹⁴ Cf. annexe I.

¹⁵ Au jour du présent rapport, « l'assemblée des cent » de la fondation compte 105 membres, dont 9 au titre du collège des directeurs des Instituts Pasteur et instituts associés et 36 représentants des personnels de l'Institut. Ce sont ces représentants de l'Institut Pasteur, ou étroitement liés à ce dernier, qui sont communément désignés sous l'appellation « d'élus pasteuriens » (Cf. annexe I).

¹⁶ Par un courrier du 31 mai 2016 adressé à la présidente du conseil d'administration de l'Institut, des « élus pasteuriens » ont demandé que la question de la reconduction du directeur général et de la modification éventuelle de l'article 12 des statuts soit débattue lors de la réunion de « l'assemblée des cent » du 21 juin 2016 et que, dans cette attente, le conseil d'administration extraordinaire du 3 juin 2016 s'abstienne de toute décision définitive sur le sujet.

¹⁷ Étant précisé que le rapport RM2012-139P d'avril 2013 de l'inspection générale des affaires sociales avait fortement recommandé d'engager la révision des statuts de l'Institut Pasteur pour les rapprocher des statuts-types des fondations reconnues d'utilité publique et les rendre conformes à la réglementation comptable, cette dernière recommandation aboutissant à supprimer la possibilité pour l'Institut Pasteur d'abonder ses fonds propres par des prélèvements sur les recettes collectées dans le cadre de l'appel à la générosité publique.

¹⁸ Les « élus pasteuriens » de l'assemblée avaient sollicité l'avis d'un expert, M. Emmanuel Guillaume, conseiller d'État honoraire et avocat, qui avait estimé qu'une révision statutaire pouvait être limitée à l'article 12 sans entraîner de révision d'ensemble des statuts de l'Institut Pasteur. Le conseil d'administration qui ne partageait pas cette analyse n'a pas souhaité engager un nouveau cycle de consultations juridiques à ce sujet.

¹⁹ Résultat des votes : le rapport annuel du conseil d'administration recueille 60 voix défavorables, 38 voix favorables, 3 bulletins blancs et aucun bulletin nul.

²⁰ L'article 11 des statuts dispose que « Dans le cas où l'Assemblée rejette le rapport annuel à la majorité absolue des membres en exercice, il est procédé au renouvellement de tous les membres élus d'administration ».

Rapport

1.1.2. La sortie de la crise institutionnelle s'est révélée difficile

À la suite du vote de défiance de l'assemblée du 21 juin 2016, le CA de l'Institut Pasteur a été réuni le 29 juin 2016 par sa présidente. Il a écarté l'option d'une démission des cinq membres de droit assortie de la nomination d'un administrateur judiciaire, jugée contraire aux intérêts de l'institution. La motion adoptée à l'unanimité à l'issue de ce conseil indiquait notamment que, dans l'attente du renouvellement des membres élus, les affaires courantes seraient expédiées par le conseil d'administration et, sous son autorité, par le directeur général et que le conseil d'administration devrait « *par ailleurs, aux termes des statuts, mettre en œuvre les procédures requises en vue du renouvellement des membres élus* ».

Pour faciliter le renouvellement du CA et la sortie de la crise institutionnelle, un « comité des sages », composé de cinq personnalités²¹, a été créé pour aider à constituer, en lien avec les membres de droit du CA et le « bureau des élus pasteurien »²², une liste consensuelle de candidats pour le renouvellement des dix personnalités extérieures élues du conseil d'administration. Lors de la crise institutionnelle de 2005, l'élection d'un nouveau conseil suite à la démission de ses membres élus s'était appuyée sur un dispositif similaire.

La sortie de crise a toutefois été compliquée par les divergences apparues lors de la constitution de cette liste, le conseil d'administration contestant certains choix proposés par le « comité des sages », en lien avec le bureau des élus pasteurien de l'assemblée. La gestion du directeur général dans cette période de transition a, dans le même temps, alimenté diverses tensions avec le conseil d'administration.

Au total, la crise institutionnelle aura duré plus de quatre mois et nécessité une forte implication des membres de droit de la fondation, de sa présidente, de diverses personnalités et des élus « pasteurien ». Elle s'est par ailleurs accompagnée de fortes tensions entre le conseil d'administration sortant et le directeur général, considéré comme responsable de la crise par la plus grande partie des administrateurs, entre le conseil d'administration et le bureau des élus pasteurien de l'assemblée et au sein même du conseil d'administration dans le cadre du processus de constitution de la liste des candidats²³.

1.1.3. La récente crise de gouvernance illustre la précarité de l'équilibre institutionnel au sein de l'Institut Pasteur

La bonne gouvernance de l'Institut Pasteur repose sur une relation de confiance entre ses instances statutaires, en l'occurrence le conseil d'administration, l'assemblée et le directeur général. Le conseil d'administration, dont les pouvoirs sont de fait en partie délégués au directeur général et qui se trouve placé sous le contrôle de « l'assemblée des cent » (*cf. infra*), ne peut gouverner l'Institut Pasteur de manière satisfaisante qu'à cette condition.

Que cette confiance soit rompue, entre l'assemblée et le directeur comme en 2005 ou bien entre l'assemblée et le conseil d'administration comme en juin 2016, et l'Institut Pasteur entre dans des zones de turbulence durables.

²¹ Trois personnalités au titre de la « société civile » (M. Marc Mortureux, directeur d'administration au MEDD et ancien directeur général adjoint de l'Institut Pasteur, M. François Ailleret, ancien président du conseil d'administration de l'IP et M. Bernard Esambert) et deux personnalités scientifiques de l'IP (MM. Félix Rey et Jean-Pierre Changeux).

²² Le « bureau des élus pasteurien », qui n'a pas d'existence statutaire propre, est constitué par désignation de personnalités au sein des 36 représentants de l'Institut de l'assemblée. Il est à la date du présent rapport constitué de cinq membres.

²³ La mission a eu connaissance de certains courriels reflétant une exacerbation regrettable des positions des uns et des autres au regard de l'objectif d'un apaisement durable de l'institution.

Rapport

Prévenir la répétition de telles crises, préjudiciables à l'image nationale et internationale de l'Institut Pasteur, à sa cohésion interne et *in fine* à la conduite de ses activités, apparaît ainsi à la mission un impératif majeur.

L'analyse des caractéristiques institutionnelles et organisationnelles de cette fondation montre que la spécificité de ses statuts et de leur application l'expose à des risques de dysfonctionnement plus marqués que dans les autres fondations reconnues d'utilité publique. La particularité de l'Institut Pasteur et son histoire n'expliquent qu'en partie ces spécificités, qui appellent en tout état de cause la mise en place de mécanismes de régulation et l'évolution sur certains points de la culture « pasteurienne ».

1.2. La cohésion et l'équilibre du triptyque institutionnel de l'Institut Pasteur doivent être renforcés

1.2.1. Le conseil d'administration, organe dirigeant de la fondation, dispose dans les faits de peu de prise sur l'orientation stratégique de la fondation et n'assure qu'un contrôle limité de sa gestion, en dépit de quelques progrès

1.2.1.1. La composition du conseil d'administration vise à prendre en compte la diversité des enjeux de la gestion de la Fondation

Composé de 21 membres, le conseil d'administration (CA) réunit les représentants institutionnels et des personnalités parties prenantes de ses enjeux et ses activités.

Les cinq membres de droit de ce conseil assurent, d'une part, la représentation des ministères concernés par l'activité de la fondation (recherche, santé²⁴ et finances) et, d'autre part, les grands organismes publics de recherche partenaires (INSERM et CNRS). Le ministère de l'intérieur, généralement représenté dans les fondations reconnues d'utilité publique, ne siège pas au conseil d'administration. Au total, la composante institutionnelle publique (État et opérateurs de l'État) y représente un peu moins d'un quart (24 %) des voix.

Le personnel de l'Institut Pasteur bénéficie d'une représentation au moins équivalente à celle des membres de droit au conseil d'administration, avec au moins trois des quatre membres élus au titre de la liste proposée par le conseil scientifique et les deux membres élus au titre de la liste proposée par le comité d'entreprise.

Chacune de ces deux composantes dispose ainsi d'une quasi-minorité de blocage pour les décisions relatives à la révision des statuts, qui requièrent d'être adoptées par le CA avec une majorité des trois quarts.

Dix personnalités qualifiées complètent le conseil d'administration dont, selon les statuts de la fondation, quatre au titre de leur compétence générale, scientifique ou médicale et six au titre de leur compétence financière, industrielle, commerciale, juridique ou de gestionnaire.

²⁴ La représentation du ministère de la santé a été instaurée en 2008 à l'occasion de la dernière révision statutaire, portant ainsi de quatre à cinq le nombre des membres de droit.

1.2.1.2. Si le conseil d'administration constitue en droit l'instance décisionnaire de l'Institut Pasteur, son influence effective sur les orientations et la gestion de la structure apparaît limitée dans la pratique

Les statuts de l'Institut Pasteur confient clairement l'autorité de direction de la fondation à son conseil d'administration. Ils disposent à cet égard que « *L'Institut Pasteur est administré par un conseil d'administration (...)* » se réunissant au moins quatre fois par an pour régler par ses délibérations les affaires de la fondation, notamment ses orientations stratégiques, son budget, les statuts de ses personnels, les créations et suppressions d'unités de recherche et les nominations de cadres dirigeants administratifs et financiers. Le directeur général, détenteur du pouvoir de direction opérationnelle de l'Institut (*cf. infra*), est placé sous l'autorité du CA.

Des points réguliers d'information sur les activités et la gestion de l'Institut Pasteur doivent être présentés au conseil d'administration, par exemple sur l'exécution du budget, la mise en œuvre du plan stratégique, la politique de communication, la politique de valorisation, la politique de rémunération de l'Institut Pasteur ou encore son organisation interne. Les dossiers importants soumis au conseil à ce titre sont préparés en bureau et préalablement, le cas échéant, aux comités du conseil d'administration comme le comité d'audit et financier (CAF) ou le comité des nominations et rémunérations (CNR) (*cf. infra*).

Le CA est assisté, pour l'exercice de ces missions, par un bureau de cinq membres (BCA)²⁵, aux attributions principalement orientées vers la gestion budgétaire et financière de la fondation. Le bureau se réunit régulièrement à l'initiative de son président comme le prévoient les statuts de la fondation²⁶.

Outre une compétence générale de préparation « *des dossiers importants, pour décision du conseil d'administration* », il exerce directement, par délégation du CA, une partie des attributions confiées par les statuts à ce dernier²⁷. À ce titre, le bureau dispose notamment de pouvoirs étendus²⁸ en matière judiciaire (autorisation des actions en justice) et patrimoniale (accepter ou refuser les libéralités consenties à l'Institut Pasteur, autoriser - sous conditions de seuils²⁹ - les prises de participation minoritaires de l'Institut Pasteur dans des sociétés, créer des fondations individualisées placées sous l'égide de l'Institut Pasteur et des fonds de dotation, établir des liens contractuels avec des sociétés pour valoriser ses activités, recourir à l'emprunt³⁰ et acquérir ou aliéner des biens immobiliers³¹). S'y ajoutent ses délégations en matière sociale (décisions relatives aux négociations salariales, notamment) et en matière scientifique (le BCA s'est vu déléguer par le CA le pouvoir de créer ou fermer des unités scientifiques, après avis du conseil scientifique, et sur proposition du directeur général).

²⁵ Un président, un ou deux vice-présidents, un secrétaire et un trésorier ; en pratique le bureau du CA comporte actuellement deux vice-présidents choisis parmi les personnalités extérieures du conseil d'administration de manière à représenter ses deux composantes (personnalités scientifiques et médicales et personnalités aux compétences économiques, industrielles ou de gestion) et le représentant du ministère du budget assure les fonctions de trésorier. Le président du comité d'audit et financier assiste aux réunions du bureau de même que le directeur général ou ses représentants.

²⁶ Article 8 des statuts.

²⁷ Article 9 des statuts – la dernière version de cette délégation du conseil au bureau est en date du 25 juillet 2014.

²⁸ Le rapport précité de l'inspection générale des affaires sociales observait que ces délégations du conseil au bureau allaient nettement au-delà des statuts-types qui les limitent à l'acceptation des dons et legs et aux opérations immobilières.

²⁹ 150 000 € par société et 1 M€ par an.

³⁰ Après approbation administrative et sous condition de seuil (15 M€ au maximum).

³¹ Sous conditions de seuils.

Rapport

Les délégations de pouvoirs du CA au BCA en vigueur à la date du présent rapport comprennent également la possibilité de subdéléguer au directeur général les procédures relatives à l'acceptation des legs et la perception des libéralités de tout montant, de prendre, en cas d'urgence, des mesures disciplinaires ou de fin de fonctions pour les salariés les plus élevés dans la hiérarchie (DGA, directeurs, professeurs), de procéder aux négociations salariales et d'autoriser toute prise de participation minoritaire de l'Institut dans des sociétés existantes ou à créer.

L'analyse des procès-verbaux des réunions sur la période 2014-2016 montre que l'activité du bureau a été soutenue³². Outre l'acceptation des legs et opérations immobilières, différents sujets à enjeux stratégiques y sont abordés, tels par exemple que le plan stratégique, le budget annuel, la valorisation des activités de recherche, l'accord d'intéressement, l'audit interne et la maîtrise des risques, la prise de participation dans des sociétés et la création de *start-up*. Les échanges apparaissent approfondis sur ces différents sujets et permettent dans certains cas d'assurer un contrôle effectif de certains projets proposés par la direction, dont la maturité apparaît insuffisante et les risques insuffisamment évalués³³. De même en matière budgétaire, le bureau exerce un examen approfondi des prévisions et de l'exécution des dépenses et des recettes présentées par la direction générale.

La mission a relevé plusieurs points d'amélioration concernant les attributions et modalités de fonctionnement du CA et de son bureau.

Tout d'abord, les modalités d'élaboration des ordres du jour de ces instances par leur président, en lien avec le directeur général, n'apparaissent pas pleinement satisfaisantes³⁴. L'analyse des procès-verbaux concernés indique que le directeur général a ponctuellement fait prévaloir son appréciation des sujets à inscrire à l'ordre du jour du conseil d'administration et de ses instances, quand bien même celle-ci n'apparaissait pas conforme aux statuts.

Le fait que ce soit le président du conseil d'administration qui arrête les ordres du jour du CA et ceux du bureau va certes dans le sens d'une garantie des prérogatives du conseil. La portée de cette disposition se trouve néanmoins réduite par la nécessité, incontournable, pour le président, d'arrêter ces ordres du jour en concertation avec le directeur général³⁵. La préoccupation de contenir la charge de ces instances composées de personnalités exerçant leurs fonctions à titre bénévole conduit aussi à limiter le nombre de points inscrits à l'ordre du jour. Ces limites objectives ne peuvent toutefois être invoquées pour justifier l'absence de sollicitation du conseil sur des projets à dimension stratégique ou à risques particuliers avérés. Peut être cité à cet égard le don d'un montant de 1 M\$ consenti par la fondation X. à la *Pasteur Foundation* de New-York, qui l'a reversé à l'Institut Pasteur. Plus largement, les dons collectés à l'étranger devraient, à l'instar des dons et legs directs à l'Institut Pasteur, être soumis au conseil d'administration (bureau) préalablement à leur acceptation, compte tenu des risques d'ordres juridique, financier ou d'image susceptibles d'y être attachés.

³² 7 réunions en 2016 au 15 septembre 2016, 10 réunions en 2015 et 6 en 2014.

³³ Ex. : décision négative sur le projet d'organisation du *fundraising* proposé par le directeur général au BCA du 19 mai 2014 ; limitation de l'accord prévu par la *letter of intention* (LOI) signée par la société X liée à Y. au premier (organisation d'un colloque) des trois volets prévus au BCA de juin 2016 ; refus du projet de budget rectificatif 2016 sollicitant une augmentation du prélèvement sur le fonds de dotation.

³⁴ En ce sens peut être mentionnée la décision du directeur général, alors non encore officiellement en fonction, de supprimer le poste de directeur scientifique, décision non soumise au conseil d'administration. L'absence de sollicitation du conseil d'administration sur des projets à fort enjeux comme celui du partenariat envisagé avec X. ou encore l'acceptation d'un don de la fondation X., en sont d'autres illustrations abordées *infra*.

³⁵ Cette concertation pouvant comporter des aspects de négociation sur des sujets ponctuels de divergence éventuelle et, par-là, des compromis liés à la préoccupation de fluidité du processus décisionnel.

Rapport

Aussi peut-il sembler souhaitable de pérenniser la procédure, établie dans le cadre de la gestion des « affaires courantes » ayant suivi le vote négatif de l'assemblée du 21 juin 2016 (*cf. supra*), de recenser dans un tableau transmis au bureau l'ensemble des projets contractuels de valorisation de la direction générale, sous réserve de prioriser davantage, sur la base de critères adaptés, les projets dont l'importance le justifie.

Proposition n° 1 : Renforcer le contrôle par le président du CA des sujets inscrits à l'ordre du jour des CA, dans le respect des dispositions statutaires.

Par ailleurs, les comptes rendus de réunions du CA et du BCA transmis à la mission ne sont pas assortis de relevés formels des décisions prises, ce qui n'est pas de nature à favoriser un suivi rigoureux de leur mise en œuvre.

Proposition n° 2 : Incrire systématiquement dans les comptes rendus de réunion du CA et du BCA un relevé formalisé, complet et précis des décisions de ces instances.

Le règlement intérieur du CA précise que celui-ci doit disposer de tous les moyens permettant la réalisation effective de ses missions et doit notamment se voir communiquer, de la part du président et du directeur général, une série de documents indispensables à ses prises de décision³⁶.

La mission a constaté que ces dispositions pouvaient ne pas être pleinement appliquées, le CA ne disposant pas toujours des documents sur lesquels il est appelé à se prononcer³⁷.

Plus généralement, plusieurs interlocuteurs membres du conseil d'administration ont indiqué à la mission que des éléments utiles à la prise de décision pouvaient n'être que présentés tardivement en amont des réunions, voire « en séance ».

Proposition n° 3 : S'assurer que le CA dispose de l'ensemble des éléments nécessaires à chacune de ses décisions. En cas de non-respect de ce principe, privilégier le renvoi de la prise de décision à la réunion suivante du conseil.

La mission a en outre constaté que l'action du bureau rencontre certaines limites, des sujets d'importance lui échappant en pratique du fait des larges subdélégations de pouvoirs consenties au directeur général.

Or, la validité juridique globale de ces subdélégations peut être mise en doute³⁸ ; les statuts de l'Institut Pasteur ne prévoient pas, en effet, la possibilité pour le CA ou le BCA de déléguer ou subdéléguer certaines de leurs compétences au directeur général, qui dispose déjà d'attributions propres importantes (*cf. infra*). Au surplus, la possibilité de subdéléguer au directeur général le pouvoir d'établir des relations contractuelles avec une ou plusieurs sociétés en vue de valoriser les activités de l'Institut, outre son absence de fondement statutaire, n'est pas prévue par la délégation de pouvoirs actuelle du CA au BCA.

Proposition n° 4 : Dans l'article 9 des statuts de l'Institut Pasteur, préciser si des pouvoirs délégués par le CA au BCA seront susceptibles d'être subdélégués par ce dernier au directeur général et encadrer les conditions de cette subdélégation.

³⁶ Notamment les informations permettant de suivre l'évolution des activités, en termes d'orientation stratégique et de revenus, la situation financière de l'Institut (trésorerie et engagements), la survenance d'un événement affectant ou pouvant affecter de façon significative la situation financière de la Fondation, les événements significatifs en matière de ressources humaines ainsi que les informations sur les risques majeurs, leur évolution et les dispositifs mis en œuvre pour les maîtriser.

³⁷ Par exemple un projet de coopération avec l'Arabie Saoudite pour lequel une note de contexte et d'un projet de MOU remis sur table aux membres (*cf. PV* du BCA du 4 juin 2015).

³⁸ Comme l'avait souligné le rapport IGAS RM2012-139P « Appel à la générosité publique : contrôle du compte d'emploi des ressources de l'Institut Pasteur » d'avril 2013.

Rapport

Enfin, le silence des statuts de l'Institut Pasteur concernant l'éventuelle fin des fonctions du directeur général avant le terme de son mandat ne paraît pas pleinement cohérent avec l'autorité de nomination détenue sur cette instance prévue par l'alinéa 2 de l'article 12 desdits statuts.

Il apparaît en effet que les conditions dans lesquelles le conseil d'administration pourrait décider de retirer sa décision de nommer le directeur général de la fondation prise en application de l'article 9 des statuts, ne sont, à ce stade, pas clairement spécifiées par cet article, ni par aucune autre disposition statutaire.

Proposition n° 5 : Ajouter, à l'article 9 des statuts de l'Institut Pasteur, le pouvoir pour le conseil d'administration de révoquer le directeur général dans les mêmes conditions que celles prévues pour sa nomination³⁹.

1.2.1.3. Sur le plan plus large de la stratégie de l'Institut Pasteur, le conseil d'administration devrait se doter d'un cadre d'intervention lui permettant d'équilibrer le pouvoir de proposition et d'impulsion du directeur général

La mission a observé qu'aucun cadre clair de gouvernance et de méthodologie ne précise les modalités d'élaboration de la stratégie de l'Institut Pasteur et la définition de ses priorités.

On pourrait en effet s'attendre, par exemple, à ce que le conseil d'administration valide une méthodologie d'élaboration de la stratégie de la fondation précisant la gouvernance retenue pour piloter cet exercice. S'agissant du plan stratégique 2014-2018 de l'Institut Pasteur, il ressort des documents consultés par la mission que le conseil d'administration a bénéficié d'une présentation du diagnostic stratégique et a été invité à participer à un séminaire. Néanmoins, le rôle du conseil d'administration semble s'être limité pour l'essentiel à valider les propositions du directeur général. Le conseil d'administration n'a pas, en particulier, bénéficié d'un avis formalisé du conseil scientifique ni d'une autre instance d'expertise indépendante de la direction.

Après avoir adopté fin 2013 un budget « tendanciel » pour 2014, le conseil d'administration s'est vu présenter au printemps 2014, pour validation, un plan stratégique quinquennal élaboré par la direction générale. La multiplicité des trajectoires financières possibles attachées, de manière informelle, à ce plan, n'a pas conduit à l'adoption d'un réel cadre prévisionnel contraignant des moyens déployés au soutien de ce plan. Les discussions sur les objectifs scientifiques du plan stratégique font apparaître une absence de questionnement réel du nombre et de la priorisation des actions retenues.

³⁹ La rédaction du quatrième tiret suivant le premier alinéa de l'article 9 des statuts de l'Institut deviendrait : « - il nomme et révoque, à la majorité des deux tiers de ses membres en exercice, le directeur général (...) ».

Rapport

La préparation d'un nouveau plan stratégique dénommé « Pasteur 2025 » n'apparaît pas davantage piloté et suivi à ce jour par le conseil d'administration, alors que ce plan devrait orienter l'ensemble des activités de l'Institut et pourrait entraîner une hausse importante de ses besoins matériels et humains. Un comité *ad hoc* du conseil d'administration a été constitué en début d'année 2016, réunissant autour de la présidente du CA quatre membres de ce conseil. Les travaux menés tout au long de l'année sur le plan stratégique par sept groupes de travail « non scientifiques »⁴⁰ et cinq groupes de travail « scientifiques »⁴¹ ont été présentées au CA en décembre 2015 après de premières discussions lors des CA de juin et octobre 2015 autour du projet de Paris-Saclay, sans toutefois que la relation avec « Pasteur 2025 » soit explicitement évoquée lors de ces échanges. Au total, le CA n'a pas été mis en capacité de contre-expertiser les éléments présentés, ni a fortiori de définir des priorités en l'absence d'étude d'impact et de trajectoire financière associée.

Proposition n° 6 : Valider, au niveau du conseil d'administration de l'Institut Pasteur, une méthodologie organisant le reporting régulier de la direction générale aux instances de gouvernance en matière de préparation des plans stratégiques pluriannuels ainsi que les modalités de discussion et d'orientation de ces travaux au niveau du conseil d'administration.

Par ailleurs, et hors du cadre spécifique de l'élaboration des plans stratégiques pluriannuels, l'information du conseil d'administration par le conseil scientifique de l'Institut Pasteur apparaît limitée. Alors que les trois quarts de ses membres sont désignés par le conseil d'administration⁴², ses avis sur la politique et l'évaluation scientifiques ainsi que l'organisation et le programme de la recherche et de l'enseignement⁴³ sont remis au directeur général et, « éventuellement, au conseil d'administration »⁴⁴.

Comme le soulignait déjà le rapport précité de l'IGAS de 2013⁴⁵, l'absence de compte-rendu formalisé des délibérations de cette instance ne permet pas au conseil d'administration d'être « éclairé dans ses orientations » en matière scientifique.

Plus fondamentalement, la recherche scientifique étant au cœur de l'activité de l'Institut Pasteur, il semble à la mission souhaitable que le conseil scientifique rende compte régulièrement au conseil d'administration de la fondation de ses travaux et de ses positions concernant la politique de recherche et d'enseignement menée par l'Institut.

⁴⁰ Composés et dirigés par des cadres de l'Institut.

⁴¹ Composés de membres de l'Institut et de personnalités externes.

⁴² Soit douze membres (dont huit extérieurs à l'Institut) sur seize, désignés par le CA sur proposition du directeur général ; les quatre autres membres sont élus par le personnel de la fondation (article 6 des statuts de l'Institut Pasteur).

⁴³ L'article 13 des statuts de l'Institut prévoit par ailleurs que le conseil scientifique est consulté sur les créations, suppressions et regroupements de services de recherche et d'enseignement. Il veille également à l'évaluation périodique des entités de recherche.

⁴⁴ Article 13 des statuts de l'Institut Pasteur.

⁴⁵ Rapport de l'IGAS RM2012-139P d'avril 2013- *Appel à la générosité publique : contrôle du compte d'emploi des ressources de l'Institut Pasteur*, p 17, § 65.

Rapport

Sur ce point, la mission a constaté la faible interaction entre le conseil scientifique et le conseil d'administration⁴⁶. Du point de vue de la mission, la rédaction actuelle de l'article 13 des statuts de la fondation (*cf. supra*) ne permet pas au conseil d'administration de solliciter de sa propre initiative un avis du conseil scientifique, le CA se trouvant de fait en situation de relative dépendance vis-à-vis du directeur général dans ce domaine essentiel. Un rééquilibrage pourrait donc intervenir en modifiant l'article 13 des statuts de la fondation pour permettre au conseil d'administration de solliciter directement le conseil scientifique pour avis.

Proposition n° 7 : Afin de permettre au conseil d'administration d'obtenir et solliciter des avis du conseil scientifique dans les mêmes conditions que le directeur général, supprimer la mention « , éventuellement, » à l'article 13 des statuts de l'Institut Pasteur. Prévoir par ailleurs, dans le règlement intérieur de l'Institut Pasteur, que des comptes rendus formalisés des délibérations du conseil scientifique seront transmis au conseil d'administration ainsi que, à un rythme régulier par exemple semestriel, un point sur ses travaux et recommandations en matière de recherche et d'enseignement.

1.2.1.4. Le positionnement du comité des nominations et des rémunérations entre le conseil d'administration et la direction générale limite l'efficacité de son action

Le CNR a, comme le comité d'audit et financier (*cf. infra*), été mis en place en 2005.

Aux termes du règlement intérieur du conseil d'administration, il est chargé d'examiner et de produire des avis et recommandations en matière de recrutements individuels, de politique de recrutement et de politique de rémunération. Il lui revient de donner des avis sur le recrutement et la rémunération des membres du comité de direction, y compris le directeur général, ainsi que sur tout recrutement associé à une rémunération supérieure à 100 000 € annuels.

Il ressort de l'analyse de son activité⁴⁷ que le CNR joue un rôle effectif de contrôle en matière de recrutement⁴⁸. Son apport en matière de politique de recrutement et de politique salariale, et plus généralement de gestion des ressources humaines de l'Institut, apparaît plus limité sur la période récente, malgré le souhait exprimé en ce sens par l'ancienne présidente du conseil d'administration. Les discussions en CNR sur ces questions apparaissent en effet très circonscrites à une réaction aux documents transmis par la direction générale⁴⁹.

1.2.1.5. Le comité d'audit et financier s'est affirmé comme pilote de la maîtrise des risques dans la période récente

Le règlement intérieur du conseil d'administration prévoit que le CAF « apporte un éclairage au Conseil sur les grandes orientations stratégiques de la Fondation, en particulier ses aspects budget et investissements ». Il examine à ce titre notamment le budget et les comptes, les facteurs de risques et leur contrôle, la politique de placement et les instruments de la valorisation. Il est l'interlocuteur du commissaire aux comptes.

⁴⁶ Sur la période de 28 mois (en 2013, 2014 et 2015) analysée par la mission, une seule intervention en conseil d'administration a concerné directement le domaine scientifique : la présentation, par la présidente du conseil scientifique, du fonctionnement de cette instance (*cf. annexe I*).

⁴⁷ Au travers de l'examen par la mission de ses procès-verbaux de séance.

⁴⁸ En donnant par exemple un avis négatif, suivi d'effet, au recrutement proposé par le directeur général en vue d'assurer une double mission en matière de développement et de valorisation.

⁴⁹ Des éléments de comparaison sur les politiques menées notamment par d'autres grands instituts scientifiques apparaîtraient utiles en particulier.

Rapport

Ce comité a longtemps centré ses travaux sur les sujets budgétaires, notamment la fiabilité des prévisions de recettes et de dépenses annuelles de l'Institut Pasteur ou liées aux plans stratégiques. Y étaient aussi abordés des sujets tels que les bilans de la politique patrimoniale de la fondation⁵⁰ ou la présentation des rapports de contrôle interne de la Cour des comptes. Il fonctionnait ainsi comme un comité spécialisé préparant l'examen par le bureau et le conseil d'administration des questions budgétaires et financières. L'examen des procès-verbaux ne met pas en évidence d'apport décisif de ce comité, dont les réunions ne faisaient pas l'objet de relevés de conclusions, aux travaux du conseil d'administration. Il peut être observé que c'est la direction de l'Institut Pasteur qui prenait l'initiative d'inscrire certains sujets à son ordre du jour⁵¹.

Le CAF a néanmoins élargi en 2015, à la demande du conseil d'administration, son périmètre d'intervention à d'autres thématiques, avec l'objectif de renforcer la démarche de maîtrise des risques de l'Institut Pasteur. Une démarche de cartographie des risques⁵² a été lancée et un plan d'audit interne arrêté sous l'impulsion du CAF, qui a ainsi fortement contribué à mettre en lumière des zones de risque préoccupantes⁵³.

Le conseil d'administration a néanmoins écarté la proposition du CAF de mettre en place un service dédié à l'audit interne au sein de l'Institut Pasteur, au motif notamment de son coût et de la diversité des sujets qui en relèveraient⁵⁴, pour lui préférer une externalisation de la réalisation du plan d'audit interne. Le bien-fondé de ce point de vue est analysé *infra*.

La démarche de maîtrise des risques en cours de déploiement devrait permettre au conseil d'administration de l'Institut Pasteur de mieux assumer ses missions dans ce domaine. La poursuite d'une information régulière du conseil d'administration sur le déploiement de cette démarche apparaît indispensable.

⁵⁰ Bilan de la politique des placements, bilan de la politique immobilière.

⁵¹ Le directeur-adjoint indique par exemple au CAF du 26 novembre 2013 qu'un point sur le dossier « X » sera inscrit à l'ordre du jour d'un prochain CAF, ce dossier étant effectivement présenté lors d'une réunion ultérieure du CAF en 2014.

⁵² Comportant 15 thèmes programmés.

⁵³ En matière notamment de « *compliance* », d'organisation de la collecte à l'étranger et de sécurité informatique (*cf. infra*).

⁵⁴ L'argument de la diversité des sujets de contrôle interne renvoie à la nécessité de mobiliser des compétences variées.

1.2.2. « L'assemblée des cent » de l'Institut Pasteur dispose de pouvoirs importants

1.2.2.1. « L'assemblée des cent » constitue une instance originale dont la composition fait une place importante aux salariés de l'Institut Pasteur

L'assemblée dite « assemblée des cent » existe depuis la création de l'Institut Pasteur. Voulu par son fondateur, elle réunit des « pasteuriens »⁵⁵, des personnalités extérieures à l'Institut issues du monde scientifique, médical, économique, d'administration ou de gestion⁵⁶ et des membres de droit⁵⁷. Cette assemblée se caractérise par le poids, plus de 40 % des 107 membres actuels, des salariés de l'Institut Pasteur et du réseau international des instituts Pasteur et instituts associés.

1.2.2.2. L'assemblée dispose d'un pouvoir « constituant » en matière statutaire et « électif » s'agissant d'une majorité du conseil d'administration

L'assemblée dispose de trois prérogatives importantes. Toute modification des statuts doit être approuvée par elle (à la majorité qualifiée des deux tiers) sur proposition du conseil d'administration (celui-ci devant lui-même statuer selon une majorité qualifiée). Elle élit 16 des 21 membres du conseil d'administration. Enfin, elle dispose d'un pouvoir de renouvellement des membres élus du conseil d'administration *via* le refus d'adoption du rapport annuel de la fondation.

Ces dispositions lui confèrent un pouvoir de contrôle, exercé à échéance annuelle, sur l'orientation globale de l'Institut Pasteur.

Elle peut l'exercer directement vis-à-vis du conseil d'administration (rejet du rapport annuel) et, indirectement, sur le directeur général⁵⁸, comme l'ont montré chacune des deux crises subies par l'Institut Pasteur depuis 2005. À cet égard, si l'assemblée n'use en définitive que rarement de son pouvoir de censure, il reste qu'elle dispose d'un véritable levier pour contrer les projets du conseil d'administration ou de la direction qu'elle rejette.

Pour autant, la mission n'estime ni nécessaire, ni réaliste⁵⁹ de remettre en cause les prérogatives historiques détenues par l'assemblée. Elle considère que c'est d'abord l'absence de tout dispositif d'organisation des relations entre cette instance et le conseil d'administration, comme de régulation de leurs divergences éventuelles, qui constitue le principal obstacle potentiel au bon fonctionnement institutionnel.

Pour y remédier, des aménagements limités des statuts en vue d'instaurer ces dispositifs d'organisation et de régulation pourraient être envisagés. Il paraît pour autant possible d'introduire des améliorations, y compris à statuts constants, sous réserve qu'elles soient consensuelles entre les acteurs (*cf. infra*).

⁵⁵ 30 personnalités issues des cadres scientifiques, administratifs et techniques et ingénieurs exerçant en tout ou partie à l'Institut Pasteur et aujourd'hui 9 directeurs du réseau international pasteurien (le nombre de ces derniers variant entre 6 et 12 aux termes des statuts).

⁵⁶ Aujourd'hui 40 personnalités extérieures choisies en raison de leurs compétences ou de l'intérêt qu'ils portent à l'Institut Pasteur (leur nombre statutaire variant entre 31 et 41).

⁵⁷ Au nombre de vingt.

⁵⁸ La crise de gouvernance intervenue au sein de l'Institut en 2005 a trouvé son origine dans le conflit qui opposait le directeur général de l'époque à « l'assemblée des cent », contraignant le conseil d'administration à démissionner et le directeur général à faire de même suite à l'élection d'un nouveau conseil.

⁵⁹ Les chances d'aboutissement de toute tentative de remise en cause non concertée des prérogatives de l'assemblée des cent seraient extrêmement réduites dès lors que les statuts imposent qu'elle soit approuvée par celle-ci à la majorité des deux tiers.

1.2.3. Le directeur général dispose de compétences exécutives importantes, renforcées en pratique par des délégations qu'il conviendrait de mieux préciser

1.2.3.1. Le directeur général dispose de compétences exécutives relativement étendues

L'article 12 des statuts de l'Institut Pasteur prévoit que, sous l'autorité du conseil d'administration, le directeur général « assure le fonctionnement » de la fondation.

Personnalité scientifique, il est nommé par le conseil d'administration à la majorité des deux tiers, après consultation par son président des membres du conseil scientifique et des responsables de départements scientifiques, ce qui lui confère une forte légitimité⁶⁰. Depuis la révision des statuts de l'Institut Pasteur de 2008, son mandat a été ramené de 6 à 4 ans, renouvelable une fois.

Le directeur général de l'Institut Pasteur est notamment chargé, au titre de ses compétences propres :

- ◆ de l'ordonnancement des dépenses de la fondation ;
- ◆ de la nomination dans les emplois autres que ceux pourvus par le conseil d'administration ;
- ◆ de la représentation de l'Institut en justice.

Il dispose par ailleurs statutairement de pouvoirs de proposition au conseil d'administration⁶¹ :

- ◆ pour la préparation des orientations stratégiques de l'Institut ;
- ◆ pour la nomination du directeur général-adjoint, des directeurs, des professeurs et des directeurs de départements scientifiques ;
- ◆ pour la création et la suppression des unités de recherche ;
- ◆ pour la désignation de 12 des 16 membres du conseil scientifique, dont quatre appartiennent au personnel scientifique de l'Institut Pasteur.

Enfin, il est destinataire des avis du conseil scientifique, adressés « éventuellement » au conseil d'administration⁶².

Ces compétences statutaires du directeur général de l'Institut Pasteur apparaissent relativement étendues au regard des statuts-types des fondations, ainsi que des statuts de fondations comparables. Elles peuvent toutefois s'analyser, outre leur caractère historique, comme répondant aux exigences d'efficacité afférentes à la gestion d'un grand organisme scientifique et au choix de ne pas confier de fonctions exécutives majeures à un président de conseil d'administration non rémunéré.

La mission souligne toutefois que ces compétences exécutives majeures confiées au directeur général de la fondation impliquent, pour cette autorité et ses services, d'apporter au conseil d'administration une information d'une particulière qualité et, en retour, pour le conseil d'administration, une orientation claire et régulière de l'action du directeur général.

⁶⁰ Les statuts-types des FRUP prévoient que le directeur général est simplement nommé par le président du conseil d'administration.

⁶¹ Article 9 des statuts de l'Institut Pasteur.

⁶² Article 13 des statuts de l'Institut Pasteur.

1.2.3.2. Les compétences statutaires du directeur général sont actuellement renforcées par des délégations de pouvoirs du CA qui nécessiteraient un meilleur encadrement juridique et opérationnel

Le directeur général de l'Institut Pasteur se voit traditionnellement déléguer certaines de ses compétences par le CA (*via* le BCA, lui-même bénéficiaire de délégations de pouvoirs, *cf. supra*). Outre la validité juridique très contestable, à ce jour, de ces subdélégations (*cf. supra*), qui nécessite une décision quant à la modification ou non⁶³ des statuts sur ce point, la mission a relevé deux points particuliers sur ce sujet :

- ◆ en matière de valorisation des activités de l'Institut, seule la prise de participations dans une société demeure sans ambiguïté de la compétence exclusive du conseil d'administration et de son bureau. Le champ des compétences contractuelles avec des sociétés actuellement subdélégées de fait au directeur général au titre de la valorisation des activités de l'Institut « *quel que soit leur montant* »⁶⁴ apparaît en revanche certainement trop large. Ce champ est en effet susceptible de recouvrir une large gamme d'accords de partenariat, impliquant des engagements financiers ou non, quelle que soit leur importance stratégique ou financière. À titre d'exemple, peut être cité le dossier emblématique du projet commun avec la société X., tardivement évoqué en conseil d'administration⁶⁵ ;
- ◆ la mission estime qu'*a minima*, la pratique de subdélégations, si elle est maintenue par régularisation statutaire, devrait avoir pour corollaire un contrôle rigoureux du bureau du conseil d'administration sur la mise en œuvre des délégations consenties au regard des enjeux qui y sont associés. Or, les documents analysés par la mission ne font pas apparaître de comptes rendus réguliers au CA, par le BCA et le directeur général, des décisions prises au titre des délégations et subdélégations dont ils bénéficient⁶⁶.

Proposition n° 8 : En matière de relations contractuelles avec des sociétés visant à valoriser les activités de l'Institut Pasteur, préciser les seuils financiers d'engagement en-dessous desquels le directeur général serait susceptible de bénéficier d'une délégation du conseil d'administration.

Proposition n° 9 : Insérer, dans les éventuelles délégations de pouvoir du directeur général, une obligation de principe, applicable à l'ensemble des compétences ainsi confiées, de soumettre à la validation préalable du conseil d'administration toute décision susceptible d'exposer la fondation à des risques particuliers d'ordre stratégique, financier, éthique ou d'image.

Proposition n° 10 : Mettre à l'étude, dans la perspective de la mise en œuvre de la proposition précédente, une échelle de cotation des projets de décisions.

Proposition n° 11 : Présenter de manière systématique et régulière au CA les décisions prises par le BCA et le directeur général au titre de leurs délégations et subdélégations de pouvoirs.

⁶³ Selon qu'il est décidé d'ajouter ou non des pouvoirs subdélégés aux pouvoirs statutairement détenus à ce jour par le directeur général.

⁶⁴ Comme précisé par la délégation de pouvoir du bureau au directeur général en date du 28 juillet 2014. La présidente s'était d'ailleurs étonnée qu'aucune condition de seuil ne vienne encadrer cette délégation.

⁶⁵ Ce projet avait fait l'objet d'une lettre d'intention dont la direction estimait qu'elle n'engageait pas la fondation, appréciation qui a été contestée par certains membres du bureau du conseil d'administration.

⁶⁶ Un engagement en ce sens, pris par l'ancienne présidente de l'Institut au début de son mandat, n'a pas été réellement tenu, le bureau ne diffusant d'ailleurs pas au conseil d'administration ses comptes rendus.

Rapport

1.2.4. Les périodes de crise de gouvernance liées à un rejet du rapport annuel de l'Institut Pasteur doivent faire l'objet d'un encadrement

L'article 11 des statuts de l'Institut Pasteur dispose que « *L'adoption du rapport annuel du conseil d'administration est acquise à la majorité absolue des membres présents ou représentés. Dans le cas où l'Assemblée rejette le rapport annuel à la majorité absolue des membres en exercice, il est procédé au renouvellement de tous les membres élus du conseil d'administration, sauf si le rapport présenté est relatif à un exercice au cours duquel le conseil d'administration en place n'a exercé aucune responsabilité. Dans les autres cas, l'assemblée est convoquée dans un délai de trois mois pour statuer à nouveau sur le rapport. Elle se prononce à la majorité relative des membres présents ou représentés. En cas de votes négatifs supérieurs ou égaux aux votes positifs, il est procédé au renouvellement de tous les membres élus du conseil d'administration, sauf si le rapport est relatif à un exercice au cours duquel le conseil d'administration en place n'a exercé aucune responsabilité* ».

La logique sous-jacente à l'existence de cette procédure peut être comprise comme la capacité de l'assemblée de renouveler une majorité des membres du CA dans l'hypothèse où, au vu du rapport annuel d'activité de l'année antérieure, elle estime que les orientations globales ou la gestion de la fondation ne sont pas satisfaisantes.

Toutefois, comme la crise de gouvernance intervenue en 2016 le montre, cette procédure, aux conséquences institutionnelles et risques d'image majeurs pour la fondation, est susceptible d'être utilisée dans un objectif s'écartant en tout ou partie de la seule approbation de la gestion annuelle de l'année *n-1*.

Sans remettre en cause la prérogative de l'assemblée de l'Institut Pasteur de renouveler les membres élus au sein du CA, la mission propose, dans l'intérêt de la fondation, de mieux prévenir ce type de situation, améliorer les modalités de mise en œuvre de la procédure et clarifier ses conséquences immédiates sur la marche de la fondation.

1.2.4.1. La prévention des crises institutionnelles affectant l'Institut Pasteur nécessite un renforcement de la communication entre son CA et son assemblée

À l'issue de l'ensemble de ses entretiens et analyses de documents, la mission considère que l'absence de canaux réguliers de communication entre le conseil d'administration et l'assemblée de l'Institut Pasteur n'a pas facilité le dépassement des tensions internes à l'institution autour de la question du renouvellement du mandat de l'actuel directeur général. Il ressort à cet égard des rencontres de la mission avec des membres de ces deux instances que le partage direct d'informations entre les acteurs concernés aurait permis d'appréhender l'ensemble des enjeux liés à une crise institutionnelle et de limiter les incompréhensions.

Les membres du CA élus par l'assemblée ne sont pas en situation de jouer un rôle de relais d'information entre ces deux instances, en raison notamment de l'obligation de confidentialité à laquelle ils sont soumis.

Le directeur général de la fondation occupe en revanche une place centrale pour jouer ce rôle de relais entre les deux instances : il prépare les séances et siège au conseil d'administration tout en entretenant, de par ses fonctions, des rapports fréquents avec les élus pasteurien et du RIIP placés sous son autorité ou son influence. Le fait que sa situation personnelle a constitué un point central de la crise intervenue en 2016 accentue aux yeux de la mission le caractère problématique de cette situation.

Rapport

Il est par conséquent proposé de créer les conditions d'un dialogue plus régulier entre le conseil d'administration et le bureau des élus pasteurien de « l'assemblée des cent ». Cette proposition vise à rééquilibrer les relations des deux instances de gouvernance avec les « élus pasteurien » et à favoriser l'ancrage d'une culture de concertation sur la gestion de la fondation et la prévention des crises institutionnelles.

Proposition n° 12: Tenir, sur un rythme au moins semestriel, une réunion d'information entre les bureaux du conseil d'administration et de l'assemblée de l'Institut Pasteur, dont l'ordre du jour serait défini d'un commun accord.

1.2.4.2. Les conséquences lourdes d'une révocation des membres élus du CA par l'assemblée justifient une amélioration de cette procédure

La mission considère que les dispositions actuelles des statuts de l'Institut Pasteur relatives à la procédure de révocation par l'assemblée du mandat des membres élus du conseil d'administration ne permettent pas de réserver son usage aux situations dans lesquelles toutes les options permettant de dépasser les désaccords entre instances ont échoué.

En effet, la simple alternative, prévue par l'article 11 des statuts, entre vote ou non de cette révocation présente notamment les inconvénients de ne pas prévoir de formalisation des raisons sous-tendant cette décision et de ne pas accorder de place à une concertation susceptible d'éviter une décision aux conséquences lourdes.

La mission propose de remédier à chacun de ces points en instaurant le principe d'une déclaration préalable à tout projet de refus d'adoption du rapport annuel par l'assemblée et d'assortir le dépôt de cette déclaration d'une phase de concertation entre le conseil d'administration et « l'assemblée des cent ».

Proposition n° 13: Compléter les statuts de l'Institut Pasteur (article 11) par des dispositions prévoyant qu'il ne peut être procédé au renouvellement des membres élus du conseil d'administration que dans les conditions suivantes :

- ◆ dépôt, dans un délai d'une ou deux semaines précédant la date du vote sur le rapport annuel par l'assemblée, d'un texte signé par une proportion significative des membres de celle-ci (par exemple 25 %) explicitant les motifs d'un rejet du rapport annuel ;
- ◆ organisation d'une concertation obligatoire sur le sujet (d'une durée par exemple d'un mois) entre les bureaux du CA et de l'assemblée ;
- ◆ à l'issue de cette période de concertation, vote de l'assemblée sur le rapport annuel ; si ce vote est négatif à la majorité absolue des membres de l'assemblée, les membres élus du conseil d'administration doivent être renouvelés.

Si ces conditions ne sont pas réunies, un éventuel rejet du rapport annuel à la majorité absolue ou relative n'entraîne pas, au-delà du message de désapprobation adressé au CA et à la direction générale, un renouvellement des membres élus du CA.

1.2.4.3. La période de transition suivant l'éventuelle révocation des membres élus du conseil d'administration par l'assemblée nécessite d'être mieux encadrée

En premier lieu, aucune disposition statutaire n'organise la gouvernance de l'Institut Pasteur pendant la phase de transition précédant le renouvellement des membres élus de son conseil d'administration.

Rapport

Ainsi, le conseil d'administration, placé dans une situation inédite à la suite au vote de l'assemblée du 21 juin 2016, s'est trouvé dans l'incertitude quant à la légitimité qui était la sienne de continuer à administrer l'Institut Pasteur et organiser le renouvellement de ses 16 membres élus. La présidente du conseil d'administration⁶⁷, le directeur général⁶⁸ et la représentante du ministère chargé du budget⁶⁹ ont dû prendre, séparément, des initiatives en vue de clarifier cette situation. La direction juridique de l'Institut Pasteur a également élaboré une note pour le conseil d'administration du 29 juin sur les différentes options le concernant (démission, révocation de fait ou maintien temporaire dans l'attente du renouvellement).

Les réponses respectives de la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) du MENSUR et du bureau des associations et des fondations du ministère de l'Intérieur ont été convergentes sur deux points essentiels :

- ◆ le maintien du conseil d'administration sortant jusqu'au renouvellement des membres élus ;
- ◆ la limitation des compétences du conseil d'administration dans cette période de transition à la « *gestion des affaires courantes* », la convocation de l'assemblée en vue d'élire les nouveaux membres du CA et le recueil des candidatures à cet effet.

Ces avis concordaient également sur une définition du périmètre des compétences du directeur général limité aux « affaires courantes » relevant de ses fonctions.

Le conseil d'administration s'est rallié à l'unanimité⁷⁰ aux options précitées le concernant. Ont par suite été exclues du périmètre des affaires courantes les décisions qui « engagent l'avenir », c'est-à-dire toutes les décisions qui ne sont pas indispensables à la continuité du fonctionnement de l'Institut⁷¹. Le message du conseil d'administration diffusé le 29 juin 2016 suite au vote négatif du 21 juin 2016 précisait : « (...) *seules les affaires courantes sont expédiées par le conseil d'administration et, sous son autorité, par le directeur général, ce qui exclut les décisions et avis mentionnés aux articles 9 et 10 des statuts (...) notamment les relations contractuelles avec une ou plusieurs sociétés ou la participation de pasteur à une société existante ou à créer, quel qu'en soit le montant, ainsi que les négociations salariales et les décisions engageant l'avenir de l'Institut Pasteur. En revanche, la conclusion des contrats de recherche de type ANR, ERC, FRM, ARC... fait partie des affaires courantes* ».

⁶⁷ Courrier du 23 juin 2016 de la présidente du conseil d'administration au Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (direction générale de la recherche et de l'innovation) sollicitant ses conseils sur « *l'exercice de la gouvernance à compter de ce vote négatif jusqu'à la date de l'élection des nouveaux membres du conseil d'administration* ».

⁶⁸ Courrier similaire du 21 juin 2016 du directeur général au président de la section de l'Intérieur du Conseil d'État.

⁶⁹ Courriel du 24 juin de la représentante du ministère de l'économie, des finances et du budget au chef du bureau des associations et des fondations du ministère de l'intérieur lui demandant confirmation des prérogatives respectives énumérées du conseil d'administration et du directeur général dans la période de transition précédant le renouvellement des membres élus.

⁷⁰ Le 29 juin 2016.

⁷¹ Selon le ministère de l'Intérieur, les opérations qui ne relèvent pas de la gestion courante sont « *presque toujours l'aboutissement d'un processus de réflexion, de préparation, voire de négociation, qui associe nécessairement les instances dirigeantes de la fondation, conseil d'administration, bureau, conseil scientifique, directeur scientifique* ». Ce sont des décisions qui ont un impact structurant sur l'activité de la fondation : grandes lignes d'action, accords de partenariats, vote du budget, priorités scientifiques, modification substantielle de l'organisation interne, des méthodes de travail ou de gestion, ou de l'implantation des locaux, investissement majeur dans un équipement nouveau, recrutement de cadres et de chercheurs de haut niveau.

Rapport

La mission a constaté que ces principes avaient connu des difficultés d'application liées notamment aux larges subdélégations concédées antérieurement au directeur général par le bureau du conseil d'administration (*cf. supra*). De nombreux contrats et conventions ont continué d'être signés ou négociés en vue de leur signature à l'initiative du directeur général. Plusieurs d'entre eux, considérés comme excédant les limites de la gestion courante, ont fait l'objet d'un avis négatif du BCA. Lors de la réunion de cette instance le 18 juillet 2016, sur un total de 45 décisions signées ou en cours de signature par le directeur général, 3 décisions signées ont été rapportées⁷² et 26 en cours de signature ont été suspendues⁷³. Lors du bureau suivant du 6 septembre, 7 décisions supplémentaires ont été suspendues. Ont en outre été suspendus par le BCA, 19 contrats de travail à durée indéterminée (CDI) déclarés nuls par la présidente, qui a également exclu la transformation des contrats à durée déterminée (CDD) en CDI dans le cadre de la gestion des affaires courantes.

L'analyse des décisions soumises au contrôle du BCA peut soulever des interrogations sur la ligne de partage entre les décisions relevant de la gestion des affaires courantes et les autres. Il n'est pas certain, à titre d'exemple, que la transformation en CDI de CDD parvenus à leur terme légal doive être exclue de la gestion des affaires courantes. On peut également s'interroger sur la suspension de décisions dont le processus avait été engagé de longue date. Plusieurs de ces décisions de suspension semblent avoir obéi au moins autant à une logique de remise en cause rétroactive des délégations consenties au directeur général par le BCA, et du faible contrôle dont elles avaient fait l'objet, qu'au strict souci du respect du principe d'expédition des affaires courantes⁷⁴.

Ainsi, il semble utile, pour l'avenir, de préciser dans une note interne soumise à la validation du conseil d'administration, le périmètre de la « gestion courante » en cas d'attente de renouvellement des membres élus du CA, en particulier le sort à réserver à des décisions qui constituent le terme d'un processus engagé de longue date en vue de faire évoluer les activités de l'Institut Pasteur. La clarification des subdélégations consenties au directeur général de la fondation (*cf. proposition supra*) apparaît toutefois comme un objectif prioritaire permettant de prévenir une part importante des incertitudes apparues au cours de la dernière période de ce type.

Proposition n° 14 : Préciser, dans une note interne à l'Institut Pasteur validée par son conseil d'administration, le périmètre exact de « l'expédition des affaires courantes » par le conseil d'administration et le directeur général dans la période précédant le renouvellement des membres élus du conseil d'administration.

En second lieu, ni les statuts ni le règlement intérieur de l'Institut Pasteur ne désignent l'instance chargée de constituer la liste des candidats pour l'élection des dix membres du conseil d'administration n'exerçant pas leur activité au sein de l'Institut.

La mission observe que si, s'agissant des 31 personnalités extérieures de l'assemblée, l'article 5-e) des statuts prévoit qu'elles sont élues par ses membres en exercice « *sur proposition du conseil d'administration ou d'un membre de l'assemblée* », l'absence de précisions de ce type à l'article 3-c) des statuts sur l'élection de dix personnalités extérieures au conseil d'administration peut laisser supposer que les auteurs des statuts n'ont pas souhaité l'encadrer.

⁷² Création d'une unité de recherche en co-tutelle avec l'université de X (28/06/2016) ; contrat de licence exclusive avec la société Y. ; convention de mise à disposition du Z. d'un directeur de recherche de l'INRA (5/07/2016).

⁷³ *Cf.* annexe I.

⁷⁴ Le procès-verbal du BCA du 18 juillet 2016 fait apparaître que les suspensions décidées reposent sur le fait que les actions concernées avaient été engagées sans l'aval du conseil d'administration.

Rapport

Au cours de la crise de gouvernance survenue en 2016, les membres encore en exercice du conseil d'administration ont considéré que sa prérogative de convocation de l'assemblée en vue de l'élection de nouveaux membres du CA conférait implicitement à ce dernier un droit de regard sur la liste des candidats annexée à cette convocation⁷⁵. Toutefois, cette compétence n'est pas explicitée par les statuts et, plus largement, il apparaît difficile pour un conseil restreint à moins d'un quart de ses membres après un vote de défiance de faire valablement prévaloir une telle interprétation. La mission considère qu'il peut être déduit de sa prérogative de convocation qu'il revient au CA de procéder au recueil des candidatures, mais rien n'indique qu'il lui appartiendrait de proposer ces candidatures⁷⁶, ni de valider celles qui lui sont transmises⁷⁷.

Les statuts ne précisent pas davantage que l'assemblée⁷⁸ a compétence pour arrêter la liste des candidats en vue du renouvellement des membres élus du CA. Leur article 11 se borne à ce titre à indiquer que l'assemblée « *procède à l'élection des 16 membres du conseil d'administration (...)* ». L'assemblée peut difficilement, quoi qu'il en soit, prétendre arrêter unilatéralement la liste des candidats en ignorant le point de vue des membres de droit du conseil d'administration, sauf à prendre le risque de porter à la tête de l'Institut un conseil d'administration d'emblée profondément divisé.

Les deux instances n'ont ainsi d'autre alternative que de s'accorder *in fine* sur une liste de candidats. C'est à cette nécessité qu'a répondu la mise en place d'un « comité des sages » (*cf. supra*) chargé de faciliter l'élaboration d'une liste de candidats convenant à l'ensemble des instances statutaires. Ce groupe semble, toutefois, s'être écarté de l'usage voulant que le conseil d'administration, le directeur général et l'assemblée proposent chacun pour ce qui le concerne un tiers des candidats⁷⁹. C'est ainsi que le conseil d'administration du 13 septembre 2016 a refusé de se prononcer sur la liste issue des propositions du « comité des sages », considérant que certaines candidatures étaient contestables et nécessitaient, en tout état de cause, une vérification préalable de leur recevabilité⁸⁰.

Réuni à nouveau le 28 septembre 2016, le conseil d'administration a validé une nouvelle liste de candidats. Le 18 octobre, l'assemblée a élu 16 membres parmi les 26 candidats figurant sur cette liste⁸¹ et ouvert ainsi la voie à la reprise d'un fonctionnement institutionnel normal de la Fondation.

⁷⁵ En ce sens, il pourrait être invoqué que le conseil d'administration peut ne pas convoquer l'assemblée tant que la liste ne lui convient pas. *A contrario*, il paraît clair que le conseil d'administration ne pourrait durablement faire obstacle à la convocation de l'assemblée sans commettre un « abus de droit ».

⁷⁶ L'avant-dernier paragraphe de l'article 3 des statuts indique certes que le conseil d'administration peut procéder par cooptation au remplacement d'un des 10 membres élus au titre des personnalités extérieures sous réserve de l'avis favorable de la plus prochaine assemblée. Il paraît néanmoins difficile d'en déduire que dans une situation où le conseil d'administration a subi un vote de défiance entraînant son renouvellement, il conserve cette prérogative de choix des candidats, au demeurant limitée à deux membres dans le cadre de l'article 3.

⁷⁷ Réserve faite de la vérification de l'éligibilité des candidats qui est une précaution minimale pour sécuriser la mise en place du nouveau conseil.

⁷⁸ En pratique, le bureau des élus « pasteuriens ».

⁷⁹ *Cf.* procès-verbal du bureau du conseil d'administration du 18 juillet 2016.

⁸⁰ Il a ainsi été fait valoir que le président de l'université Paris V, membre de droit de l'assemblée des cent, ne pouvait être élu simultanément membre du conseil d'administration.

⁸¹ Quatre membres sur huit candidats et deux membres sur quatre candidats proposés respectivement par le Conseil scientifique et le comité d'entreprise conformément aux statuts ; 10 membres sur 14 personnalités extérieures proposées au vote de l'assemblée (dont 4 sur 5 candidats proposés au titre de leur compétence générale scientifique ou médicale et six sur neuf candidats proposés au titre de leur compétence générale administrative ou gestionnaire).

Rapport

Les tensions qui ont émaillé le processus de constitution de cette liste mettent en lumière la nécessité de règles claires de désignation des candidats permettant de restaurer rapidement une gouvernance opérationnelle de l'Institut Pasteur en cas de renouvellement des membres élus du conseil d'administration.

Proposition n° 15 : Préciser, dans les statuts de l'Institut Pasteur, la procédure d'élaboration et de validation de la liste des candidats transmise à l'assemblée aux fins de renouvellement des membres élus du conseil d'administration au titre du c) du B de l'article 3 des statuts de l'Institut.

Proposition n° 16 : Instaurer une procédure de contrôle préalable par le BCA de la conformité aux dispositions du c) du B de l'article 3 des statuts de l'Institut des candidatures aux fonctions de membre élu du CA.

*

* *

En conclusion, la mission propose une série de modifications, quelques-unes de nature statutaire, d'autres relevant davantage de bonnes pratiques, visant essentiellement à clarifier et mieux encadrer le fonctionnement du « triptyque institutionnel » formé par le conseil d'administration, l'assemblée et le directeur général de l'Institut Pasteur. Ses différentes propositions ne tendent pas à modifier les grands équilibres des statuts de la fondation mais au contraire à garantir le plein exercice, par chacune des instances, des fonctions qui lui sont dévolues.

Au regard de leur lettre de mission, les inspecteurs n'ont pas spécifiquement fait porter leurs analyses sur les dispositions de l'article 12 des statuts de l'Institut Pasteur relatives à la durée du mandat (quatre ans) et à l'âge maximal de nomination (65 ans) dans les fonctions de directeur général de l'Institut Pasteur. Ces dispositions, qui ont d'ores et déjà fait l'objet d'une réforme statutaire récente, ne lui paraissent pas en effet par elles-mêmes entraîner de risque particulier pour la fondation. Sur ce point, la mission souligne que, si les fonctions de directeur général revêtent un caractère central dans le fonctionnement de l'Institut Pasteur, l'exercice de la direction de l'institution par son conseil d'administration, sous le contrôle annuel de son assemblée, l'adoption par le conseil d'administration de plans orientant la stratégie de la fondation pour cinq ans et la stabilité des équipes administratives et scientifiques ne confèrent pas aux renouvellements réguliers du titulaire du poste de directeur général de risque majeur pour la continuité d'une fondation créée il y a 130 ans.

Certains interlocuteurs de la mission lui ont toutefois signalé que la durée actuelle du mandat de directeur général de l'Institut Pasteur pouvait être regardée comme relativement courte eu égard aux délais de mise en œuvre complète de son action. Sans se prononcer sur la durée idéale d'un tel mandat, la mission souligne que, le directeur général de la fondation étant statutairement susceptible d'être renouvelé dans ses fonctions pour un second mandat, soit une durée potentielle d'exercice de huit ans, l'émergence de ce sujet est essentiellement liée au fait, conjoncturel, que l'actuel directeur général ne pourra, en raison de son âge, être nommé pour un second mandat.

Rapport

Une réforme des dispositions concernées des statuts de l'Institut Pasteur correspondrait par conséquent à une - nouvelle - modification de l'article 12 reposant sur des motifs avant tout conjoncturels, et alors même que les différents acteurs concernés – et le directeur général lui-même - avaient par hypothèse intégré le principe d'un mandat unique de l'actuel directeur général lors de sa nomination. Devront par suite être appréciées les implications d'une réforme statutaire rapide et l'opportunité d'une révision qui, visant à prolonger les fonctions d'une personne déterminée⁸², devra reposer sur un accord collectif quant au caractère indispensable d'une poursuite de l'exercice desdites fonctions par son titulaire actuel.

Sous ces réserves concernant le point, secondaire aux yeux de la mission, d'une modification de l'article 12 des statuts de l'Institut Pasteur, différents schémas de révision statutaire pourraient être envisagés, en fonction de leur périmètre et de leur déploiement temporel.

L'essentiel aux yeux de la mission est d'engager des modifications statutaires visant à améliorer les conditions de renouvellement de ses représentants au CA par l'assemblée et de clarification du fonctionnement du « triptyque statutaire » formé par le CA, l'assemblée et le directeur général.

Deux schémas de révision statutaire pourraient dès lors être envisagés :

- ◆ mise en œuvre des propositions de modifications statutaires du présent rapport, à l'issue d'une concertation approfondie entre l'ensemble des acteurs concernés ;
- ◆ schéma précédent auquel s'ajouterait, dans le même temps, une modification de l'article 12 reposant sur une analyse globale de la pertinence de relever les durées de mandat et limites d'âge afférentes aux fonctions de directeur général.

⁸² Qui nécessiterait en toute hypothèse un consensus sur le choix entre une réforme exclusive de l'article 12 et une réforme plus étendue des statuts, à dégager à court terme par le conseil d'administration, l'assemblée de la fondation et le gouvernement, ainsi qu'une demande expresse du gouvernement de traitement rapide du dossier adressée au ministère de l'intérieur et au Conseil d'État. S'agissant du choix à opérer, la mission estime qu'il ne saurait reposer uniquement sur des considérations juridiques. Il résulte en effet des éléments qu'elle a recueillis qu'une modification statutaire qui ne viserait dans les faits qu'à prolonger l'exercice de ses fonctions par le directeur général actuel ne serait pas, pour ce seul motif, juridiquement privée de perspective.

2. L'organisation et le fonctionnement de l'Institut Pasteur apparaissent complexes, centrés autour du directeur général, et présentent un manque de cohésion entre services scientifiques et administratifs

L'Institut Pasteur présente, comme de nombreuses institutions publiques ou privées de taille significative, une dualité organisationnelle entre les services mettant directement en œuvre les missions stratégiques, en l'espèce les structures de recherche, et les services chargés de l'administration générale (« services supports »). Cette dualité implique, à la tête de l'organisation, une capacité de coordination et d'arbitrage entre la réalisation des objectifs stratégiques et le respect des contraintes administratives et financières.

2.1. Les évolutions de l'organisation interne de l'Institut Pasteur au cours des dernières années ont conduit à un renforcement des pouvoirs du directeur général

À titre liminaire, la mission précise qu'il est, bien sûr, parfaitement légitime que le directeur général de l'Institut Pasteur exerce et assume la responsabilité de l'ensemble des décisions prises au sein de la fondation.

Toutefois, les dispositifs de consultation et de contrôle de ses décisions n'apparaissent pas suffisamment clairs, solides et articulés entre eux. L'organisation interne mise en place par le DG a favorisé une forme d'émiettement des structures et créé des « zones de risques » pour le fonctionnement de l'Institut.

2.1.1. Le comité de direction, réuni régulièrement, n'apparaît cependant pas comme une instance sommitale d'arbitrage entre directions

À la suite de sa prise de fonctions, M. Christian Bréchet a instauré le principe d'une réunion hebdomadaire du comité de direction (CODIR) de l'Institut. Cette initiative a constitué un progrès indéniable par rapport à la situation antérieure et aurait pu créer une véritable collégialité autour du DG.

Toutefois, les réunions de cette instance se sont révélées peu structurées, sans ordre du jour ni relevés de décision formalisés⁸³. Cette situation semble en avoir limité les retombées positives pour le fonctionnement de l'institut.

Plus fondamentalement, la mission considère que l'absence de formalisation des arbitrages et orientations discutés et retenus dans le cadre du CODIR est susceptible de renforcer les risques de prises de décisions non partagées ou mal anticipées par l'équipe de direction.

En outre, l'absence de relevés de décisions formalisés peut conduire à des divergences d'interprétation sur ce qui a été réellement décidé, au risque de voir des directions conduire des travaux dans des directions opposées.

Proposition n° 17 : Formaliser et diffuser systématiquement auprès des membres du comité de direction de l'Institut Pasteur les ordres du jour et relevés de décisions hebdomadaires de cette instance.

⁸³ Seuls les CODIR « élargis » font l'objet d'un ordre du jour et d'un compte-rendu.

2.1.1.1. Le rôle central assuré par le directeur général dans le pilotage de la fonction scientifique de l'Institut Pasteur s'est accompagné d'un émiettement des instances consultatives placées auprès de lui

Il importe en premier lieu de relever que l'actuel directeur général de l'Institut Pasteur a décidé, dès sa prise de fonctions, d'exercer lui-même les fonctions précédemment dévolues au directeur scientifique.

En effet, il a annoncé aux membres du BCA, en septembre 2013, qu'il entendait supprimer le poste de directeur scientifique et le remplacer par une secrétaire générale scientifique⁸⁴. Comme l'a identifié le BCA, cette suppression conduisait de fait le DG à reprendre cette fonction.

Le DG étant, aux termes mêmes des statuts, obligatoirement une personnalité scientifique, il n'est en soi pas illégitime que M. Christian Bréchet ait estimé qu'il lui appartenait de porter la politique scientifique de l'Institut. Il n'en reste pas moins que l'organisation mise en place dans ce contexte apparaît peu lisible et éclatée entre une multitude de comités, dont il est difficile de comprendre les interactions. On ne trouve ainsi pas moins de cinq comités de nature scientifique, dont la composition est parfois très proche, chargés, à un titre ou à un autre, de se prononcer sur la politique scientifique de l'Institut.

La première observation porte sur le conseil scientifique, qui n'apparaît pas comme jouant le rôle central et indépendant d'orientation scientifique qui lui est exclusivement attribué par les statuts⁸⁵.

Comme l'avait relevé l'Inspection générale des affaires sociales en 2013⁸⁶, la révision des statuts adoptée en 2008 a renforcé le pouvoir du directeur général sur le conseil scientifique et a limité de fait son rôle d'organe indépendant⁸⁷.

Il ressort par ailleurs des entretiens menés par la mission, notamment avec son président, que son rôle est essentiellement centré sur l'évaluation de structures et de personnalités⁸⁸, au détriment de son rôle d'organe de réflexion et d'orientation sur la stratégie scientifique de l'institut qui devrait pourtant être central⁸⁹.

⁸⁴ La SG scientifique étant présentée comme un « *point de contact sur les questions scientifiques pour l'ensemble du campus* » sans que soit précisé son rôle exact (source : compte rendu du BCA de septembre 2013).

⁸⁵ Les statuts de l'Institut Pasteur ne prévoient qu'une instance d'orientation de sa politique scientifique placée auprès du directeur général. Réuni sur convocation du directeur général, il rend des avis « *sur tous les problèmes de politique et d'évaluation scientifique, d'organisation et de programme de la recherche et de l'enseignement ; il est consulté sur toutes les créations, suppressions et regroupements de services de recherche et d'enseignement. Il veille à l'évaluation périodique des entités de recherche.* ».

⁸⁶ Rapport de l'IGAS RM2012-139P d'avril 2013 : « *Appel à la générosité publique : contrôle du compte d'emploi des ressources de l'Institut Pasteur.* »

⁸⁷ Douze de ses seize membres sont, depuis 2008, désignés sur proposition du directeur général ; la réunion du conseil scientifique demeure à l'initiative exclusive du directeur général et le conseil scientifique donne des avis au directeur général « *et, éventuellement, au conseil d'administration* ».

⁸⁸ Évaluation des départements et unités avec le HCERES, des directeurs de centres, recrutements des G5, promotions des professeurs, éméritat, prix pasteurien.

⁸⁹ À titre d'illustration, le conseil scientifique a été informé du plan stratégique 2014-2018 de l'Institut mais n'a pas été formellement consulté et ne dispose pas des éléments - notamment financiers - qui pourraient éclairer ses avis. Son président regrette d'ailleurs qu'il n'y ait pas d'avantage de lien institutionnels entre le conseil d'administration et le conseil scientifique.

Rapport

Cette mobilisation du conseil scientifique sur les tâches d'évaluation peut expliquer sans doute, pour une part, la création d'autres organes, non prévus par les statuts, qui assument conjointement ou concurremment, auprès du directeur général, des rôles proches de celui du conseil scientifique :

- ◆ le collège des conseillers scientifiques : créé en 2013 à l'initiative de M. Christian Bréchet, ce collège a une composition très proche de celle du conseil scientifique puisqu'il comprend six « pasteuriens » et quatre membres extérieurs ; se réunissant chaque semaine, il est chargé de « *donner son avis sur des dossiers sur lesquels la direction doit prendre une décision et contribuer à la réflexion sur les grandes orientations que l'Institut doit prendre dans les années qui viennent* ⁹⁰ » ;
- ◆ le comité de direction scientifique (CODIS) : présenté comme un comité « décisionnel », le CODIS se réunit toutes les semaines autour du DG⁹¹. Il a un rôle de réflexion et de discussion sur la stratégie pasteurienne ;
- ◆ le collège des directeurs de départements scientifiques : il réunit, tous les 15 jours, les directeurs des onze départements scientifiques de l'Institut Pasteur autour du DG et de membres du CODIS⁹². Il a un rôle de réflexion et de discussion au sujet de la stratégie scientifique ;
- ◆ le *Pasteur Scientific Advisory Board* (PSAB) : mis en place à partir des années 2000, il se réunit annuellement et est composé actuellement de sept personnalités scientifiques étrangères de très haut niveau. Son rôle est de conseiller le directeur général sur les grandes orientations stratégiques de l'Institut⁹³.

Des dispositifs ont été mis en place pour essayer de coordonner ces différentes instances très proches. Le CODIS (hors DRH) participe ainsi à toutes les réunions du collège des conseillers scientifiques. Le conseil scientifique et le collège des conseillers scientifiques se rencontrent de façon informelle. Le directeur général a par ailleurs souhaité mieux coordonner l'action du PSAB avec les autres instances pasteuriennes, notamment en organisant des rencontres avec le conseil scientifique.

La décision récente prise par le DG de rétablir la fonction de directeur scientifique en lui donnant un rôle de « *référént scientifique au quotidien* », en binôme avec le secrétariat général scientifique ne paraît pas, à cet égard, de nature à clarifier les rôles et compétences en matière de pilotage de la politique scientifique. De fait, la coexistence d'un secrétariat général scientifique et d'un directeur scientifique qui n'a pas autorité sur les directions scientifiques (comme c'était le cas pour l'ancien DGA scientifique) paraît peu rationnelle.

Plus globalement, la mission s'interroge sur les avantages de la multiplication d'instances dont le rôle et la composition paraissent très proches, qui dépendent toutes du seul DG. Sans remettre en cause en particulier l'apport d'un organe comme le PSAB, composé de personnalités scientifiques de très haut niveau, la mission relève que l'organisation actuelle contribue, de fait, à marginaliser l'unique organe statutaire que constitue dans ce domaine le conseil scientifique et soulève, également, la question du positionnement du DG dans l'exercice de sa fonction d'arbitrage entre les pôles administratifs et scientifiques.

⁹⁰ Source : secrétariat général scientifique.

⁹¹ Composition du CODIS : le DG, le directeur scientifique, le directeur de l'évaluation scientifique, le directeur des carrières scientifiques, la directrice adjointe RH, la SG scientifique.

⁹² Directeur scientifique, directeur de l'évaluation scientifique, le directeur des carrières scientifiques et la secrétaire générale scientifique.

⁹³ A titre d'exemple, le directeur général l'a sollicité sur l'analyse du plan stratégique et, récemment, sur le projet d'extension de l'Institut Pasteur sur le plateau de Saclay.

Proposition n° 18 : Clarifier et rationaliser les compétences et modalités d'intervention des différents services et commissions à caractère scientifique de l'Institut Pasteur, en veillant à éviter les chevauchements d'attributions.

Proposition n° 19 : Renforcer le rôle du directeur scientifique pour en faire un véritable adjoint auprès du directeur général, en charge de la coordination et interlocuteur du DG et du DGA sur l'ensemble des questions scientifiques intéressant l'Institut.

2.1.2. La gestion des ressources humaines et de la masse salariale de l'Institut Pasteur apparaît éclatée et peu lisible dans son pilotage

Plusieurs initiatives, prises en 2013 et 2014, ont significativement complexifié les modalités de gestion des ressources humaines au sein de l'Institut Pasteur, notamment :

- ◆ la création d'un comité « ressources humaines » (CoRH) en 2013 : cette instance est en partie chargée de définir le schéma d'emplois de l'Institut et d'en assurer le suivi en validant le recrutement des techniciens et des ingénieurs financés au moyen des « fonds propres » de la structure. Or, les informations recueillies par la mission indiquent que la plupart des décisions de recrutements sont prises lors des réunions du CODIS⁹⁴, voire par le directeur général seul, sans nécessaire prise en compte du schéma d'emplois préalablement établi. Ce partage organisationnel, combiné au caractère non contraignant du schéma d'emplois apparaît comme l'un des facteurs de dépassement annuel des effectifs et masse salariale budgétés (*cf. infra*) ;
- ◆ la création en 2014 du service « mission accueil, accompagnement et suivi des carrières des chercheurs » (MAASCC) au sein de la direction des ressources humaines afin d'assurer une mission de proximité auprès des doctorants et chercheurs contractuels. Cette structure a largement étendu son champ de compétences et se trouve ainsi en concurrence avec plusieurs autres services ou directions, notamment le service « Proximité RH » et la direction des carrières scientifiques..

La liste des services et instances impliquées dans le recrutement et la carrière des personnels de l'Institut (*cf. annexe III*) montre une imbrication fonctionnelle qui engendre un émiettement des responsabilités. Aucun des documents communiqués à la mission ne permet de déterminer avec précision les critères définissant le périmètre de ces différents services. La complexité de ce fonctionnement, les chevauchements de compétence qu'il induit, sont sources de tensions perceptibles entre les équipes. La mission a eu des difficultés à déterminer ce qui relève clairement de l'une ou l'autre des différentes structures. Cette complexité a encore été accentuée par le rôle transversal joué par la MAASCC. Ce problème, a d'ailleurs été relevé par le comité d'audit financier, certains de ses membres évoquant un « doublon », d'autres allant jusqu'à suggérer l'existence de « deux directions des ressources humaines ». Le double rattachement de la MAASCC au DRH et directement au directeur général⁹⁵ accentue l'absence de lisibilité des compétences et responsabilités.

⁹⁴ Le CODIS, instance décisionnaire non prévue par les statuts de la fondation, se prononce en principe sur le recrutement et la durée des contrats des chercheurs contractuels sur « fonds propres ».

⁹⁵ La MAASCC est le seul service de la DRH connaissant un tel double rattachement.

Rapport

La budgétisation et le suivi global du schéma d'emplois et de la masse salariale de l'Institut se caractérisent également par leur complexité organisationnelle et fonctionnelle. Ces compétences sont en effet conjointement assurées par la direction financière et la direction des ressources humaines de la fondation, sans complète transparence des données ni mise en commun des outils utilisés. La DRH, s'appuyant depuis 2015 sur un outil informatique de modélisation de la masse salariale performant, propose, dans le cadre de la budgétisation initiale, plusieurs scénarios d'évolution de cette dépense au regard d'un cadre budgétaire fixé de manière globale par la direction financière. Toutefois, elle ne dispose pas de la répartition – essentielle au regard de la soutenabilité de la masse salariale de l'Institut⁹⁶ – de l'origine des financements des personnels (fonds propres de la fondation ou contrats de recherche notamment, *cf. infra*) et la mission a constaté que cette modélisation sous-tendant en principe la budgétisation initiale ne constituait pas en cours d'exécution un réel cadrage des décisions successives de gestion des ressources humaines (recrutements, mesures générales et catégorielles).

Plus largement, la multiplicité et l'articulation complexe entre les instances décisionnaires susmentionnées ne permet pas l'élaboration de processus de décision clairs et conduit en définitive à accentuer le pilotage des ressources humaines et de la masse salariale de l'Institut Pasteur par arbitrages infra-annuels directs et successifs du directeur général (*cf. annexe III*).

Proposition n° 20 : Clarifier l'organisation et le fonctionnement des différents services intervenant dans le champ de la gestion des ressources humaines, en veillant à éviter les chevauchements d'attributions.

Proposition n° 21 : Afin d'assurer une meilleure articulation entre modélisation et exécution de la masse salariale, clarifier et mieux coordonner les interventions de la direction des ressources humaines et de la direction financière sur ces sujets.

2.1.3. Le développement du réseau et la collecte de dons au niveau international font l'objet d'un pilotage direct par le directeur général

La collecte internationale constitue un des points développés dans le cadre du plan stratégique 2014-2018 pour développer les ressources de l'Institut Pasteur. Son organisation repose sur cinq fondations de droits étrangers, dont deux seulement sont actives⁹⁷. Le directeur général de l'Institut Pasteur assure également les fonctions de président de ces deux fondations de droit étranger.

L'organisation retenue en matière de développement du réseau de collecte de dons à l'international apparaît à la mission comme trop concentrée sur la personne du directeur général, auquel cette action est aujourd'hui directement rattachée. Si ce contexte s'explique en partie par le refus du conseil d'administration⁹⁸, de recruter à la direction de l'Institut Pasteur un cadre de haut niveau chargé du transfert technologique et des relations industrielles sur la base d'un CDI à temps partiel, il n'en demeure pas moins que l'organisation actuelle apparaît aujourd'hui à la mission à la fois mal structurée et trop centrée sur le directeur général.

⁹⁶ *Cf. infra*.

⁹⁷ *Pasteur Foundation* de New-York et *fondation Pasteur Suisse* basée à Genève.

⁹⁸ BCA du 19 mai 2014 (*cf. annexe I*).

Rapport

Ainsi, l'organisation retenue repose sur une coordination mise en place en 2014 impliquant les directeurs, des consultants et le directeur général. Or, en parallèle, existe un pôle « développement international »⁹⁹ rattaché au pôle « dons et mécénat » de la direction de la communication et du mécénat, sans que la mission ait pu déterminer très précisément quelles missions incombaient à ce pôle en dehors d'une mission « *d'interface avec les fondations et les personnes basées à l'étranger en charge de la collecte internationale* »¹⁰⁰.

Or, la collecte de dons à l'international est identifiée dans la cartographie des risques établie par le comité d'audit et financier du conseil d'administration comme une activité devant faire l'objet d'une identification des risques et, éventuellement, d'un plan d'action associé.

À cette fin a été conduit un audit¹⁰¹, dont les conclusions en matière d'organisation de la collecte internationale étaient les suivantes : « *Le rôle de la Direction Communication et Mécénat demeure flou en matière d'implication sur le périmètre international. Le Directeur devait se voir fixer des objectifs en 2015 par le DG de l'IP. La nouvelle responsable Dons et Partenariats doit voir son rôle précisé dans la collecte internationale. La coordination internationale ne vient pas actuellement supporter la mise en œuvre d'un plan stratégique et se résume dans les faits à des « conference calls » ou réunions physiques d'échanges d'informations ou de bonnes pratiques. En outre, le contrat du Senior Advisor en charge de cette coordination n'a pas été formellement renouvelé alors que la collaboration avec l'IP perdure.* »

La mission partage ces conclusions et considère que la structuration du pôle « développement international » doit être précisée et les processus d'organisation et de décision clarifiés.

Proposition n° 22 : En s'appuyant sur les conclusions de l'audit conduit à la demande du comité d'audit et financier du conseil d'administration, clarifier les rôles attendus de la direction « communication et mécénat » de l'Institut Pasteur en matière de « fundraising » international et de pilotage des structures de collecte à l'étranger.

2.2. L'organisation et le fonctionnement actuels de l'Institut Pasteur lui font courir des risques justifiant des changements de pratiques à court terme et un approfondissement de la démarche de contrôle interne

2.2.1. La priorité accordée au développement de l'activité scientifique de l'Institut ne s'est pas accompagnée d'une vigilance suffisante en matière de respect des procédures et de maîtrise des risques

Il ressort des entretiens avec les services de l'Institut Pasteur, des premiers travaux du cabinet¹⁰² chargé de mettre en œuvre le plan d'audit 2016 validé par le conseil d'administration¹⁰³, ainsi que de certains dossiers examinés par la mission, que l'activité de la fondation présente un ensemble préoccupant de points de fragilité, en particulier l'activité contractuelle.

⁹⁹ Qui compte deux personnes.

¹⁰⁰ Cf. note sur la collecte de fonds à l'international du 27 octobre 2016 transmise par le directeur général de l'Institut Pasteur en réponse à la demande de la mission.

¹⁰¹ Audit réalisé par le cabinet Grand Thornton dont les conclusions ont été rendues en septembre 2016, cf. *infra*.

¹⁰² Cabinet Grand Thornton en consortium avec CGI.

¹⁰³ Voir *infra* point 2.2.3

Rapport

2.2.1.1.L'activité contractuelle de l'Institut Pasteur a fortement augmenté depuis 2012

La croissance du volume de contrats traités est supérieure à 70 % sur la période 2012-2015 et la trajectoire est proche de 100 % sur la période 2012-2016¹⁰⁴. Ventilée par type de contrats, cette activité apparaît en 2015 concentrée aux trois quarts sur les contrats d'affaires et les contrats relatifs à la propriété intellectuelle et aux nouvelles technologies (dont près de la moitié pour le droit des affaires).

Tableau 1 : Évolution de l'activité contractuelle de l'Institut Pasteur (nombre de dossiers traités par la direction juridique entre 2012 et 2016)¹⁰⁵

Année	Total
2012	539
2013	589
2014	852
2015	929
2016 (9 mois)	804

Source : Institut Pasteur (direction juridique).

Tableau 2 : Répartition de l'activité contractuelle de l'Institut Pasteur en 2015 (nombre de dossiers traités)

Pôles	Nombre de contrats	Part de l'activité contractuelle
Droit de la santé	246	19 %
Droit de la propriété intellectuelle et des nouvelles technologies	316	25 %
Droit des affaires	620	49 %
International	71	6 %
Corporate/RIIP	15	1 %
Total	1 268	100 %

Source : Institut Pasteur (direction juridique), mission.

Cette activité conséquente, porteuse d'enjeux importants dans les domaines juridiques, financiers, stratégiques et d'image nécessite d'être encadrée rigoureusement.

Or, tant les travaux menés par le cabinet d'audit mandaté par l'Institut Pasteur que les divers dossiers contrôlés par la mission montrent que l'activité contractuelle de l'Institut Pasteur mais aussi les processus de décision qui s'y rapportent comportent aujourd'hui des zones de risques préoccupantes.

¹⁰⁴ Étant précisé que l'activité contractuelle s'est trouvée réduite au 3^e trimestre 2016 en raison de la crise institutionnelle (périmètre en principe limité à la gestion des affaires courantes).

¹⁰⁵ Hors contrats de la direction des ressources humaines.

2.2.1.2. Les audits internes mettent notamment l'accent sur trois zones de risques : la conformité aux règles et procédures, la collecte de dons à l'international et la sécurité informatique

En matière de conformité à la réglementation et aux règles internes, aux normes et engagements pris et aux processus internes, le cabinet d'audit précité met notamment en exergue une application insuffisante des procédures¹⁰⁶ et une remontée trop fréquente des dossiers à l'arbitrage du directeur général, avec pour conséquence une déstabilisation de certaines directions centrales et une protection juridique insuffisante du directeur général, « le dispositif des délégations étant rendu de facto inopérant »¹⁰⁷.

Sont également soulignés les risques, en termes d'image et de responsabilité, liés à la présence du directeur général dans les conseils d'administration de nombreux instituts Pasteur à l'étranger, dans l'hypothèse d'opérations contestables¹⁰⁸.

Le consultant souligne enfin, parmi les risques à traiter en priorité¹⁰⁹, celui de non sécurisation de l'opportunité, du montage et du suivi des projets et contrats de recherche¹¹⁰ qui correspond à trois séries d'enjeux : conformité des projets aux valeurs et engagements éthiques de l'IP, à ses intérêts et garantie du respect de ses engagements contractuels.

2.2.1.3. Les investigations conduites par la mission sur différents dossiers¹¹¹ confirment l'existence de problèmes de non-conformité, liée au respect insuffisant de la réglementation, des procédures et du système de délégations en place

- ◆ Le non-respect de règles sanitaires dans la gestion d'un événement impliquant des micro-organismes et toxines (« MOT »)

En octobre 2015, l'Institut Pasteur a reçu des tubes contenant des échantillons de MERS-Coronavirus en provenance de l'Institut Pasteur de Corée. La réglementation sanitaire relative aux MOT subordonne à l'autorisation préalable de l'ANSM toute opération les concernant, compte-tenu de leur caractère hautement pathogène et des risques liés à leur dissémination éventuelle. En application de cette réglementation, l'Institut Pasteur avait obligation de déclarer à l'ANSM la réception de ces échantillons et d'obtenir son accord pour toute opération les concernant. Or, il ressort des éléments dont la mission a eu connaissance¹¹² que l'Institut Pasteur a pris la décision de détruire ces échantillons sans information préalable de l'autorité sanitaire. Il n'a donc pas respecté la réglementation sanitaire sur ce point.

¹⁰⁶ Saisine tardive des services supports, voire absence de saisine entraînant des risques de non-conformité.

¹⁰⁷ « Risque compliance- restitution finale » - Cabinet Grant Thornton.

¹⁰⁸ Comme le montre la polémique sur le transport illégal de tubes de microorganismes hautement virulents de l'Institut Pasteur de Corée à l'institut Pasteur de Paris, dont les médias locaux se sont fait l'écho.

¹⁰⁹ Les risques identifiés étant cotés selon trois axes : fréquence, impact et degré de maîtrise par l'IP.

¹¹⁰ Sont également cités, notamment, le risque de changement brusque de la réglementation, le risque fiscal lié au statut de FRUP et celui de défaillance dans la protection des données (personnelles et de santé).

¹¹¹ Ces investigations n'ont pas porté sur un échantillon aléatoire mais sur une vingtaine de dossiers qui lui avaient été signalés. Elles confirment la réalité des risques contractuels mais ne permettent pas d'évaluer leur fréquence.

¹¹² La mission précise qu'elle n'a pas mené en propre d'investigation sur la gestion de cet événement, dans la mesure où elle avait exclu les risques en matière de santé publique et de sécurité sanitaire de son champ d'intervention. Néanmoins, elle a souhaité souligner les problèmes de non-conformité mis en lumière à cette occasion. Un contrôle a par ailleurs été diligenté par l'ANSM, autorité en charge du respect de la réglementation sur les MOT.

Rapport

Il peut être observé que cet incident est survenu peu de temps après un contrôle de l'IGAS et de l'IGAENR¹¹³ relatif à la sécurité de la gestion des échantillons biologiques à risque sanitaire, qui avait souligné l'insuffisante traçabilité de cette gestion.

La mission ne peut donc que souligner l'impératif qui s'attache pour l'Institut Pasteur à une maîtrise effective des risques de non-conformité relatifs à la gestion des échantillons biologiques, au cœur de ses missions.

S'agissant des recherches menées par les unités, il a par ailleurs été indiqué à la mission que celles-ci commençaient parfois sans qu'une assurance ait été préalablement souscrite comme le prévoit la réglementation.

Proposition n° 23 : Définir et engager sans délai un plan d'action en vue de garantir la traçabilité de la gestion et le respect de la réglementation sanitaire en matière d'échantillons biologiques.

Il ressort en outre des contrôles opérés par la mission des problèmes de non-conformité de la gestion des dossiers à plusieurs niveaux : achat de prestations, « fléchage » de dons et protection de la confidentialité et de la propriété intellectuelle.

- ◆ Le respect non systématique des processus et des règles internes en matière d'achats de prestations

La mise en place d'un processus de gestion de la fonction achats n'a pas fait obstacle à des non-conformités ponctuelles.

En 2011, l'Institut Pasteur dépassait les 50 000 commandes, auprès de plus de 1 500 fournisseurs, pour un total supérieur à 100 M€ d'achats¹¹⁴. Trois types d'achats sont concernés : les frais généraux, les achats techniques et les achats scientifiques. Une démarche de rationalisation des dépenses a été progressivement déployée au travers, notamment, de la mise en place d'un outil informatique de gestion des commandes¹¹⁵, avec le double objectif, pour les utilisateurs, de simplifier et fluidifier ces commandes et, pour l'Institut Pasteur, d'assurer la traçabilité des opérations, sécuriser l'engagement des dépenses et faciliter leurs règlements¹¹⁶. Les commandes des unités scientifiques et des autres entités sont saisies en ligne *via* l'outil SAP et passées directement auprès des fournisseurs référencés moyennant un processus de validation intégré au niveau de l'unité. Au-delà de certains seuils, la validation du département des achats est nécessaire. Le recours à un appel d'offres est par ailleurs obligatoire au-delà de certains seuils financiers, variables selon les types d'achats (prestations intellectuelles ou de services, maintenance, équipement, consommables). Par exemple, pour les achats de prestations de services scientifiques, un appel d'offres est nécessaire au-delà de seuils compris entre 30 000 € et 100 000 €.

¹¹³ Rapport IGAS-IGAENR de juillet 2014, « Mission de contrôle de la sécurité et de la sûreté biologiques de laboratoires de haute sécurité de l'institut Pasteur à Paris ».

¹¹⁴ Document interne IP « Les procédures Achats - rationaliser et optimiser la chaîne de dépenses » V4.0 du 9 septembre 2012.

¹¹⁵ Intégré au progiciel de gestion SAP.

¹¹⁶ La mise en place de cet outil a permis selon les données communiquées par l'IP de réduire fortement les délais de commande des articles, passés en un an d'environ 7 jours à moins de 3 jours. Le nombre de factures a diminué en parallèle de 10 %. Le nombre de fournisseurs a en revanche augmenté.

Rapport

Les informations recueillies par la mission font apparaître que des catégories d'achats ne se voient pas appliquer, y compris en cas d'atteinte des seuils applicables, les règles formelles de l'appel d'offres. S'il s'agit pour une part de prestations relevant de fournisseurs considérés comme placés en situation de monopole¹¹⁷, c'est également le cas de prestations relevant de divers secteurs tels que les assurances, les études cliniques, la consultance, le transport, la traduction ou le recrutement de personnels¹¹⁸ (cf. sur ce dernier point l'exemple ci-dessous).

La mission a constaté plusieurs cas de non-conformité en matière, notamment, d'achats de prestations de service :

- Démarrage d'une prestation de services informatiques sans contrat préalablement signé par l'Institut Pasteur :

Dossier identifié	Description succincte	Problème/dysfonctionnements identifiés
Démarrage d'une prestation sans contrat	Intervention dans les locaux de l'Institut Pasteur à compter du 13 juin 2016 d'un prestataire recruté par la direction des services informatiques et adossé à une société de portage suisse dans le cadre du projet « <i>Pasteur Data Warehouse</i> », sans contrat préalablement signé par l'Institut Pasteur ; Régularisation ultérieure par la signature d'une « <i>letter of intention</i> » (LOI) suivie de la signature d'un contrat et d'un avenant par la société de portage et l'Institut Pasteur.	Exécution sans contrat préalable d'une prestation comportant des risques particuliers (protection du patrimoine scientifique de l'Institut Pasteur, confidentialité des données) <ul style="list-style-type: none"> ▪ non-respect du circuit d'instruction de signature des contrats ; ▪ Absence d'appel d'offres pour la réalisation de la première phase d'un projet dépassant au total les 30 000€ seuil prévu par le processus achats ; ▪ Non-respect du processus achats SAP

Source : Institut Pasteur.

- Non-respect des conditions de seuils : l'Institut Pasteur a sollicité l'aide d'un cabinet de recrutement afin de pourvoir les postes vacants de directeur de la technologie et de directeur de la valorisation à l'automne 2013, prestation dont le coût a été estimé par ce cabinet dans son devis à 54 000 €. Selon les éléments dont dispose la mission, la procédure devant présider à l'achat de prestations de services supérieures à 30 000 € en application des règles internes à l'Institut (appel d'offres piloté par le département « achat ») n'a pas été pleinement suivie.
- Fractionnement de commandes : la prestation d'un traiteur, engagé par la fondation à l'occasion d'un colloque, bien qu'ayant fait l'objet d'un unique devis, a donné lieu à l'émission de deux factures¹¹⁹ chacune en deçà du seuil de mise en concurrence. Aucun autre devis que celui du prestataire choisi n'a été communiqué à la mission.

Proposition n° 24 : Dans le cadre du renforcement du dispositif de contrôle interne (cf. proposition n° 27 *infra*), faire (i) de la poursuite du taux de progression du taux de couverture des achats par le département achat, (ii) de l'amélioration du processus de contractualisation, conjointement avec la direction juridique et (iii) du respect des règles fixées dans les procédures achats de l'Institut Pasteur, des objectifs prioritaires.

¹¹⁷ Notamment : Compagnie parisienne de chauffage, Cité universitaire de Paris.

¹¹⁸ Source : Institut Pasteur, département « achat ».

¹¹⁹ S'élevant respectivement à 16 072,45 € et 24 757,27 €.

Rapport

- ◆ La mission a constaté par ailleurs un cas d'acceptation de « don fléché » ne relevant pas de l'objet de la fondation : un chercheur de l'Institut a adressé à ce dernier un don de 10 000 € destiné à financer la prolongation du CDD de son assistante ; l'acceptation de cette libéralité s'écartant de l'objet de l'Institut a été explicitement validée par le directeur général.
- ◆ Les engagements de confidentialité demandés aux visiteurs étrangers sont en outre appliqués de façon inconstante :
 - Les chercheurs de l'Institut Pasteur accueillent régulièrement des visiteurs étrangers intéressés par leur activité. Afin de protéger les intérêts scientifiques de la fondation, une règle interne prévoit la signature préalable par ces visiteurs d'un engagement de confidentialité dit « *confidential disclosure agreement* » (CDA). Il s'avère que l'application de cette procédure est inconstante, sans que les critères justifiant d'y déroger soient définis¹²⁰.
 - Il conviendrait par ailleurs d'expertiser la question des contrats des « *visiting professors* » qui partagent leur activité de recherche entre leur institution d'origine et l'Institut Pasteur pour apprécier la nécessité éventuelle de prévoir des clauses additionnelles visant à prémunir l'Institut Pasteur contre le risque de détournement de ses données et résultats.
- ◆ Un projet de partenariat à fort impact stratégique et éthique a été lancé sans accord préalable du conseil d'administration :

Un projet de partenariat a été lancé par la direction générale avec la société X., affiliée à Y., en vue de développer la recherche sur certains vecteurs viraux *via* la valorisation des ressources biologiques des instituts du réseau et les échanges de données associés. Centré sur l'Institut Pasteur de Dakar, ce projet, présenté sous forme de « *letter of intention* » (LOI) comportait trois phases :

- un colloque international à l'Institut Pasteur portant sur l'échange de données au sein du réseau international de l'Institut Pasteur (RIIP) en lien avec le projet *Pasteur Global Health Genomic Center*¹²¹ (GHGC) en vue de définir le cadre de projets de partenariats ;
- la planification d'un projet pilote du GHGC impliquant l'Institut Pasteur de Dakar en lien avec la base d'étude de X. ;
- la planification de fournitures de données et d'analyse en soutien du projet de contrôle des arbovirus de X., impliquant le réseau des Instituts Pasteur.

¹²⁰ La mission a eu notamment connaissance d'un refus de signature de « CDA » par le directeur de la société Z., société privée chinoise de capital-risque, avalisé par le Directeur général alors même que celui-ci était amenée à bénéficier de présentation de recherches de l'Institut Pasteur dans le cadre d'une visite les 21, 22 et 23 juin 2016.

¹²¹ Selon le directeur général, ce projet vise à mettre en réseau, de façon progressive des instituts dotés de capacités de ressources biologiques et d'analyse des données (BCA du 3 juin 2016).

Rapport

Le soutien financier de X. s'élevait au total à 500 000 \$, dont 200 000 \$ au titre de l'organisation du colloque. Ce projet a été inscrit pour information, comme indiqué *supra*, à l'ordre du jour du conseil d'administration de mars 2016. À la demande de certains de ses membres, il a ensuite été examiné en CAF, puis par le BCA du 3 juin 2016. Considérant que ce projet nécessitait de conduire une analyse de risques et d'opportunité approfondie au regard de ses enjeux éthiques, scientifiques, de protection de la propriété intellectuelle et des données de santé, le BCA a limité au terme des discussions menées son accord à la première phase d'organisation d'un colloque. L'anomalie constituée par l'absence de sollicitation préalable du conseil d'administration a été soulignée lors de cette réunion, notamment par sa présidente qui avait souhaité l'organisation d'un séminaire du conseil d'administration sur ce projet très stratégique pour le réseau et l'Institut Pasteur. Par ailleurs, sur le plan des processus, il peut être observé que le projet a fait l'objet de 13 versions successives dont la dernière s'écarte de celle proposée par la direction juridique.

Le manque de doctrine claire et de vigilance de la fondation concernant la protection de sa propriété intellectuelle qu'illustre ce dossier souligne à nouveau la nécessité d'un cadre de référence.

2.2.1.4. Le cadre de protection de la propriété intellectuelle doit être renforcé

Plus généralement, outre les dysfonctionnements dans l'application des règles internes concernant les « CDA » et la valorisation des activités au travers d'accords de partenariats (*cf. supra*), la mission a constaté un manque de doctrine et de référentiels dans deux domaines : l'encadrement contractuel des *starts-ups* hébergées ou soutenues par l'Institut¹²² d'une part, les accords de partenariat de ce dernier avec l'industrie d'autre part.

- ◆ Le soutien aux *starts-ups* devrait être adossé à un cadre de référence global propre à garantir les intérêts de la fondation.

Il convient d'observer qu'en pratique, la dynamique de création des *starts-ups* impulsée il y a une dizaine d'années semble marquer le pas. Un peu plus d'une dizaine de *starts-ups* restent aujourd'hui soutenues par l'Institut Pasteur, dont certaines ont une activité réduite. Comme le reconnaissent eux-mêmes les responsables rencontrés, qui jugent néanmoins nécessaire pour l'Institut de maintenir son implication dans ce domaine, les bénéfices financiers du soutien aux *starts-ups* ne sont pas avérés¹²³.

Au regard de l'imbrication des moyens de fonctionnement des *starts-ups* et de l'Institut Pasteur, les contrats passés par l'Institut Pasteur dans le cadre du soutien à ces entreprises devrait prendre en compte à tout le moins plusieurs préoccupations :

- protéger les recherches conduites au titre de l'activité « pasteurienne » ;
- protéger les données biologiques de l'Institut ;
- fixer une doctrine de répartition équitable entre l'Institut et la start-up des droits de propriété sur les produits de son activité.

¹²² La fondation soutient la création de *starts-ups* dans l'objectif de valoriser son portefeuille de brevets. L'activité des *starts-ups* porte sur les phases précoces de développement d'un produit ou d'une application dont les perspectives de viabilité et de valorisation sont encore trop incertaines pour intéresser l'industrie. Le soutien à la création de *starts-ups* poursuit un triple objectif : soutien à l'innovation, attractivité pour les chercheurs qui souhaitent s'investir dans la valorisation de leur activité de recherche et développement des recettes de valorisation. Le soutien de l'Institut est accordé en principe pour une période limitée dans le temps, sous forme « d'hébergement », la société bénéficiant d'un hébergement gracieux dans les locaux de l'Institut et d'une mise à disposition partielle de chercheurs. La fondation bénéficie en contrepartie d'une partie des droits sur les produits et applications développés.

¹²³ Il ne semble pas que des études aient été conduites pour évaluer précisément le retour sur investissement du soutien accordé aux *starts-ups*.

Rapport

La mission n'a pas eu connaissance d'un cadre de référence global répondant à ces préoccupations. L'utilisation des données biologiques semble toutefois régie par des contrats spécifiques (« *material transfer agreement* » ou MTA).

- ◆ Les accords de partenariat passés par l'Institut Pasteur ne présentent par ailleurs pas toujours les garanties nécessaires.

La mission a eu notamment connaissance d'un accord de partenariat avec X., dans le cadre d'un projet de recherche¹²⁴, qui présente des zones de risque pour l'Institut Pasteur liées notamment à la situation ambivalente d'un chercheur de la fondation, initialement co-directeur de ce projet et aujourd'hui salarié de X. mais qui conserve semble-t-il un libre accès à son ancien laboratoire à Pasteur, dont il est au surplus toujours présenté comme responsable. La protection des données et des résultats des recherches conduites par l'Institut semble difficilement pouvoir être pleinement garantie dans ces conditions. Il conviendrait donc que les accords de partenariat sur des projets de recherche comportent des clauses d'encadrement de la mobilité des chercheurs d'une entité à l'autre. La direction juridique constate par ailleurs une multiplication des accords de collaboration avec des organismes de recherche étrangers impliquant l'accès des chercheurs concernés aux laboratoires et installations de l'Institut qu'elle juge nécessaires de mieux encadrer.

Ainsi, l'exemple de l'institut de recherche technologique (IRT) Y. doit constituer un sujet de réflexion quant à certaines collaborations entre l'Institut Pasteur et d'autres organismes. Cet IRT avait pour objectif initial d'être complémentaire des domaines de compétence de ses fondateurs (Institut Pasteur et industriels, dont Z.). Or, en septembre 2013, le BCA de l'Institut Pasteur a constaté que « *le domaine d'activité de Y. est peu technologique et que Y. semble développer ses activités dans des domaines identiques à ceux de ses fondateurs académiques en se positionnant en couche supplémentaire, dont la valeur ajoutée reste à démontrer.* ». Il est identifié ainsi un risque de captation des collaborations industrielles et de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, dans le cadre d'un débat sur les liens d'intérêt (cf. *supra*), le bureau du conseil d'administration du 10 avril 2014 a demandé un point sur Y. dont M. Christian Bréchet a indiqué qu'il avait été nommé vice-président. Enfin, le 17 novembre 2014, Y. a été présenté devant le CA de l'Institut Pasteur. La présentation portait sur la composition de l'IRT Y. (grands groupes, organismes académiques et PME), les modes de financement et les règles de la propriété intellectuelle, ainsi que sur la question des interactions entre Y. et l'Institut, notamment au sujet des animaleries et des collections. Après discussion, la présidence indique trois points de vigilance à la direction générale de l'Institut : la relation directe avec les industriels, l'avenant concernant la propriété intellectuelle et, enfin, la nécessité d'informer régulièrement le bureau du conseil des travaux. Enfin, la présidente a noté que l'Institut Pasteur pouvait continuer à avoir des relations avec les industriels, indépendamment de Y.

Proposition n° 25 : Renforcer l'encadrement et le suivi de la politique de soutien aux *start-ups* et des accords de partenariat menée par l'Institut Pasteur afin notamment de garantir la protection de la propriété intellectuelle de la fondation.

¹²⁴ Il a été indiqué à la mission que le projet d'accord-cadre portait sur un partenariat avec la société X. dans le cadre du labex « Milieu Intérieur » et prévoyait des options de licence en sa faveur.

2.2.1.5. Les contrats de collecte de fonds à l'international sont peu rigoureux

La collecte de dons à l'étranger, dont l'organisation est perfectible (*cf. supra*), a donné lieu à la passation de 14 contrats de consultants ou de prestations de service dont certains ont été payés par la *Pasteur Foundation* de New York¹²⁵. L'examen de ces contrats soulève plusieurs questions, en particulier :

- ◆ l'absence d'un cadre de référence comportant notamment :
 - un diagnostic de base (analyse de l'environnement juridique et des tendances en matière de mécénat scientifique dans chaque zone géographique à l'étranger et modalités d'action à privilégier) ;
 - des grilles indicatives de tarifs de prestations et permettant de s'assurer de la pertinence des prestations à fournir ;
- ◆ l'absence d'appel d'offres ou de mise en concurrence préalable à la signature des contrats passés ;
- ◆ le manque de clarté des engagements souscrits par les contractants en contrepartie de leur rémunération ;
- ◆ le caractère généralement forfaitaire des rémunérations des prestations (alors qu'on aurait attendu une rémunération au moins partielle proportionnelle aux résultats) ;
- ◆ des prestations payées sans contrat signé¹²⁶ ;
- ◆ l'absence de suivi et d'analyse des résultats obtenus.

La mission souligne par ailleurs la nécessité de mieux encadrer les procédures d'acceptation des dons collectés à l'étranger par l'intermédiaire des fondations Pasteur à l'étranger pour prévenir tout risque d'ordre juridique, financier, d'image susceptible d'être associé, le cas échéant, au donateur ou aux conditions posées par lui en contrepartie du don.

Se pose à cet égard la question des dons fléchés, non pas sur des activités de recherche, mais sur des projets précis voire sur des chercheurs nommément identifiés¹²⁷. Comme indiqué *supra*, le don consenti par la fondation X. à la *Pasteur Foundation* de New York et ultérieurement reversé à l'Institut Pasteur a été source d'une série de difficultés. Les conditions posées initialement par le donateur pour l'utilisation du don se sont avérées en partie impossibles à mettre en œuvre¹²⁸ et le donateur a dû modifier sa lettre d'intention initiale. De plus, ce don pour partie fléché sur des personnes nommément désignés¹²⁹ et des projets particuliers pose des difficultés pour pouvoir l'utiliser conformément aux conditions posées. La mission a constaté que la description des projets visés variait au fil du temps et des présentations. Il doit être souligné que ce manque de rigueur a suscité des questions sur les risques, notamment d'image, que ce don pouvait présenter pour l'Institut Pasteur.

Au total, la mission estime que les dons transitant par des fondations à l'étranger doivent impérativement être soumis à l'approbation préalable du conseil d'administration moyennant des conditions de seuil à préciser d'une part et que l'Institut Pasteur doit se doter d'une doctrine et de processus clairs validés par le conseil d'administration pour leur acceptation, avec l'objectif d'éviter au maximum les dons trop précisément fléchés.

¹²⁵ Parmi lesquels un candidat écarté par le conseil d'administration de l'Institut Pasteur mais recruté par la *Pasteur Foundation* pour l'autre partie de son activité.

¹²⁶ *Fundraising* et communication sur Ebola en Afrique pour un montant de 100 000€ HT.

¹²⁷ Le directeur général a indiqué à la mission que la personnalisation des dons était un phénomène de plus en plus marqué dans certains pays étrangers, par exemple aux États-Unis.

¹²⁸ Une fraction du don devait être utilisée au profit d'un centre de santé au Botswana, pays où le réseau international des instituts Pasteur n'est pas implanté.

¹²⁹ [note occultée].

Rapport

Les coûts de gestion de ces opérations de collecte restent néanmoins inférieurs au total aux recettes de dons perçues, en raison notamment d'un petit nombre de dons d'un montant très élevé consentis à la *Pasteur Foundation* et reversés à l'Institut Pasteur¹³⁰. Sur deux ans (2014-2015), le rapport coûts/bénéfices est de l'ordre d'un tiers environ pour l'IP hors fondations étrangères.

Au total, comme le confirment les premiers travaux du cabinet chargé de la réalisation du plan d'audit 2016 de l'Institut Pasteur, le diagnostic peut être fait aujourd'hui d'une certaine légèreté contractuelle, porteuse de risques pour l'Institut Pasteur. Ce constat souligne l'impératif qui s'attache au déploiement résolu d'une démarche de maîtrise des risques et de contrôle interne.

2.2.1.6. Certaines pratiques de gestion des ressources humaines de l'Institut Pasteur nécessitent une maîtrise accrue

La nature des activités de l'Institut place la gestion des conflits d'intérêts parmi les facteurs importants de risques pour la structure. Ce point a d'ailleurs été spécifiquement identifié par le cabinet Grant Thornton dans ses travaux sur la cartographie des risques « *compliance* » à l'Institut. Ledit cabinet a ainsi souligné l'existence d'une préoccupation éthique ancienne à l'Institut mais constaté une application des procédures souvent insuffisante, le positionnement de certaines directions problématique et un faible niveau de sensibilisation des chercheurs à ces risques.

La mission partage ces analyses, notamment le décalage entre une volonté non contestable de se doter des instances et procédures adaptées et la maîtrise effective des risques qui reste très insuffisante.

Comme le montre les procès-verbaux des réunions du conseil d'administration, c'est un sujet dont celui-ci s'est préoccupé, et qui a été évoqué à plusieurs reprises depuis 2014.

Plusieurs mesures ont ainsi été prises pour encadrer les pratiques :

- ◆ une charte de prévention et de gestion des conflits d'intérêts a été annexée au règlement intérieur du conseil d'administration en mars 2014 ;
- ◆ la charte de déontologie des administrateurs¹³¹, également annexée au règlement intérieur, vient compléter le dispositif en rappelant que les administrateurs s'engagent à respecter ce texte et à éviter toute situation de conflits d'intérêt dans l'exercice de leur mandat. Les administrateurs doivent remplir à leur entrée en fonction une déclaration de liens d'intérêts qu'ils remettent au président du conseil.

Le dispositif apparaît toutefois perfectible. La DRH et la direction juridique, qui reçoivent les déclarations et assurent l'instruction des dossiers, n'ont ni l'autorité, ni les moyens pour imposer des mesures en cas de conflits détectés. Ainsi, sur les 235 déclarations recueillies par les deux directions depuis la mise en place du dispositif, 18 révélaient l'existence de conflits potentiels sans que les deux directions aient véritablement eu les moyens de poursuivre l'instruction et d'imposer une solution. Par ailleurs, la charte ne prévoit pas d'obligation de mise à jour annuelle des déclarations ; elle se contente d'indiquer que cette mise à jour doit avoir lieu en cas de changement dans la situation déclarée de l'intéressé et, dans tous les cas, tous les cinq ans. Cette absence de mise à jour systématique fragilise le dispositif.

¹³⁰ Parmi lesquels le don de la Fondation X.

¹³¹ Cf. en annexe III le contenu de cette charte.

Rapport

En outre, la charte reste imprécise sur de nombreux points. Ainsi, rien n'est prévu explicitement sur les cas de création de start-up par un chercheur « pasteurien » ; on peut s'en étonner alors même que le développement de ces entreprises fait partie des axes stratégiques de l'Institut et qu'il s'agit d'une situation qui, par nature, est susceptible de créer de potentiels conflits d'intérêt.

Le conseil d'administration de l'Institut apparaît conscient des faiblesses du dispositif : des alertes ont été faites par les services de l'Institut, comme le montrent les discussions qui ont eu lieu au BCA du 16 mars 2016, puis au conseil d'administration en avril 2016¹³².

Un projet de modification de la charte a été examiné et discuté par le conseil d'administration du 27 avril 2016 ; ce projet proposait notamment la création d'un comité *ad hoc* pour gérer les situations de conflits mais n'a pas pu être finalisé.

L'analyse effectuée par la mission d'un certain nombre de dossiers montre que, faute d'encadrement suffisant des procédures, des conflits d'intérêts non traités existent effectivement au sein de l'Institut. Interrogé sur ce point, le directeur général a indiqué que les situations étaient réglées au cas par cas, notamment lors des créations de start-up.

Plusieurs des dossiers examinés par la mission révèlent ainsi des cumuls d'activités dans le cadre notamment de création de *start-ups*, qui se doublent de cumuls de rémunérations non autorisés, avec des risques liés à l'utilisation de données et des atteintes éventuelles aux droits de propriété intellectuelle de l'Institut Pasteur (*cf.* annexe III).

Ces quelques exemples illustrent les risques encourus par l'Institut dans des situations qui rentrent pourtant clairement dans des zones de risques : en amont, les situations ont été identifiées par les services comme sources de conflits potentiels. Cependant, ces alertes n'ont pas été suffisamment prises en compte et, au final, faute d'instance indépendante et incontestable, la décision est remontée au directeur général, qui est amené à s'exposer en tranchant sur des dossiers délicats qui devraient avoir été réglés en amont par les instances *ad hoc*.

Les difficultés signalées par la direction juridique à la mission pour arriver à collecter les déclarations de liens d'intérêts est également symptomatique de la difficulté, chez certains chercheurs, à prendre conscience des enjeux pour l'Institut Pasteur et des risques encourus par eux-mêmes en cas de non-respect des règles en la matière.

Proposition n° 26 : Renforcer significativement le dispositif réglementaire et organisationnel de contrôle des risques de conflits d'intérêts, de cumuls de rémunérations et d'utilisation des données de l'Institut Pasteur, notamment dans le domaine des créations de start-ups par des salariés ou anciens salariés de la fondation.

¹³² La directrice juridique « indique que 235 déclarations, à ce jour, ont été reçues par ses services et expose les constats faits au titre de la gestion de ces déclarations par les personnes en charge de leur traitement. Il ressort que des améliorations peuvent être proposées pour éviter notamment que l'institution ne soit « juge et partie » de faits qui résultent de situations personnelles qui doivent être résolues par les personnes concernées. La proposition de création d'un comité *ad hoc* instruisant les situations à risque et rappelant aux personnes concernées leur responsabilité dans la gestion efficace des situations de conflits d'intérêts dans lesquels elles pourraient se trouver, est une option à envisager de nouveau. Mme X constate que les déclarations de liens d'intérêts des membres du Conseil d'Administration ne sont pas analysées annuellement et propose que leur étude soit dorénavant traitée annuellement par les membres du Bureau du Conseil d'Administration. M. Y fait remarquer que le modèle économique même de l'Institut (...) Pasteur est de nature à créer des situations de conflits d'intérêts quand des scientifiques directeurs de laboratoire veulent créer une entreprise et se trouvent dans la phase de transition vers leur projet d'entreprise. (...) » (Source : Procès-verbal du BCA 16 mars 2016).

2.2.2. L'Institut Pasteur s'est engagé dans une démarche de maîtrise des risques dont la mise en œuvre doit être poursuivie et approfondie

Selon la définition qu'en donne le Comité de la Charte¹³³, « *le contrôle interne est un ensemble organisé de dispositifs initié et supervisé par les instances dirigeantes et mis en œuvre par l'ensemble des acteurs (salariés, bénévoles, ...) en vue de donner en permanence à l'organisation une assurance raisonnable que ses objectifs sont atteints, dans le respect de ses valeurs et de sa mission sociale, et les risques globalement maîtrisés* ».

La mission observe qu'il est difficile d'avoir un état précis et actualisé du déploiement de la maîtrise des risques et du contrôle interne du fait de la superposition des actions initiées avant l'adoption du plan d'audit 2016 aux audits prévus par celui-ci, et surtout de tableaux de bord adaptés permettant d'en suivre la réalisation.

Le lancement d'une démarche de développement du contrôle interne à l'Institut Pasteur constitue néanmoins une réelle avancée.

2.2.2.1. De premiers résultats majeurs qui soulignent l'importance de sécuriser certains métiers, activités et procédures

Les analyses qui précèdent et les audits réalisés par les cabinets Grant Thornton et CGI mettent en évidence l'impératif qui s'attache à la sécurisation rapide de certains risques majeurs pour l'Institut Pasteur, en particulier dans les trois domaines que sont la collecte de dons à l'international, la conformité aux lois, règlements et processus internes et la sécurité des systèmes d'information. La mission observe que cet objectif nécessite de renforcer la priorité accordée au contrôle interne et de structurer son pilotage. En outre, la mission considère qu'une priorité particulière doit être donnée à un plan d'action dans le domaine de la sécurité des données¹³⁴.

2.2.2.2. Au-delà des premiers résultats, il importe d'accorder une priorité forte au déploiement du contrôle interne appuyé sur la direction générale et le CA

La décision du BCA d'écarter la création d'un service de contrôle interne et d'externaliser la réalisation du plan d'audit interne apparaît raisonnable à court terme, compte tenu de l'insuffisante maturité de la démarche. Néanmoins, la mission estime que cette décision mériterait d'être réexaminée le moment venu, du fait de la diversité des risques auxquels la fondation est exposée et de l'exigence d'un contrôle efficace du respect des référentiels et des processus mis en place en vue de les maîtriser. À cet égard, l'argument avancé du coût d'un service de contrôle interne n'est pas suffisant car, d'une part, il dépend de son organisation et de son dimensionnement et, d'autre part, il doit aussi prendre en compte l'impact financier potentiel de la réalisation des risques, y compris ceux qui résulteraient d'une atteinte à l'image de l'Institut.

¹³³ Le Comité de la Charte du Don en Confiance, créé en 1989, résulte d'une initiative de grandes associations et fondations faisant appel à la générosité publique. Il s'est donné pour mission de préserver la relation de confiance avec les donateurs par l'octroi d'un label. Les associations et fondations qui adhèrent au Comité de la Charte du Don en Confiance s'engagent à respecter sa charte de déontologie et à se soumettre à son contrôle. Selon les informations figurant sur son site, plus de 80 organisations faisant appel à la générosité publique y adhèrent. L'Institut Pasteur a adhéré en 1990 au Comité de la Charte et son agrément a été renouvelé en décembre 2014.

¹³⁴ Notamment la mise à l'étude de la création d'une fonction de « *chief data officer* ».

Rapport

Par ailleurs, la mission observe que le pilotage du déploiement du contrôle interne est aujourd'hui insuffisant. En premier lieu, rattacher ce pilotage au directeur-adjoint administratif et financier présente l'inconvénient de donner une image financière au contrôle interne, alors qu'il est fondé sur une approche transversale des risques incluant les risques métiers. En second lieu, déléguer la réalisation du plan d'audit à des cabinets de consultants nécessite en contrepartie de veiller à l'implication de la direction et des équipes. Or, la mission doute à cet égard de l'efficacité du comité *ad hoc* mis en place dont la composition était restreinte, qui s'est peu réuni et n'a pas mis en place d'outils de pilotage. Elle observe par ailleurs qu'il n'y a pas aujourd'hui de plan d'action élaboré pour faire suite à l'audit sur le risque « *compliance* ».

Au total, la mission préconise d'accorder une priorité forte à la fonction de contrôle interne et de renforcer son pilotage, en l'ancrant auprès du CAF ou du directeur général et en la dotant des moyens nécessaires à son efficacité. L'intérêt de créer une fonction de *risk manager* pourrait être mise à l'étude à cet effet.

Proposition n° 27 : Poursuivre et approfondir la démarche de maîtrise des risques de l'Institut Pasteur, en élaborant notamment des plans d'action adaptés soumis à l'examen des instances du conseil d'administration (CAF, bureau et conseil).

2.2.3. Le recrutement du prochain directeur général adjoint sera déterminant pour rétablir une meilleure coordination, au sein de l'institut, entre les fonctions « scientifiques » et les fonctions « supports »

Le directeur général de l'Institut Pasteur était traditionnellement assisté de deux directeurs adjoints : l'un coordonnait les questions scientifiques et l'autre les services et directions à caractère administratif¹³⁵. Ce type d'organisation, assez classique¹³⁶, présente un intérêt particulier dans les structures caractérisées par une forte dualité entre fonctions « métier » et fonctions « supports ». Il permet en effet l'exercice par le directeur général d'une fonction d'arbitrage entre des services susceptibles de poursuivre des objectifs distincts.

La suppression du poste de directeur scientifique, et l'attribution de cette fonction au directeur général, ont créé une forme d'asymétrie, voire parfois généré une défiance réciproque, perceptible, entre « le campus » des scientifiques, qui se sentent totalement en phase avec la politique incarnée par le DG, et les services administratifs dont certains cadres ont déclaré à la mission avoir souvent le sentiment que le respect de contraintes juridiques, procédurales et financières sont insuffisamment prises en compte par le directeur général dans le cadre de ses arbitrages¹³⁷.

¹³⁵ L'article 12 des statuts de l'Institut prévoit sur ce point que « *le directeur général de l'Institut Pasteur est assisté dans ses fonctions par un directeur en charge des questions administratives et financières (...)* ».

¹³⁶ La direction générale du CNRS et celle de l'INRA se subdivisent par exemple entre une direction générale déléguée à la science et une direction générale déléguée aux ressources.

¹³⁷ Sur ce sujet, cf. également annexe III.

Rapport

Le rôle du directeur général adjoint en charge de l'administration prévu par les statuts de la fondation paraît à cet égard essentiel pour faciliter les relations entre services, clarifier les champs d'intervention et équilibrer la préparation des arbitrages soumis au DG. Le remplacement du précédent DGA¹³⁸ doit donc constituer, pour le prochain CA, une priorité¹³⁹. Cette nomination pourrait être l'occasion d'élaborer un schéma d'organisation qui garantisse une meilleure cohésion des différentes directions administratives entre elles et renforce l'articulation entre les priorités respectives des services administratifs et directions scientifiques.

L'importance de ce poste nécessite que le conseil d'administration, organe dirigeant de la fondation, se mobilise collégialement à brève échéance afin de fixer les modalités et le calendrier de ce recrutement à mettre en œuvre par le directeur général. Il devra en particulier veiller à la transparence du recueil des candidatures et aux modalités d'arbitrage entre ces dernières au regard de critères fixés préalablement en accord entre le CA et le directeur général afin que le profil de la personne recrutée soit parfaitement identifié.

Proposition n° 28 : Fixer, au niveau du conseil d'administration de l'Institut Pasteur, la procédure de recrutement d'un nouveau directeur général adjoint en charge des questions administratives et financières (modalités de prospection et critères de sélection, notamment).

¹³⁸ Ce poste est vacant depuis juillet 2016.

¹³⁹ Aux termes de l'article 9 des statuts, c'est le CA qui nomme le DGA, sur proposition du directeur général.

3. La bonne santé financière globale actuelle de l'Institut Pasteur ne doit pas masquer la problématique de la soutenabilité budgétaire de son développement et la nécessité de renforcer son pilotage budgétaire

La mission souligne dès l'abord que, comme l'avait relevé l'IGAS dans son rapport de 2013, l'appréciation précise de la situation financière de l'Institut Pasteur se caractérise par une certaine complexité, résultant principalement de ses modalités de comptabilisation des ressources tirées de la générosité publique¹⁴⁰, premier poste de recettes de la structure.

Ces recettes, qui ont représenté 94 M€ en 2015, sont en effet traditionnellement réparties, en application des statuts de l'Institut¹⁴¹, entre produits d'exploitation (63,6 M€ en 2015), produits exceptionnels (29,3 M€ en 2015) et recettes affectées au financement d'investissements (1,3 M€ en 2015).

Les données financières annuelles de la fondation se singularisent au surplus par l'impact indirect et différé de cette même générosité publique sur les produits financiers tirés de l'important fonds de dotation progressivement constitué par capitalisation d'une partie des libéralités reçues par l'Institut.

La diversité des produits tirés du stock et du flux de la générosité publique conduit à la présentation traditionnelle suivante :

- ◆ un résultat d'exploitation dont le déficit récurrent est très partiellement limité par des autorisations ponctuelles du conseil d'administration d'inscrire en recettes d'exploitation annuelles une partie des montants de libéralités dont la valeur unitaire dépasse 300 000 €¹⁴² ;
- ◆ un résultat courant (somme des résultats d'exploitation et financier) présenté à l'équilibre, par affectation au résultat financier de la part des produits tirés de la valorisation du fonds de dotation de l'Institut nécessaire à cet équilibre ;
- ◆ un résultat net de la fondation (somme des résultats courant et exceptionnel) dont le solde final résulte de l'affectation en produits exceptionnels de la plus grande part des montants des libéralités supérieures à 300 000 €.

Sur la période 2006-2015, ce résultat net de l'Institut Pasteur a été bénéficiaire sur huit exercices¹⁴³. Il a présenté un solde systématiquement positif depuis 2012, pour s'établir en dernier lieu à 43,8 M€ en 2015.

¹⁴⁰ Dons, legs et mécénat.

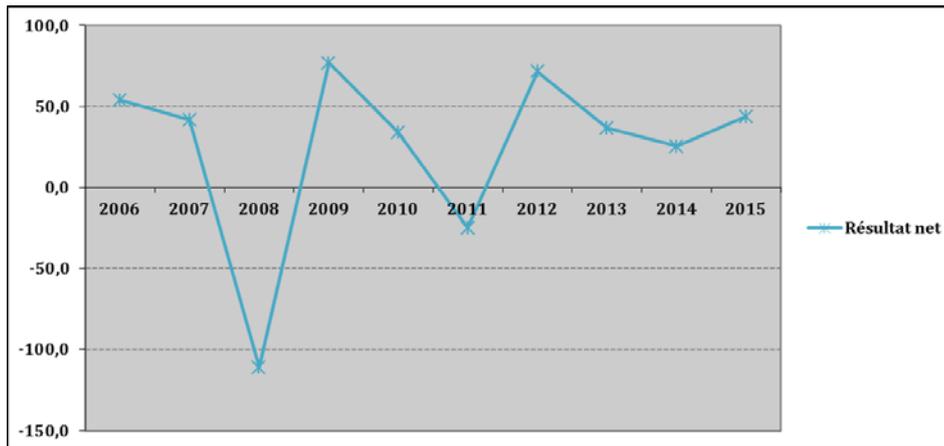
¹⁴¹ Les statuts de l'Institut Pasteur (articles 15 et 17 à 19) prévoient que, hors libéralités accordées à des fins d'investissement en biens non renouvelables, en biens durables ou pour la constitution d'un fonds, les libéralités destinées à la fondation se répartissent entre produits d'exploitation et, pour la part unitaire éventuellement supérieure à 300 000 € des dons et legs, en produits exceptionnels.

¹⁴² Le conseil d'administration de l'Institut peut fixer, lors du vote de chaque budget annuel, un montant total cumulé des parts de libéralités comprises entre 300 000 € et 2,5 M€, dans la limite du montant des amortissements de l'exercice non couverts par des subventions d'équipement.

¹⁴³ Le résultat net comptable déficitaire de l'Institut en 2008 et 2011 (à hauteur respectivement de - 110,9 M€ et - 24,9 M€) correspond aux deux exercices de la période ayant connu des résultats exceptionnels négatifs (- 112,2 M€ et - 26,8 M€).

Rapport

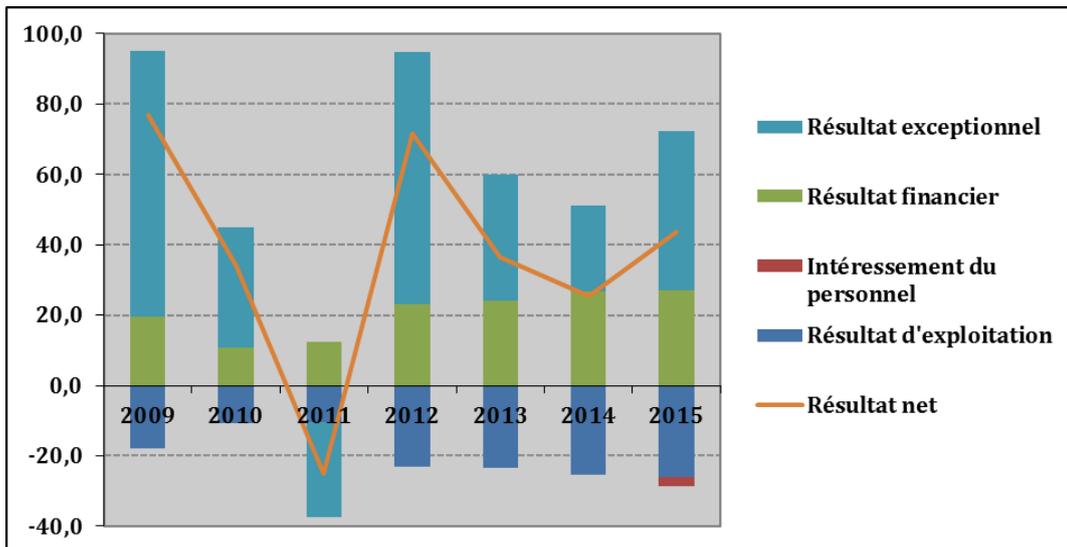
Graphique 1 : Résultat net de l'Institut Pasteur (2006-2015, en M€)



Source : Institut Pasteur, mission.

Le détail des trajectoires des différents résultats (d'exploitation, financier et exceptionnel) composant le résultat net comptable de l'Institut Pasteur fait ressortir l'impact prééminent de la générosité publique. Ce sont en effet les résultats financier et exceptionnel (dépendant essentiellement des dons, legs et mécénat présents ou passés) qui surcompensent un résultat d'exploitation (incluant lui-même une part de la générosité publique) en dégradation constante depuis 2012.

Graphique 2 : Composantes du résultat net de l'Institut Pasteur (2009-2015, en M€)



Source : Institut Pasteur, mission.

Tableau 3 : Composantes du résultat net de l'Institut Pasteur (2009-2015)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat d'exploitation	-18,1	-10,8	-10,5	-23,2	-23,5	-25,5	-26,2
Intéressement du personnel							-2,5
Résultat financier	19,6	10,8	12,4	23,2	24,3	26,6	27,1
Résultat exceptionnel	75,4	34,2	-26,8	71,6	35,8	24,5	45,4
Résultat net	77,0	34,3	-24,9	71,6	36,6	25,5	43,8

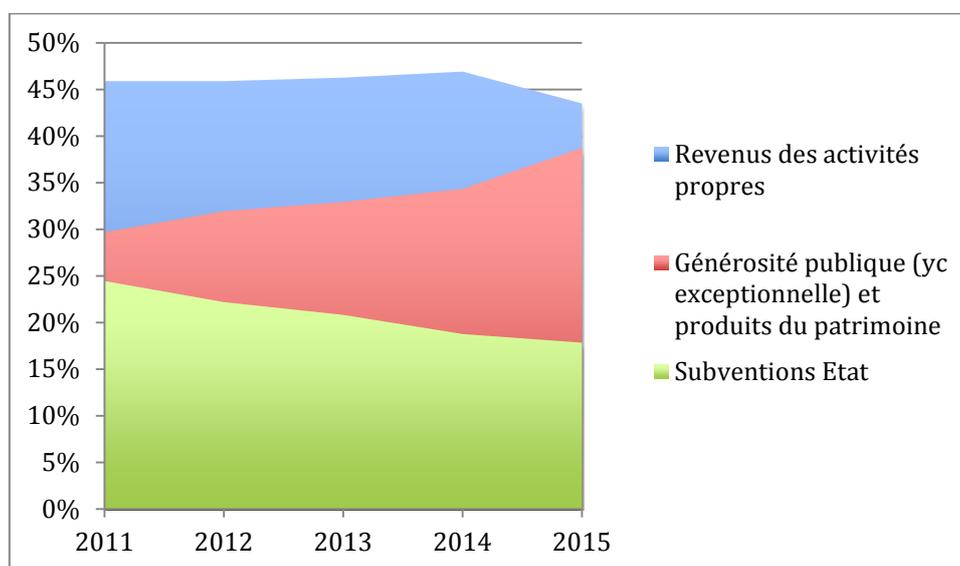
Source : Institut Pasteur, mission.

Ces particularités des différentes composantes du résultat net comptable conduisent à s'interroger sur les risques pesant, à terme, sur la soutenabilité financière de l'Institut.

3.1. La bonne situation financière actuelle de l'Institut Pasteur repose essentiellement sur son stock et ses flux de libéralités

Si l'Institut Pasteur bénéficie d'une diversité de ressources relevant de trois « grandes familles » (revenus des activités propres, recettes de générosité publique et du patrimoine¹⁴⁴ et subventions de l'État), les cinq derniers exercices montrent qu'au sein de ces ressources la part des revenus de la générosité publique et du patrimoine¹⁴⁵ passe de 30 % à 39 % quand, sur la même période celle des produits des activités propres baisse de 46 % à 43 % et celle des subventions de l'État diminue de 24 % à 18 %. Le poids des revenus de la générosité publique est ainsi devenu essentiel dans l'équilibre économique de la fondation et leur forte croissance de ces dernières années est déterminante dans l'accompagnement du développement de l'Institut¹⁴⁶.

Graphique 3 : Évolution du poids relatif des trois grandes familles de ressources de l'Institut Pasteur de 2011 à 2015 (y compris dons et legs exceptionnels)



Source : Institut Pasteur, présentation mission.

3.1.1. L'Institut Pasteur dispose d'un fonds de dotation d'un niveau très élevé et en croissance constante, lui permettant de dégager des produits financiers nécessaires à l'équilibre de son résultat courant

Le fonds de dotation de l'Institut Pasteur, qui s'élevait à 759,5 M€ fin 2015, représentait à cette date 91 % de ses fonds propres. Ce montant se caractérise par une hausse constante en euros courants : entre 2010 et 2015, elle a atteint 17,6 % (de 645,9 M€ à 759,5 M€).

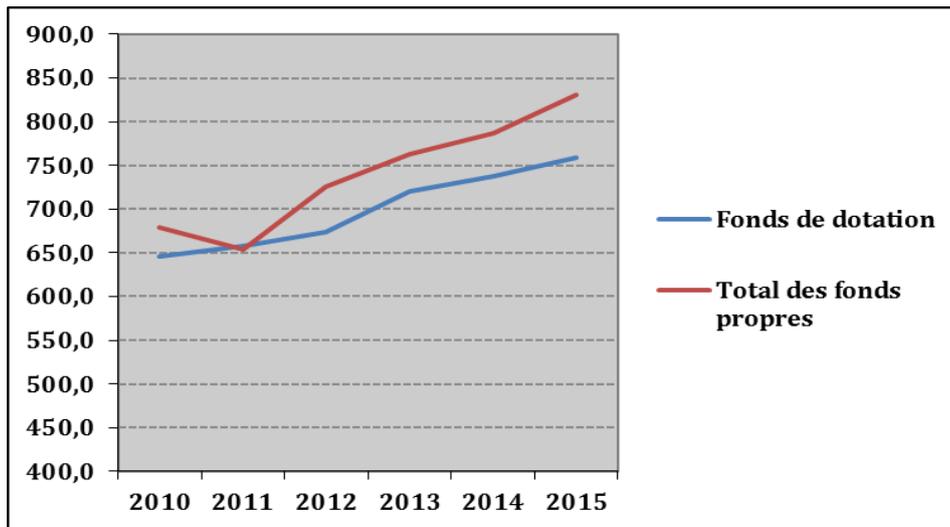
¹⁴⁴ Constitués en grand partie grâce aux revenus tirés de la générosité publique.

¹⁴⁵ Après intégration des libéralités exceptionnelles (cf. infra).

¹⁴⁶ De 2011 à 2015, ce sont les revenus de la générosité publique et du patrimoine qui connaissent la croissance la plus forte, passant de 59,5 à 99,1 M€ (+ 39,6 M€, soit + 67 %). Sur la même période, les revenus des activités propres augmentent, passant de 116,3 à 144,3 M€ (+ 28 M€, soit + 24 %, mais avec une baisse en 2015 de - 1,5 M€) et le montant des subventions de l'État diminue, passant de 61,9 à 59,1 M€ (baisse de 2,8 M€, soit - 5 %, principalement due à la subvention du ministère chargé de la santé au titre de l'Institut national de la veille sanitaire (INVS), qui passe d'un montant de 5,5 à 3,3 M€) ; cf. infra.

Rapport

Graphique 4 : Fonds de dotation et fonds propres de l'Institut Pasteur (2010-2015, en M€)



Source : Mission.

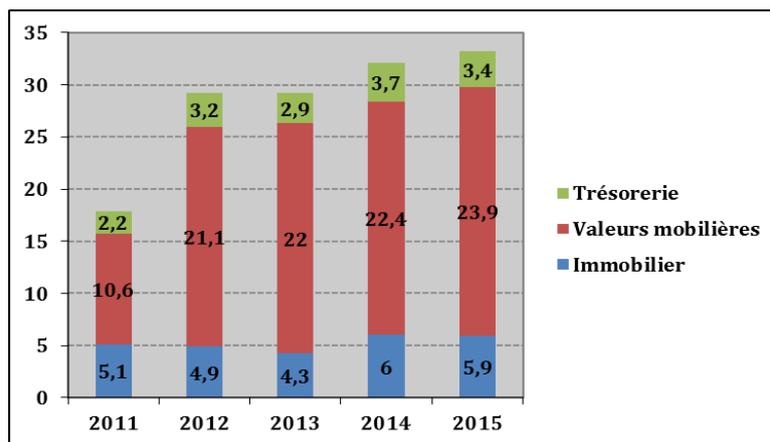
Le fonds de dotation est constitué, lors de l'affectation du résultat, d'un montant équivalent au flux annuel de libéralités supérieures à 300 000 € inscrites au titre de l'année en résultat exceptionnel et des plus-values de cession d'actifs.

Son niveau élevé et sa croissance résultent essentiellement des flux croissants de libéralités supérieures à 300 000 €.

Cette situation conduit à un niveau de fonds propres considérable, assurant à la structure un fonds de roulement très confortable.

Ces fonds propres permettent à l'Institut Pasteur de financer des investissements d'exploitation ainsi que de constituer un patrimoine immobilier et financier visant à garantir la pérennité de la fondation. Les revenus issus de ce patrimoine sont en hausse globale constante sur la période 2011-2015, passés de 17,9 M€ à 33,2 M€¹⁴⁷.

Graphique 5 : Revenus du patrimoine de l'Institut Pasteur (2011-2015, en M€)



Source : Institut Pasteur (bilan annuel de la gestion du patrimoine 2015), mission.

¹⁴⁷ Dont 23,9 M€ en 2015 au titre des valeurs mobilières détenues (FCP en actions ou « diversifiés » majoritairement), qui représentaient 73 % du patrimoine productif de l'Institut en 2015.

Rapport

La hausse continue du niveau du fonds de dotation de la fondation pourrait à terme, dans l'objectif d'une stratégie financière maîtrisée, justifier une discussion au niveau du conseil d'administration sur l'évolution souhaitable de ce fonds au regard des besoins de l'Institut en matière de produits d'exploitation (prélèvements exceptionnels sur les flux de libéralités) et de produits financiers (revenus tirés des placements adossés au fonds de dotation).

3.1.2. Les dons, les legs et le mécénat ont connu une hausse globale constante sur 2013-2015

La reconstitution du flux financier global enregistré par l'Institut au titre des dons, des legs et du mécénat (quel que soit le montant unitaire de ces flux¹⁴⁸) fait globalement apparaître une diminution modérée entre 2010 et 2013 (de 60,9 M€ à 54,4 M€) puis une nette hausse entre 2013 et 2015 (de 54,4 M€ à 94,3 M€). Sur la période, ces produits ont globalement progressé de 54,7 %.

Tableau 4 : Produits des dons, des legs et du mécénat (2010-2015, en M€)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2010- 2015 (en %)
Dons et mécénat	25,0	28,2	27,3	19,8	35,0	41,0	63,5
Legs	35,9	30,4	30,6	34,6	36,6	53,3	48,6
Total	60,9	58,5	57,9	54,4	71,6	94,3	54,7

Source : Institut Pasteur, mission.

Ces trajectoires financières de flux annuels liés à la générosité publique font clairement apparaître une performance croissante de l'Institut Pasteur en matière de collecte de libéralités sur la période 2013-2015.

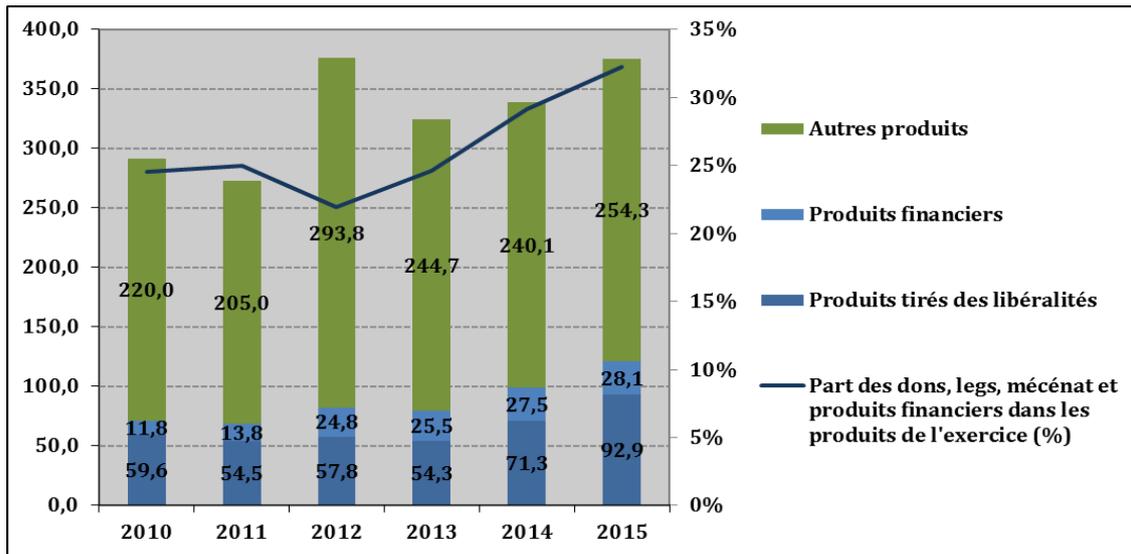
3.1.3. L'Institut Pasteur présente une dépendance croissante aux revenus de la générosité publique

En considérant que les produits financiers annuels de l'Institut Pasteur résultent essentiellement de la valorisation d'un patrimoine constitué par capitalisations initiale et successives de libéralités remises à la fondation, la mission constate que la part des flux annuels cumulés tirés de la générosité publique a connu une croissance significative, de 22 % à 32 %, sur la période 2012-2015.

Ce constat fait apparaître une dépendance croissante du résultat net global de la structure à la générosité publique.

¹⁴⁸ La mission a consolidé, par exercice budgétaire, les dons et legs ainsi que le mécénat inscrits à la fois au résultat d'exploitation, au résultat exceptionnel et affectés aux investissements (cf. annexe II).

Graphique 6 : Produits de l'Institut Pasteur (2010-2015, en M€)



Source : Institut Pasteur, mission.

3.2. Les bons résultats nets de l'Institut Pasteur sur les derniers exercices ne sont pas exempts de risques significatifs pesant sur la soutenabilité financière de son développement

3.2.1. Pour la première fois depuis 2011, le niveau de produits financiers tirés des placements mobiliers de l'Institut devrait être négatif en 2016 et conduire à la diminution de la valeur de ces actifs

Il importe de noter que la hausse des produits financiers de l'Institut au cours des derniers exercices est essentiellement sous-tendue par une augmentation des rendements annuels demandés aux gestionnaires d'actifs de la structure¹⁴⁹.

Ces rendements demandés ont toutefois chaque année, entre 2011 et 2015, été inférieurs à la performance des actifs concernés¹⁵⁰.

Or, ce schéma ne devrait pas se reproduire en 2016, cet exercice devant être marqué par :

- ◆ une performance négative des placements mobiliers de l'Institut (- 0,1 %, soit - 1,2 M€) ;
- ◆ un rendement demandé par l'Institut néanmoins porté à 27 M€, essentiellement afin de compenser le déficit – croissant – d'exploitation de la structure¹⁵¹.

Cet « effet de ciseau » devrait se traduire par une diminution (pour la première fois depuis 2011) de la valeur de marché des actifs concernés, qui passera de 590,9 M€ en 2015 à 562,7 M€ en 2016.

¹⁴⁹ [Note occultée].

¹⁵⁰ [Note occultée].

¹⁵¹ Source : Institut Pasteur (direction financière).

Rapport

Si ce phénomène peut en partie revêtir un caractère conjoncturel, lié notamment à l'évolution des marchés financiers, la mission appelle l'attention des instances de gouvernance de l'Institut sur le risque résultant de l'effet cumulé, d'une part, de la rigidité à la hausse des besoins de compensation du déficit annuel d'exploitation de la structure et, d'autre part, du caractère volatile, voire tendanciellement moins élevé, des performances de ses placements mobiliers.

3.2.2. Les recettes tirées de la générosité publique reposent sur la confiance des donateurs et mécènes, que les répercussions médiatiques d'événements internes à l'Institut sont susceptibles d'altérer

Sur ce point, la mission relève que le niveau atteint par les produits tirés de la générosité publique apparaît fortement conditionné par l'image dont bénéficie l'Institut Pasteur auprès des publics susceptibles de lui attribuer des libéralités (donateurs, légataires et mécènes).

Or, si ce risque n'apparaît pas réalisé au jour du présent rapport, trois types de facteurs sont susceptibles d'altérer cette image à la suite de répercussions médiatiques :

- ◆ les crises de gouvernance affectant la fondation : si la crise intervenue en 2016 n'a, à la connaissance de la mission, donné lieu qu'à un article de presse d'audience significative, l'affichage de dissensions institutionnelles au sein de l'Institut Pasteur présente un risque évident pour la générosité publique ;
- ◆ les cas, avérés ou non, de non-respect des obligations de sécurité sanitaire par les instituts du réseau et l'Institut lui-même sont porteurs de risques d'image importants ;
- ◆ certaines opérations mal maîtrisées concernant notamment des dons fléchés collectés à l'étranger pourraient enfin écorner sérieusement l'image de la fondation.

Eu égard à l'importance grandissante des recettes tirées de la générosité publique (*cf. supra*) la mission ne peut qu'attirer fortement l'attention de l'ensemble des acteurs concernés sur les conséquences potentiellement lourdes sur le plan financier de ce type d'événements.

3.2.3. La hausse continue des ressources propres de l'Institut Pasteur s'accompagne d'une baisse préoccupante de leur composante « produits industriels »

Les ressources propres de l'Institut (produits industriels, recettes tirées des contrats et conventions de recherche ainsi que des ventes et services), ont progressé d'environ 26 % entre 2010 et 2015 (de 114,7 M€ à 144,3 M€).

Cette croissance recouvre toutefois des évolutions très différenciées par type de produits.

Les contrats et conventions, reflétant l'activité de recherche de l'Institut, ont connu une augmentation continue, de 57 % sur la période (+ 29,7 M€) ; leur part dans les ressources propres de la structure a connu une forte augmentation, devenant majoritaires à compter de 2012 et atteignant environ 57 % en 2015.

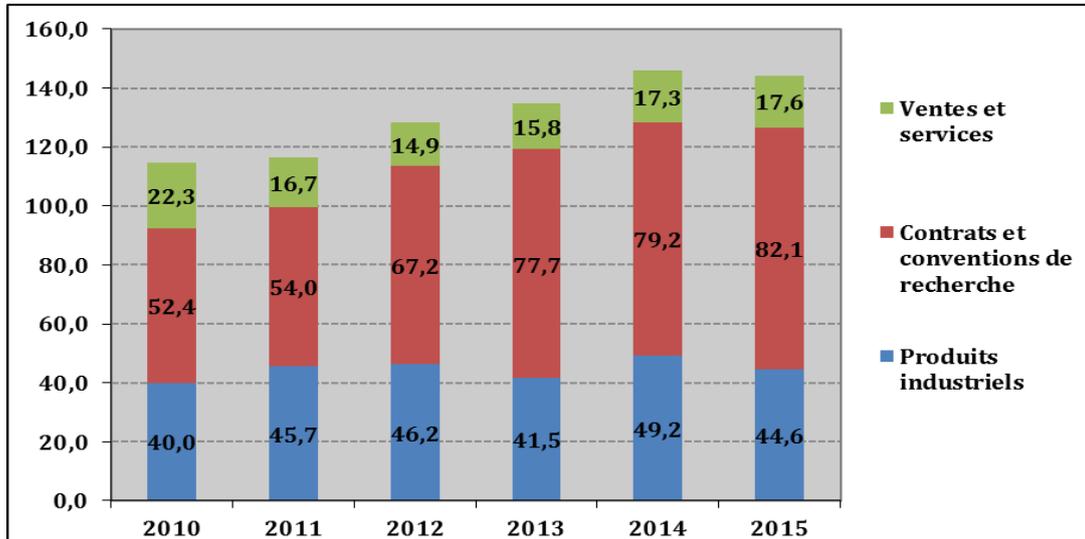
Les produits industriels, résultant principalement des revenus annuellement tirés des redevances perçues par l'Institut (principalement dans les domaines du diagnostic et de la vaccination) ont augmenté en valeur sur la période (+ 4,6 M€, soit + 12 %) mais voient leur part relative dans les ressources propres passer d'environ 35 % à environ 31 %.

Rapport

Au sein de ces produits, les revenus tirés des redevances apparaissent très largement majoritaires : ils ont représenté en moyenne 82,2 % du total des produits industriels de l'Institut sur la période 2010-2015, les contrats de recherche et développement et autres contrats industriels s'établissant en moyenne à 17,8 % de ce total¹⁵².

Les ventes et services, dont le poids est moindre dans les ressources propres, ont diminué sur la période (- 4,7 M€, soit - 21 %) et ne représentent plus que 12,2 % des ressources propres.

Graphique 7 : Ressources propres de l'Institut Pasteur (2010-2015, en M€)



Source : Institut Pasteur, mission.

La hausse en valeur des revenus tirés de contrats et conventions de recherche montre une bonne performance de l'Institut Pasteur dans un secteur concurrentiel et correspondant à son « cœur de métier ». La part croissante de ces produits dans les ressources propres est un indicateur très positif quant à la qualité des projets déposés par les unités de recherche, même si elle augmente la dépendance de la fondation à des sources de financement essentiellement publiques (au niveau national et européen, cf. annexe II), dont le niveau est conditionné par les décisions prises en matière de politique des finances publiques ou de montant des programmes européens.

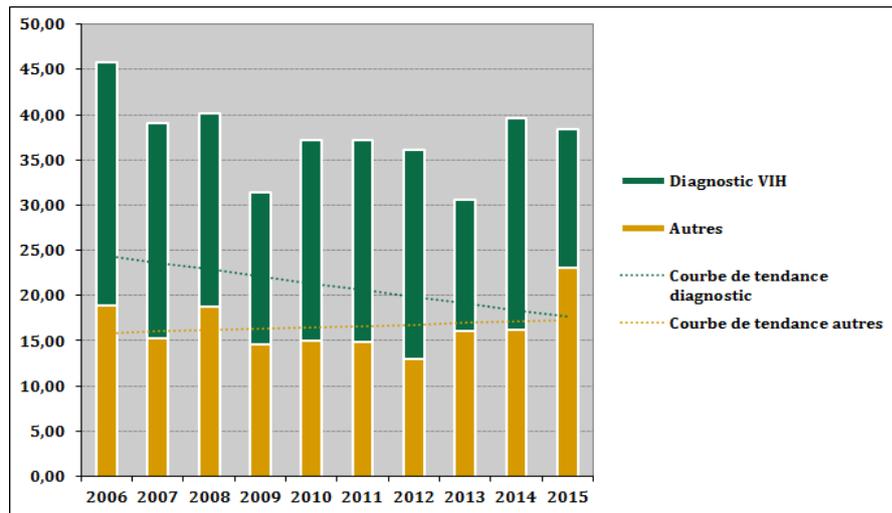
Les produits industriels voient, quant à eux, leur niveau plafonner, voire probablement baisser, sur deux exercices consécutifs (le budget 2016 de l'Institut prévoit une recette de 41,5 M€, soit une nouvelle diminution). Au-delà des variations annuelles propres à ce type de recettes, les explications de cette baisse apparaissent principalement liées à la perte progressive des revenus de produits jusqu'ici fortement rétributeurs, notamment ceux tirés des droits sur le diagnostic du VIH.

Sur ce dernier point, la mission note en effet une érosion significative des revenus concernés entre 2006 et 2015. L'Institut Pasteur estime par ailleurs que les recettes tirées du diagnostic VIH devraient passer de 17,6 M€ en 2016 à 5,6 M€ en 2025.

¹⁵² Ce constat s'accroît sur le plan dynamique : la part des produits des redevances, après une décrue de 2010 à 2013 (de 93 % à 73,8 % des ressources propres) a significativement augmenté depuis lors pour atteindre 86 % en 2015.

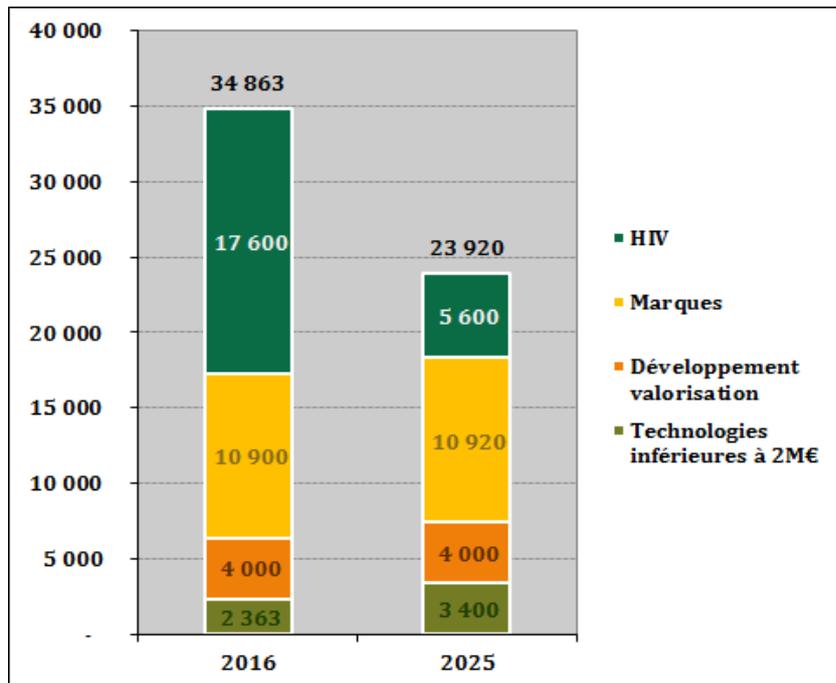
Rapport

Graphique 8 : Répartition des recettes issues des redevances industrielles (2006-2015, en M€)



Source : Direction financière de l'Institut Pasteur, mission.

Graphique 9 : Prévisions de recettes issues des redevances réalisée par l'Institut Pasteur (2016-2025, en K€)



Source : Direction des applications de la recherche et des relations industrielles (DARRI) de l'Institut Pasteur, mission.

Cette situation nécessite une vigilance particulière eu égard à la part prise par les produits de redevances au sein de l'ensemble des produits industriels de l'Institut (86 % en 2015) : une diminution importante dans les prochaines années des recettes générées par quelques produits majeurs dont le cycle d'exploitation s'achève constitue un facteur de dépendance croissante à l'égard de produits présentant une plus grande part d'imprévisibilité (générosité publique et financements publics notamment, *cf. supra*).

L'Institut Pasteur est donc sans doute confronté à un changement affectant son modèle économique sur ce chapitre et doit impérativement l'intégrer en tant qu'élément structurant dans ses scénarios de développement.

Rapport

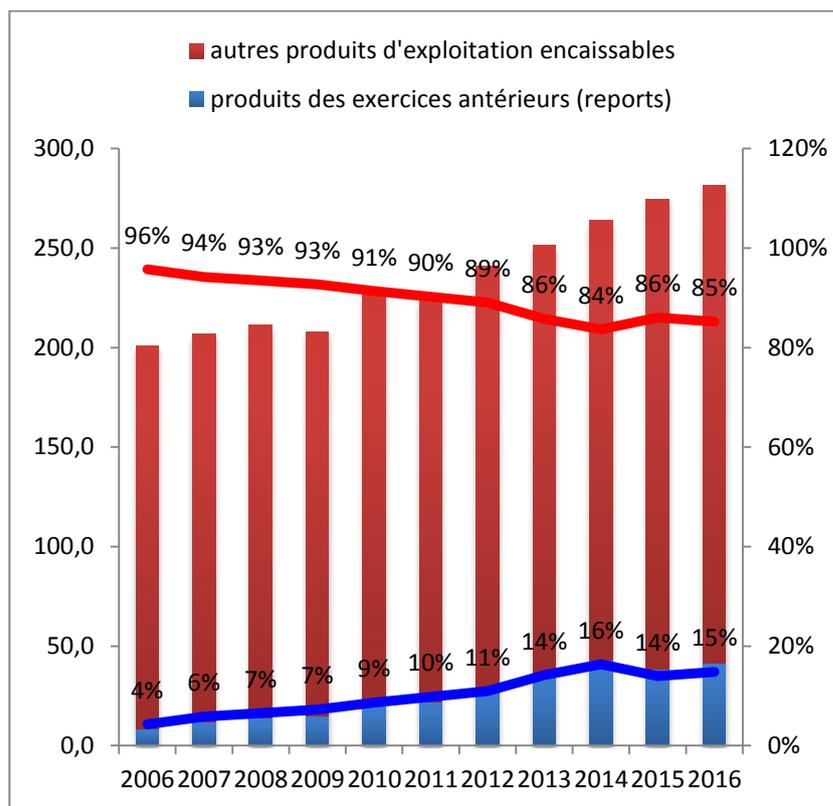
Il est encore trop tôt pour constater les éventuels effets positifs, en termes de valorisation, de la dynamisation de la recherche qui constituait un des objectifs clefs poursuivis dans le cadre du plan stratégique 2014-2018 de l'Institut Pasteur mais la mission souligne que les résultats de cette valorisation constituent un enjeu fondamental et, à ce jour, préoccupant pour la soutenabilité financière de la fondation. Il apparaît en toute hypothèse dommageable que des hypothèses peu réalistes de recettes de valorisation aient été intégrées dans le schéma prévisionnel de ressources du plan stratégique 2014-2018 (près d'un quart des produits, soit 31 M€ attendus pour équilibrer ce plan, devait provenir de recettes supplémentaires de valorisation).

Proposition n° 29: Le conseil d'administration et la direction générale de l'Institut Pasteur doivent préciser la politique menée en matière de valorisation de la recherche et les modalités d'évaluation et de programmation des recettes budgétaires en découlant.

3.2.4. D'un point de vue global, la part des produits tirés d'exercices antérieurs augmente au sein des ressources de l'Institut

L'analyse des comptes d'exploitation successifs de l'Institut met en évidence le poids croissant des ressources annuellement issues d'exercices antérieurs.

Graphique 10 : Évolution des produits d'exploitation des exercices antérieurs (reports) et des autres produits d'exploitation encaissables de 2006 à 2016 (en M€ et %)



Source : Institut Pasteur, présentation mission.

En dix années, les produits d'exploitation encaissables résultant des années antérieures reportés sur l'exercice ont crû de 33 M€, passant de 8,6 M€ en 2006 à 41,7 M€ en budget initial 2016. La part de ces reports représente environ 15 % des produits d'exploitation encaissables, soit une hausse de 11 points par rapport à 2006.

Rapport

Ce sont essentiellement les reports sur les produits des activités de valorisation et de recherche (et principalement les contrats et conventions de recherche) qui expliquent cette augmentation : 8,6 M€ en 2006 pour atteindre un montant de 36 M€ en 2016. Le presque doublement de ce montant sur les cinq dernières années montre une accentuation de ce phénomène.

Ces constats appellent à la vigilance sur la consommation des crédits des unités de recherche. Ces montants croissants de reports pourraient être la résultante de stratégies de gestion des laboratoires, qui privilégient la consommation des crédits non reportables, comme leur dotation récurrente, et utilisent les crédits contractuels reportables comme « cagnotte ».

Ce mode de gestion, couramment observé dans les structures de recherche publiques, renvoie à la question de l'éventuelle sur-dotation des laboratoires ou/et d'une réelle imputation des coûts des fonctions supports sur les unités de recherche et sur les contrats.

L'institut Pasteur devra rapidement s'interroger sur cette problématique car cela conditionne très certainement les équilibres de son modèle économique associé à sa stratégie de croissance. Le plan stratégique 2014-2018 a permis la création ou le renforcement de nouvelles structures transversales et a généré une augmentation des activités des services de gestion. Ce déploiement du plan a en principe vocation à dynamiser des activités, notamment celles de valorisation et de recherche contractuelle, devant permettre aux entités scientifiques de financer une partie croissante de leurs activités afin de permettre de redéployer les crédits récurrents vers le financement des coûts de structure.

Proposition n° 30 : Redéployer les crédits récurrents (dotation IP) vers le financement des coûts de structures et « plateformes techniques ».

3.2.5. Les charges d'exploitation ont connu une hausse importante et croissante sur les derniers exercices, en particulier sur les financements propres de l'Institut

La trajectoire des charges d'exploitation de l'Institut Pasteur sur la période 2006-2016 se caractérise par deux phases différenciées :

- ◆ entre 2007 et 2011, elles ont connu une évolution annuelle moyenne de + 2,6 %, résultant d'évolutions moyennes annuelles de 2,9 % des charges de personnel, - 1,3 % des charges de fonctionnement et + 12,6 % des autres charges ;
- ◆ entre 2012 à 2015, ces charges ont globalement progressé en moyenne de 6,7 % par an, dont + 4,9 % par an s'agissant des charges de personnel, + 5,7 % en ce qui concerne les charges de fonctionnement et + 13,7 % s'agissant des autres charges.

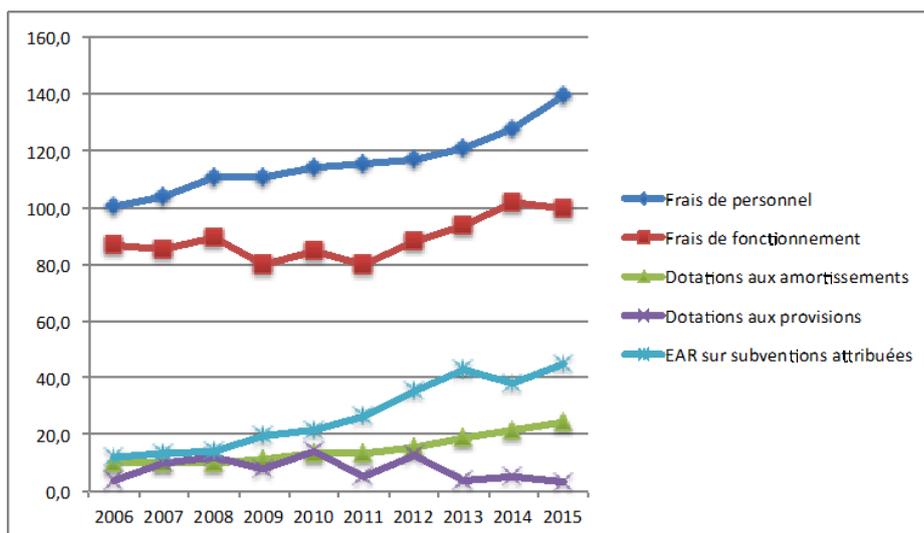
L'exercice 2012 apparaît donc comme un exercice charnière ayant marqué une inflexion significative à la hausse des charges d'exploitation de la fondation, lesquelles ont cru de 30 % en quatre exercices. Il convient de noter qu'après un exercice 2012 ayant vu ces charges augmenter de 11,6 % (dynamique exceptionnellement élevée liée notamment à la hausse des « autres charges »), la hausse s'est ensuite poursuivie à un rythme croissant sur 2013-2015, l'évolution annuelle des charges d'exploitation passant de + 4,3 % à + 6 % sur la période.

Rapport

Le détail par type de charges, sur 2011-2015, fait apparaître :

- ♦ une accélération des augmentations annuelles des charges de personnel très marquée à partir de 2013 (+ 3,8 %), et ininterrompue depuis lors (+ 8,9 % en 2015), conduisant à une augmentation de 21 % (24 M€) entre 2011 et 2015. Cette trajectoire financière de la masse salariale fait l'objet de développements *infra* ;
- ♦ une forte hausse des charges de fonctionnement à compter de 2012, très partiellement compensée par une diminution en 2015, conduisant à une augmentation de 25 % (19,7 M€) sur 2011-2015. Au sein de ces dépenses, la mission a relevé une forte dynamique de la prise en charge par l'Institut de frais de missions et déplacements, qui ont cru de 59 % entre 2012 et 2015¹⁵³. La forte hausse de ces dépenses, même si elle est à relier à la dynamique créée par le développement des activités de l'Institut, rend indispensable de poursuivre le travail d'audit des charges d'exploitation, à l'image de ce qui a été réalisé en 2015 et présenté en CAF, afin de disposer d'un diagnostic permettant d'inventorier les éventuelles mesures possibles de maîtrise ou d'économies ;
- ♦ une hausse de 61 % des « autres charges » sur la période, soit 27,4 M€, résultant essentiellement d'une hausse de 10,7 M€ des dotations aux amortissements et de 18,4 M€ des « engagements à réaliser ».

Graphique 11 : Charges d'exploitation de l'Institut Pasteur (2006-2015, en M€)



Source : Institut Pasteur, mission.

¹⁵³ Ces frais couvrent les activités et dépenses suivantes : l'organisation de séminaires ou de colloques, la venue d'un conférencier ou d'un intervenant extérieur, les repas et déplacements des personnels.

Rapport

Tableau 5 : Charges d'exploitation de l'Institut Pasteur (2006-2015, en M€)

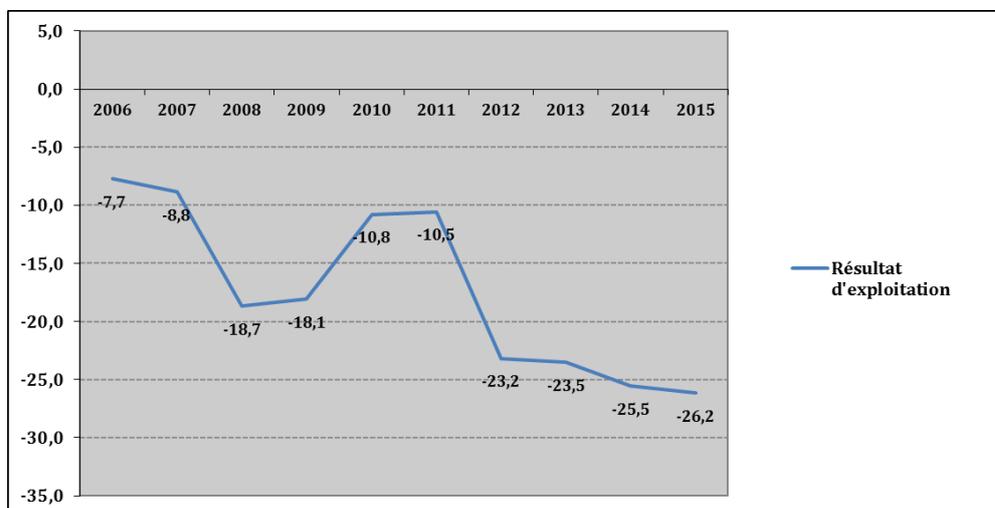
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015 (M€)	2011-2015 (%)
Personnel	100,3	104,0	110,7	111,0	114,4	115,4	116,8	121,2	128,0	139,5	24,1	21
Évolution n/n-1 (%)		3,7	6,4	0,3	3,1	0,8	1,2	3,8	5,6	8,9		
Fonctionnement	86,4	85,3	89,7	79,9	84,7	80,2	88,0	93,3	101,7	99,9	19,7	25
Évolution n/n-1 (%)		-1,3	5,1	-10,8	5,9	-5,3	9,7	6,0	9,1	-1,8		
Autres charges	26,0	33,6	36,4	38,9	49,6	45,3	64,1	65,9	64,6	72,7	27,4	61
Évolution n/n-1 (%)		29,2	8,3	6,9	27,5	-8,7	41,5	2,8	-1,9	12,5		
Total des charges	212,7	222,9	236,8	229,8	248,7	240,8	268,8	280,4	294,4	312,1	71,3	30
Évolution n/n-1 (%)		4,8	6,2	-2,9	8,2	-3,2	11,6	4,3	5,0	6,0		

Source : Institut Pasteur, mission.

Si cette hausse importante des charges d'exploitation de la structure n'entraîne pas un risque financier général de court terme (*cf. supra*), elle présente un caractère préoccupant à trois égards.

Tout d'abord, elle n'est pas compensée par les recettes d'exploitation de l'Institut : le déficit d'exploitation de la structure augmente continument depuis 2011, malgré l'injection exceptionnelle en recettes d'exploitation d'une partie des legs dont la valeur unitaire dépasse 300 000 € (à hauteur de 5,6 M€) en 2015.

Graphique 12 : Résultat d'exploitation de l'Institut Pasteur (2006-2015, en M€)



Source : Institut Pasteur, mission.

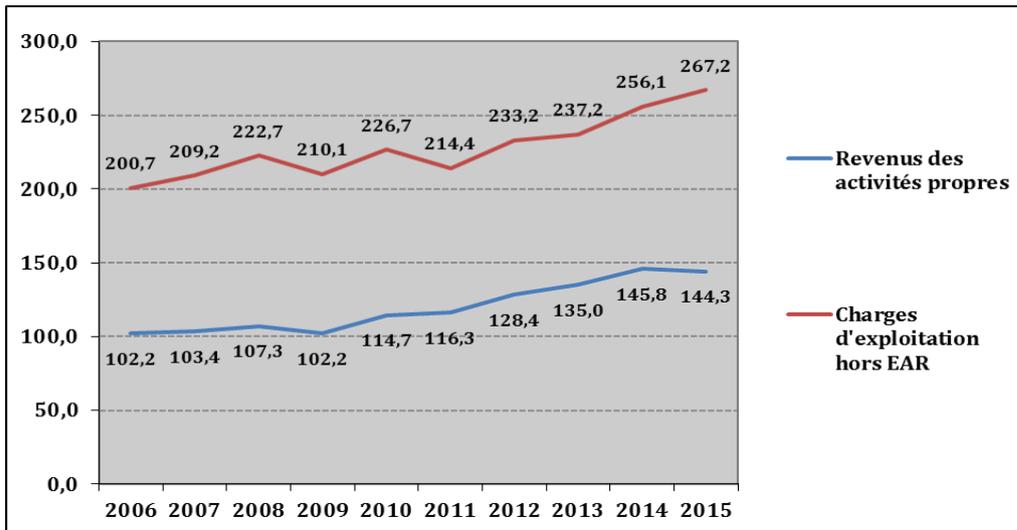
S'agissant de l'efficience globale de la structure, son « cœur de métier » résidant essentiellement dans son activité de recherche et de valorisation¹⁵⁴, l'évolution de ses charges d'exploitation¹⁵⁵ apparaît en rupture croissante, particulièrement sur les exercices 2014 et 2015, avec celle des revenus générés par ce « cœur de métier ».

¹⁵⁴ La collecte de libéralités, si elle génère des ressources élevées, résulte d'une part limitée de l'activité réelle de l'Institut.

¹⁵⁵ Hors EAR.

Rapport

Graphique 13 : Charges d'exploitation et revenus des activités propres de l'Institut Pasteur (2006-2015, en M€)



Source : Institut Pasteur, mission.

Enfin, au sein de ses ressources, l'Institut Pasteur distingue les financements provenant de son activité contractuelle (valorisation et recherche), les financements dits « neutres »¹⁵⁶ et les financements par la fondation elle-même¹⁵⁷ dénommés « FIP »¹⁵⁸. Or, l'accroissement des charges d'exploitation sur financements FIP représente 56 % de l'augmentation totale quand celui des dépenses sur financements « contrats » représente 44 % de la hausse totale.

La hausse des dépenses de fonctionnement de + 19,7 M€ entre 2011 et 2015 se répartit pour + 15,2 M€ sur financements FIP, soit 77 % de la hausse totale, et pour + 4,5 M€ sur les financements contractuels, soit 23 % de l'augmentation globale. La hausse des charges d'amortissement (+ 10,7 M€, liés à la hausse des immobilisations) accentue également les dépenses à supporter sur financements propres de la fondation, puisque 92 % de celle-ci lui est imputée. La hausse de la masse salariale de + 24,1 M€ se répartit entre + 16,5 M€ sur financements FIP, soit 68 % de la hausse totale, et + 7,6 M€ sur les financements contractuels, soit 32 % de l'augmentation globale.

Les charges de fonctionnement sur financements « contrats » baissent en 2015, après la hausse des années précédentes, quand la même année la charge des engagements à réaliser (EAR) augmente.

L'accroissement constant, et s'intensifiant sur les deux derniers exercices (qui correspondent à la mise en œuvre du plan stratégique 2014-2018), du financement des charges d'exploitation par la fondation (FIP) et non par les revenus directement tirés de son activité (contrats), constitue pour la mission un sujet de préoccupation significatif, en ce qu'il confirme la dépendance grandissante de la structure à l'égard de ressources « exogènes » (subventions et générosité publiques) et présentant une forte probabilité de baisse à court et moyen termes (redevances).

¹⁵⁶ *i.e.* certaines opérations gérées par l'institut Paris pour d'autres instituts du réseau Pasteur, faisant l'objet de refacturations ou de dépenses directes et compensées par des recettes équivalentes.

¹⁵⁷ Principalement les subventions publiques, les frais de gestion perçus sur redevances et contrats et les revenus de la générosité publique.

¹⁵⁸ L'observation ne portera que sur les charges sur financements FIP et contrat, celles sur financement neutre étant réduites (environ 12 M€) et demeurent stables entre 2011 et 2015 (+ 0,03 %).

Rapport

Tableau 6 : Évolution des principaux postes de charges d'exploitation de 2011 à 2015 en M€

	Total charges d'exploitation					Evolution 2011-2015	
	2011	2012	2013	2014	2015	en M€	en %
Frais de personnel	115,4	116,8	121,2	128,0	139,5	24,1	21%
Frais de fonctionnement	80,2	88,0	93,3	101,7	99,9	19,7	25%
Dotations aux amortissements	13,7	15,7	18,8	21,3	24,4	10,7	79%
Dotations aux provisions	5,1	12,7	3,9	5,0	3,4	-1,7	-34%
EAR sur subventions attribuées	26,4	35,6	43,2	38,3	44,9	18,4	70%
Total charges d'exploitation	240,8	268,8	280,4	294,4	312,1	71,3	30%

	charges d'exploitation sur financements "FIP"					Evolution 2011-2015	
	2011	2012	2013	2014	2015	en M€	en %
Frais de personnel	96,9	95,6	98,6	102,7	113,4	16,5	17%
Frais de fonctionnement	52,0	57,0	56,4	64,7	67,2	15,2	29%
Dotations aux amortissements	12,1	13,1	15,6	16,1	22,1	9,9	82%
Dotations aux provisions	5,1	12,7	3,9	5,0	3,4	-1,7	-34%
EAR sur subventions attribuées	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
Total charges d'exploitation	166,2	178,5	174,4	188,5	206,0	39,8	24%

	Charges d'exploitation sur financements "contrat"					Evolution 2011-2015	
	2011	2012	2013	2014	2015	en M€	en %
Frais de personnel	14,7	17,3	18,7	21,8	22,3	7,6	52%
Frais de fonctionnement	19,7	23,2	26,7	27,7	24,2	4,5	23%
Dotations aux amortissements	1,5	2,5	3,2	5,2	2,3	0,8	54%
Dotations aux provisions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
EAR sur subventions attribuées	26,4	35,6	43,2	38,3	44,9	18,4	70%
Total charges d'exploitation	62,3	78,7	91,8	93,0	93,7	31,4	50%

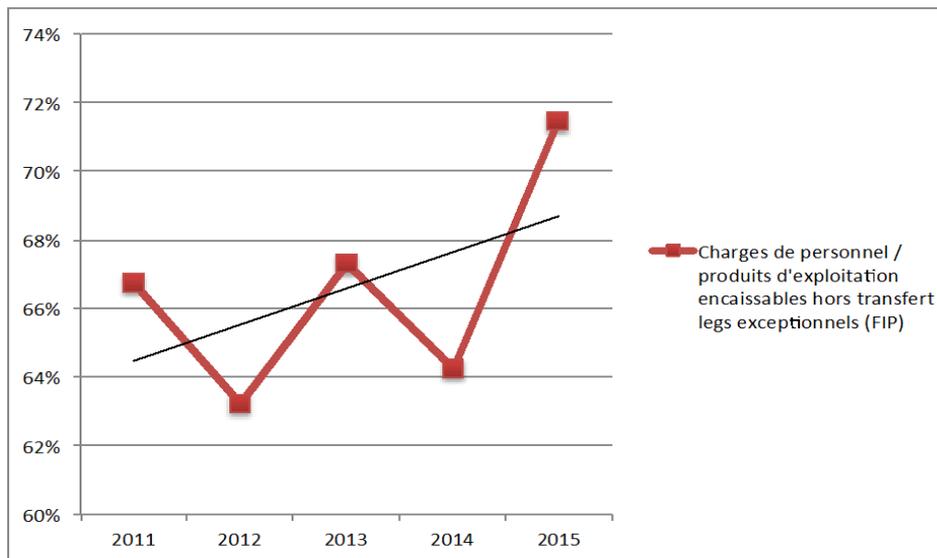
Source : Institut Pasteur, présentation mission.

Afin d'évaluer la maîtrise et la soutenabilité des deux principaux postes des charges d'exploitation de l'Institut (personnel et fonctionnement), la mission a retenu un indicateur retraçant le rapport, sur le périmètre d'activité directement financé par la fondation (FIP), entre les montants de ces charges et de ses produits d'exploitation encaissables¹⁵⁹. Le transfert en résultat d'exploitation d'une partie des libéralités dont la valeur unitaire dépasse 300 000 € revêtant statutairement un caractère exceptionnel, la mission a procédé à ces calculs y compris et hors les transferts de ce type intervenus en 2013 et 2015.

Cet indicateur connaît sur 2011-2015 une hausse tendancielle nette sur chacune des catégories de charges considérées, que les transferts exceptionnels de libéralités soient pris en compte ou non. Ce ratio appliqué aux charges de personnel croît de 2 points de pourcentage (de 67 % à 69 %, 71 % hors transfert exceptionnel) et celui afférent aux charges de fonctionnement de 5 points (de 36 % à 41 %, 42 % hors transfert exceptionnel), et alors même que les produits encaissables de la structure ont augmenté sur la période.

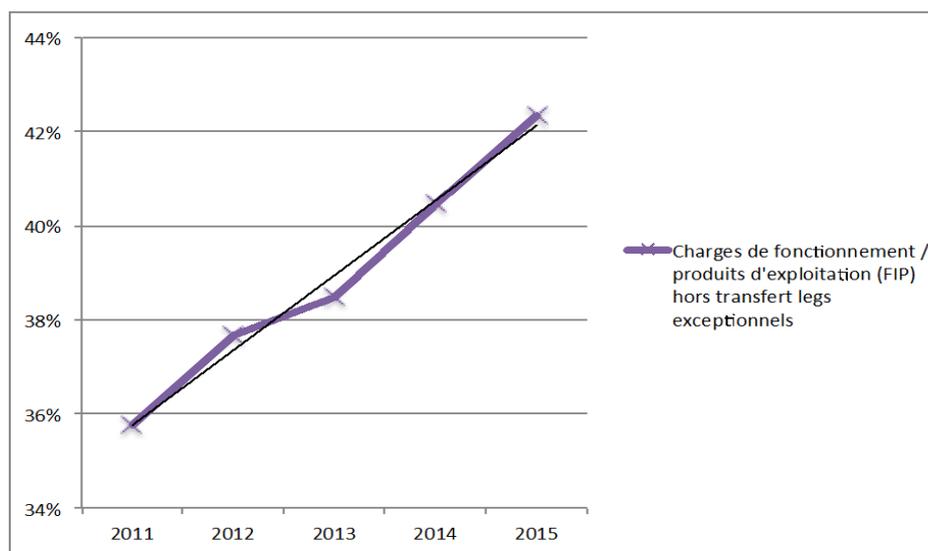
¹⁵⁹ Hors reprises et transferts de charges.

Graphique 14 : Poids des charges de personnel sur les produits d'exploitation encaissables hors legs exceptionnels (FIP) de l'Institut Pasteur (2011-2015, % et courbe de tendance)



Source : Institut Pasteur, calculs mission.

Graphique 15 : Poids des charges de fonctionnement sur les produits d'exploitation encaissables hors legs exceptionnels (FIP) de l'Institut Pasteur (2011-2015, % et courbe de tendance)



Source : Institut Pasteur, calculs mission.

La prise en compte de cette dynamique permettrait à l'Institut de se questionner sur l'ensemble des déterminants du ratio et d'évaluer les conditions de la soutenabilité de ses dépenses au regard d'hypothèses acceptables du déficit d'exploitation. Un seuil de vigilance pourrait ainsi être déterminé afin d'encadrer le développement futur de la fondation.

À cet égard, la direction générale de l'Institut a précisé à la mission qu'elle proposerait aux instances de gouvernance que le pilotage de la masse salariale de la fondation s'oriente désormais vers le suivi du rapport entre le montant des dépenses de rémunérations et celui de l'ensemble des charges d'exploitation de la structure.

Cette orientation ne paraît pas souhaitable à la mission.

Rapport

Tout d'abord, son caractère global s'éloigne, par principe, de la programmation et du suivi affinés et transparents des différents facteurs d'évolution de masse salariale proposés dans le cadre du présent rapport (*cf. infra*).

Par ailleurs, les comparaisons avec des instituts français ou étrangers de recherche sous-tendant cette option présentent des risques d'hétérogénéité des données prises en compte (tenant à la diversité des dites structures) ne permettant pas une analyse pertinente.

Enfin, cette orientation lie implicitement la dynamique des charges de personnel à celle des autres charges d'exploitation (de fonctionnement notamment) : outre qu'elle constitue ainsi un risque de dérives réciproques, elle s'oppose à la recherche d'une efficacité accrue de la structure.

Proposition n° 31 : Sur le périmètre d'activité directement financé par l'Institut Pasteur (« FIP »), procéder à un suivi voire à un cadrage régulier du taux de pression des charges sur les produits d'exploitation.

3.3. Le pilotage budgétaire annuel et pluriannuel de l'Institut Pasteur doit être significativement amélioré

Outre la nécessaire prise en compte des différents points d'alerte susmentionnés, la mission considère que plusieurs mesures pourraient être prises à court terme afin de mieux maîtriser la soutenabilité financière globale de l'Institut Pasteur.

3.3.1. Le budget annuel adopté par le conseil d'administration doit constituer un réel outil de pilotage de l'Institut

La mission a constaté, sur la période 2013-2015, des écarts importants entre les prévisions du budget initial adopté par le conseil d'administration et leur réalisation effective.

D'une part, ces écarts sont constatés tant en matière de produits que de charges d'exploitation. En ce qui concerne les produits, la mission relève que l'exercice 2015 a été marqué, à l'inverse des exercices précédents, par une budgétisation initiale significativement trop « optimiste » des revenus des activités propres et de la générosité publique (respectivement surestimés à hauteur de 7,3 M€ et 6,7 M€, soit 5 % et 9 %). S'agissant des charges d'exploitation, les dépenses de personnel ont été sous-budgétées, de manière croissante, à compter de 2014 (5,4 M€ puis 7,1 M€) alors que les charges de fonctionnement ont, quant à elles, été sur-budgétées dans des proportions importantes en 2015 (18,2 M€, soit environ 18 % de la dépense effective).

D'autre part, les écarts significatifs précités sont constatés non seulement entre les exécutions annuelles et les budgets initiaux de l'Institut, adoptés au mois de décembre précédent l'exercice concerné, mais également, quoique le plus souvent dans des proportions moindres, entre les exécutions et les « V2 » de ces budgets présentées au conseil d'administration à mi-année¹⁶⁰.

¹⁶⁰ Dans ce second cas, alors que « l'atterrissage » de fin d'année devait être appréhendé avec une précision nettement supérieure, certains écarts à la réalisation finale ont pu s'accroître par rapport aux prévisions initiales elles-mêmes, comme par exemple en matière de charges de fonctionnement en 2014.

Rapport

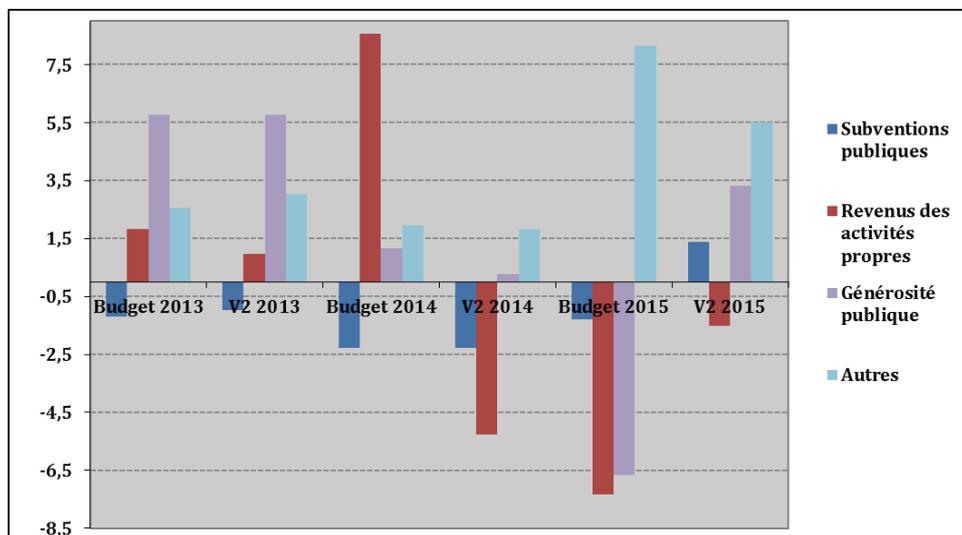
Si la relative « volatilité » de certaines recettes de l'Institut, notamment les revenus de la générosité publique, peut en partie expliquer des difficultés de prévisions budgétaires initiales, il apparaît moins compréhensible que des écarts répétés, et parfois croissants d'une année sur l'autre, soient constatés entre prévisions initiales et réalisations sur des postes de charges relevant directement du pilotage des dépenses de la structure par sa direction générale. Si, sur les deux derniers exercices, la sur-exécution des dépenses de personnel a été en partie compensée par un différentiel inverse concernant les charges de fonctionnement, ces écarts posent fondamentalement les questions du respect du budget voté et du statut effectivement contraignant pour l'Institut du budget annuel approuvé par ses administrateurs.

Les écarts entre budgétisation initiale et réalisation effective peuvent relever, s'agissant notamment des charges résultant directement de décisions prises par la structure :

- ◆ du manque de sincérité et/ou de réalisme de certaines prévisions présentées lors de l'adoption du budget initial ;
- ◆ d'un pilotage infra-annuel insuffisamment articulé avec l'autorisation budgétaire initiale.

En toute hypothèse, les données disponibles à la date du présent rapport concernant l'exécution budgétaire 2016 confirment ces constats. La mission alerte sur ce point l'ensemble des instances concernées et propose de renforcer significativement le *reporting* et la justification *infra*-annuels des écarts aux montants de recettes et de dépenses inscrits dans les budgets primitifs de la fondation. À cet égard, le « rendez-vous de mi-année » que constitue la présentation d'une « V2 » du budget¹⁶¹ apparaît tardif au regard des ajustements que peuvent nécessiter, pour le maintien des équilibres du budget initial, des dépassements de charges ou de moindres recettes.

Graphique 16 : Écarts entre les ressources effectivement perçues par l'Institut Pasteur et leurs prévisions initiales et de mi-année (2013-2015, en M€)

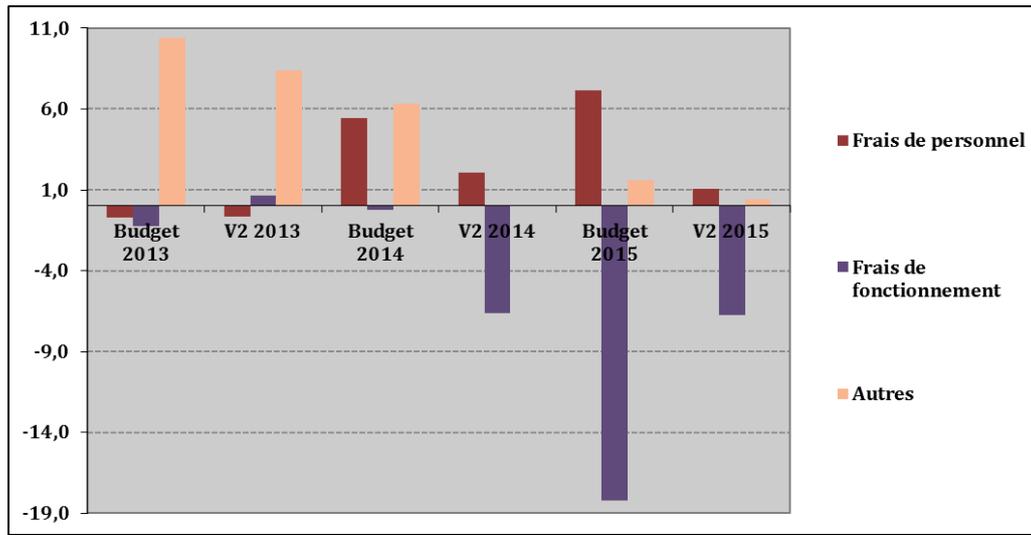


Source : Institut Pasteur, mission.

¹⁶¹ Intervenant au mois de juin.

Rapport

Graphique 17 : Écarts entre la réalisation des charges d'exploitation de l'Institut Pasteur et leurs prévisions initiales et de mi-année (2013-2015, en M€)



Source : Institut Pasteur, mission.

Proposition n° 32 : Élaborer un tableau de bord financier co-construit entre la direction générale et le conseil d'administration et ses instances rattachées (BCA et CAF).

Proposition n° 33 : Assurer un suivi bimestriel de ce tableau de bord par le CA, appuyé sur des rapports de la direction générale explicitant et justifiant les écarts constatés ou prévus au budget primitif adopté¹⁶².

3.3.2. L'impact financier potentiel d'un futur plan « Pasteur 2025 » nécessite une mobilisation et une vigilance accrues des instances de gouvernance de l'Institut Pasteur

Les travaux internes à l'Institut relatifs au plan « Pasteur 2025 » étant en cours de réalisation à la date du présent rapport, la mission n'a eu accès qu'à certains des documents préparatoires relatifs à ce plan de développement, notamment une étude remise en mai 2016 à la direction générale par le cabinet Ernst & Young et une version provisoire de la partie financière du futur « livre blanc » relatif à ce plan.

Chacun de ces documents fait apparaître l'impact potentiellement massif et les risques pour le modèle économique de l'Institut Pasteur des opérations envisagées lors de leur élaboration.

¹⁶² Ce dispositif pourrait être articulé avec une inscription du respect des prévisions initiales de charges pilotables par l'Institut (personnel et fonctionnement notamment) au sein des objectifs en principe fixés annuellement par le conseil d'administration au directeur général dans le cadre de son régime de rémunération variable.

Rapport

Ces opérations devraient notamment consister, selon plusieurs scénarios identifiés¹⁶³, à développer une ou plusieurs des implantations immobilières de l'Institut :

- ◆ par des travaux de rénovation/construction sur le site « Falguière »¹⁶⁴, en parallèle des activités actuelles du site, sur une durée prévisionnelle de neuf ans et pour un coût estimé à 80 M€ ;
- ◆ par l'établissement de l'Institut Pasteur sur le plateau de Saclay pour y mener des activités d'innovation et d'entrepreneuriat, sur une durée prévisionnelle de six ans et pour un coût prévisionnel de 100 M€.

Il convient tout d'abord de préciser que le cabinet EY avait estimé, en scénario « nominal » (sans aucune des opérations précitées) et, dans des proportions relativement proches s'agissant de la seule rénovation du site « Falguière »¹⁶⁵, un déficit d'exploitation de l'Institut de 47 M€ en 2017, puis une « zone rouge » de six ans impactant le fonds de dotations de l'Institut à hauteur de 55 M€¹⁶⁶. Un « équilibre », correspondant à un déficit inférieur à 30 M€, pourrait être, en intégrant une forte contribution des dons et legs (+ 50 M€) et des contrats de recherche (+ 30 M€), stabilisé à horizon 2023.

Dans un second temps, après étude des différents scénarios de développement immobilier de l'Institut, les principales conclusions du cabinet EY sur le plan strictement financier étaient les suivantes :

- ◆ seul un « scénario 2 » alors identifié (financement de l'implantation « Saclay » par vente¹⁶⁷ d'un lot « Falguière »)¹⁶⁸ était considéré comme susceptible à la fois de permettre un « redressement rapide des déficits tout en maintenant des flux de trésorerie immobiliers soutenables » ;
- ◆ toutefois, certains sous-jacents communs à l'ensemble des scénarios présentaient des risques importants (croissance prévue des produits industriels, non cohérente avec l'historique de ces revenus et présentant une faible crédibilité en interne) ou significatifs (trajectoires ambitieuses des revenus des contrats et conventions de recherche et de la générosité publique) ;
- ◆ l'existence d'un risque opérationnel spécifique lié à la soutenabilité de la masse salariale ;
- ◆ la nécessité, afin d'assurer la soutenabilité du plan stratégique dans son ensemble, d'un « plan de maîtrise des coûts » autour de la « politique de performance projets » et de la « maîtrise de la masse salariale »¹⁶⁹.

¹⁶³ Opérations sur un seul des deux sites ou séquencées (financement du projet « Saclay » par la vente de « Falguière »).

¹⁶⁴ 25, rue du Docteur Roux, 75015 Paris.

¹⁶⁵ Laquelle pèserait essentiellement sur la trésorerie 2017 à 2025 de l'Institut.

¹⁶⁶ Moindre alimentation du fonds en raison de « l'effet ciseau » (cumul de coûts supérieurs et de revenus inférieurs aux prévisions) du plan stratégique 2014-2018.

¹⁶⁷ Plutôt que la rénovation.

¹⁶⁸ Le « scénario 1 » examiné correspondait au cumul des opérations immobilières sur les sites « Falguière » et « Saclay ».

¹⁶⁹ Le cabinet EY pointait à cet égard la « difficulté historique à réduire le volant de CDD sur fonds propres » ; cf. sur ce sujet les analyses de la mission *infra*.

Rapport

La version provisoire du volet financier du futur livre blanc sur le plan « Pasteur 2025 » communiquée à la mission au mois de septembre 2016, intitulé « *Une transformation indispensable du modèle économique* », précise que « *Le modèle actuel est en voie d'épuisement* » et « *doit donc être profondément repensé* »¹⁷⁰. Plus précisément, il y est indiqué que « *L'analyse approfondie des exercices budgétaires les plus récents et les prévisions de moyen terme montrent que l'équilibre économique pourrait être rompu à court terme.* » en raison de revenus à la croissance limitée, voire en régression, « *[d']effets d'aubaine* »¹⁷¹ passés et non récurrents et de charges imputées de manière croissante sur les « fonds propres » de l'Institut.

Ce document identifie, comme le cabinet EY, des risques communs à tous les scénarios de développement concernant le niveau de revenus envisagés, en matière de produits industriels et au regard d'une « *ambition importante sur les contrats et conventions de recherche (hors industriel)* ». Elle souligne également, outre des risques en matière de gouvernance et de conduite du changement, une attention particulière à apporter à la soutenabilité de la masse salariale et, sur le plan strictement immobilier, une complexité de structure de financement et des incertitudes en matière de chiffrements. Lors d'entretiens avec la mission, il a été précisé qu'outre l'impact des investissements immobiliers proprement dits sur les fonds propres et l'endettement de la fondation¹⁷², l'importante augmentation de la surface occupée qui résulterait de l'implantation supplémentaire de l'Institut Pasteur sur le site de Saclay pourrait générer des charges de fonctionnement récurrentes estimées à ce stade à plusieurs dizaines de millions d'euros par an.

Dans ce document de travail, il est préconisé le « *rétablissement de la soutenabilité du modèle économique* » par une « *mobilisation plus systématique des ressources externes* » nécessitant plus qu'un doublement sur dix ans (2015-2025) des produits tirés de la générosité publique et du mécénat (d'environ 35 M€ à 78 M€, soit environ + 10 % par an), une augmentation de la part des contrats de recherche dans le budget de l'Institut, la construction de « *partenariats dédiés* » (notamment avec des fondations), la sollicitation de bailleurs de fonds internationaux et l'activation de « *relais de croissance* » en matière de produits industriels. Ces projections, présentées comme très ambitieuses, correspondraient à des ressources totales supplémentaires de 440 M€ sur 2017-2025.

¹⁷⁰ « *C'est seulement à cette condition que l'Institut Pasteur pourra faire face à la dérive de ses coûts dans les prochaines années, qu'elle soit due à des causes endogènes, aux ambitions de la vision stratégique Pasteur 2025, ou aux transformations de l'écosystème de la recherche et de ses « lois » économiques.* ».

¹⁷¹ Résultant notamment de « *transactions à propos de différends anciens [et de] reprises de provisions pour risque à la suite du dénouement favorable de contentieux particulièrement lourds* ». Il est également précisé que « *Pendant quatre années consécutives, la gestion du patrimoine immobilier et financier a enregistré de solides performances, dans un environnement de marché toujours plus risqué, ce qui justifie pour les années qui viennent la fixation d'objectifs conservateurs.* ».

¹⁷² Le document du cabinet EY remis à la mission indique, s'agissant des modalités de financement des projets immobiliers du plan « Pasteur 2025 » : « *Saclay : 20 % fonds propres, 20 % subventions publiques, 60 % dette* » et « *Falguière : 10 % subventions publiques, 20 % fonds propres, 20 % dons, 50 % dette* ».

Rapport

Plus globalement, ce document précise que le scénario « nominal » (hors investissements immobiliers précités notamment) du *business plan* sous-tendant le projet « Pasteur 2025 » a été bâti sur la base d'une « *grande mutation* » tendant à une croissance des ressources externes sur projet visant à couvrir les charges générales du budget de l'Institut¹⁷³ et préconise que lesdits investissements voient leur réalisation étalée dans le temps, « *en fonction des opportunités de financement qui pourront se présenter* »¹⁷⁴.

La mission a considéré, en raison notamment du caractère préparatoire des travaux menés et de son niveau d'information sur le sujet¹⁷⁵, qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur l'opportunité, l'ampleur et le calendrier de mise en œuvre du plan « Pasteur 2025 ».

Toutefois, eu égard aux conséquences très certainement structurantes pour le modèle économique et la soutenabilité financière à moyen terme de l'Institut¹⁷⁶ qu'entraînerait cette mise en œuvre, la mission invite particulièrement l'ensemble des instances de gouvernance de la fondation à procéder à un examen approfondi de toutes les hypothèses sous-tendant le plan « Pasteur 2025 ».

Proposition n° 34 : Examiner de manière détaillée et approfondie, au niveau du conseil d'administration et de ses instances rattachées (BCA et CAF notamment), la modélisation financière sous-tendant le plan « Pasteur 2025 ».

¹⁷³ « *Modèle dans lequel le budget général de l'Institut se consacrerait d'abord à la couverture des coûts représentés par les ressources humaines permanentes et le maintien d'un environnement du meilleur niveau pour les activités de recherche* ».

¹⁷⁴ « *Ce sera la condition d'une absorption acceptable par tous des coûts de ces investissements dans les comptes annuels de l'Institut, c'est-à-dire sans une compression qui serait jugée excessive des autres catégories de dépenses, particulièrement sur la période 2017-2022.* ».

¹⁷⁵ Par mail du 21 septembre 2016, M. X, a indiqué à la mission : « *En ce qui concerne le Livre blanc, le document n'a pas été travaillé par la Direction générale, qui n'a pas eu l'occasion de le modifier. Le document n'a pas non plus été discuté avec le Conseil d'administration. Il est donc sans doute un peu prématuré de vous envoyer ce document à ce stade.* ».

¹⁷⁶ Voir pour le niveau de financement public de l'Institut, qui pourrait de fait subir une pression à la hausse en cas de non-réalisation des projections de ressources supplémentaires sous-tendant le plan.

4. Les effectifs, la masse salariale et certaines pratiques de gestion des ressources humaines de l'Institut Pasteur nécessitent une maîtrise accrue

4.1. Les effectifs et la masse salariale de la fondation montrent une forte croissance depuis 2013

L'activité de l'Institut Pasteur se caractérise par une hausse importante de ses effectifs et de sa masse salariale, principalement concentrée sur la période 2013-2015.

Entre 2011 et 2015, ces effectifs¹⁷⁷ ont augmenté de 12 % alors que ses charges de personnel¹⁷⁸ connaissent une croissance de 23 %.

L'exercice 2013 apparaît comme une année charnière sur ce plan :

- ♦ alors que les effectifs de la fondation connaissent une évolution annuelle comprise entre - 2 % et + 1 % de 2008 à 2012, les années 2013 à 2015 ont donné lieu à des hausses annuelles de + 4 % (2013 et 2014) et + 3 % (2015) ;
- ♦ les charges de personnel de l'Institut¹⁷⁹ ont, quant à elles, augmenté de 6 % en 2008 puis ont connu une hausse relativement modérée entre 2009 et 2012 (moyenne des augmentations annuelles de + 1,4 %), avant de présenter des hausses croissantes (de + 4 % à + 11 %) sur la période 2013-2015.

La croissance de la masse salariale de l'Institut, supérieure à celle des effectifs, permet d'identifier l'existence d'un fort « effet volume » mais également d'un « effet prix » (lié à la hausse des rémunérations servies aux personnels) très significatif (*cf. infra*).

Tableau 7 : Effectifs physiques et charges de personnel de l'Institut Pasteur (2008-2015)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Frais de personnel (comptes 64*)	110,7	111,0	114,4	115,4	116,8	121,2	128,0	139,5
Nombre de Personnes Physiques (bilan social, effectifs inscrits)				1 867	1 876	1 930	2 013	2 078
Nombre de ETP	1 857	1 840	1 816	1 790	1 810	1 820	1 910	1 952
Ratio Frais de personnel (éléments récurrents)/ETP = coût moyen d'un ETP en €	59 620	60 348	62 140	63 628	64 521	65 781	67 044	68 783
<i>évolution N/N-1</i>		1,2%	3,0%	2,4%	1,4%	2,0%	1,9%	2,6%

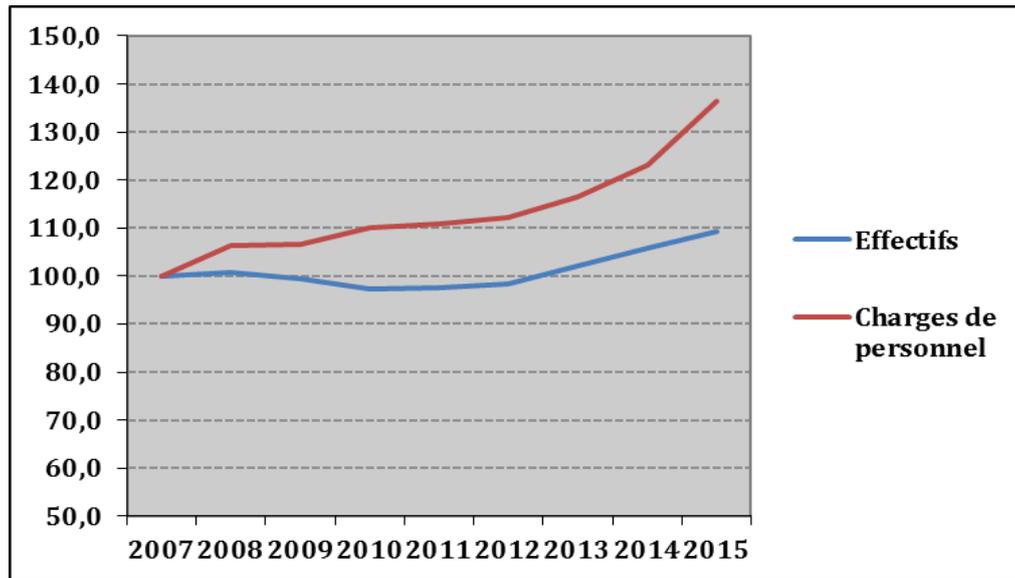
Source : Institut Pasteur, tableau transmis dans la réponse au rapport provisoire.

¹⁷⁷ Exprimés ici en personnes physiques employées au 31 décembre de l'exercice, conformément à la méthodologie de présentation retenue dans les comptes annuels de la fondation.

¹⁷⁸ Y compris dispositif d'intéressement mis en œuvre pour la première fois en 2015.

¹⁷⁹ Y compris intéressement du personnel versé en 2015.

Graphique 18 : Évolution 2007-2015 des effectifs et des charges de personnel de l'Institut Pasteur (base 100 2007, effectifs exprimés en personnes physiques)



Source : Institut Pasteur, mission

4.2. Les prévisions d'effectifs du plan stratégique 2014-2018 et du budget 2016 n'ont pas été respectées

Dans le cadre de son plan stratégique 2014-2018, l'Institut Pasteur a fait le choix de mener une politique ambitieuse sur le plan des ressources humaines, alliant la volonté d'attirer « *les meilleurs* » au sein de la fondation, y compris par des salaires très attractifs, et de garantir une forme d'équité et d'émulation en interne en améliorant sensiblement, par différentes mesures ciblées, la situation de ses personnels.

Les indicateurs de suivi de ce plan intègrent, à ce titre, à la fois la perspective de recrutements spécifiques (scientifiques, bio-informaticiens, etc.) et la valorisation des carrières (accord d'intéressement des personnels, création de « chaires d'excellence » notamment) avec des objectifs déclinés en cibles annuelles.

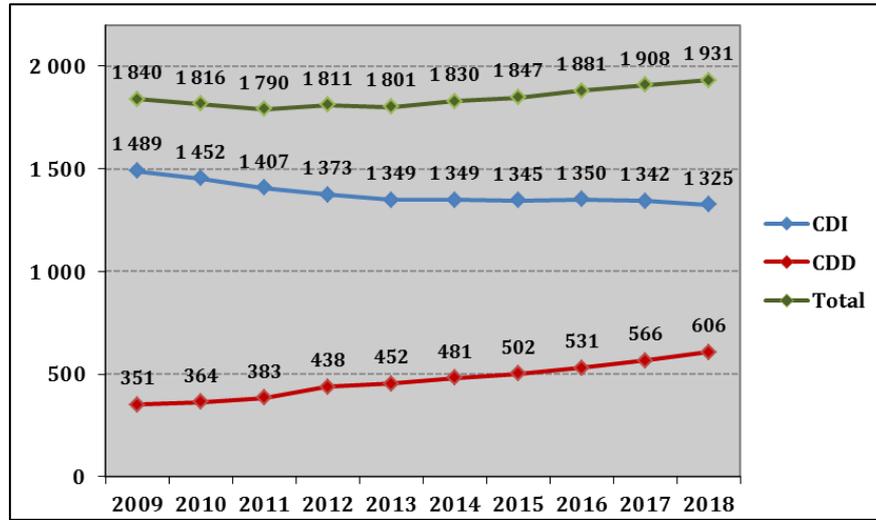
Le plan stratégique¹⁸⁰ prévoyait ainsi 148 recrutements (en ETP moyens annuels) sur la période 2014-2018¹⁸¹, se traduisant par une augmentation globale nette des effectifs de la structure de 130 ETP moyens annuels, soit le passage de 1 801 ETP moyens annuels en 2013 à 1 931 ETP moyens annuels en 2018 (+ 7,2 % en cinq ans). Ces 130 ETP moyens annuels supplémentaires correspondaient à une baisse des CDI (-24 ETP moyens annuels) et à une hausse des CDD (+154), comme le montre le graphique ci-dessous.

¹⁸⁰ Dans son option « *blue sky* » de référence.

¹⁸¹ Qui s'ajoutaient aux flux nets de - 18 ETP moyens annuels sur 2014-2018 présentés en CAF le 26 novembre 2013, lesquels incluaient dès ce stade une partie de l'impact du plan stratégique alors non complètement arrêté.

Rapport

Graphique 19 : Prédiction d'évolution des ETP moyens annuels dans le cadre du plan stratégique 2014-2018 de l'Institut Pasteur

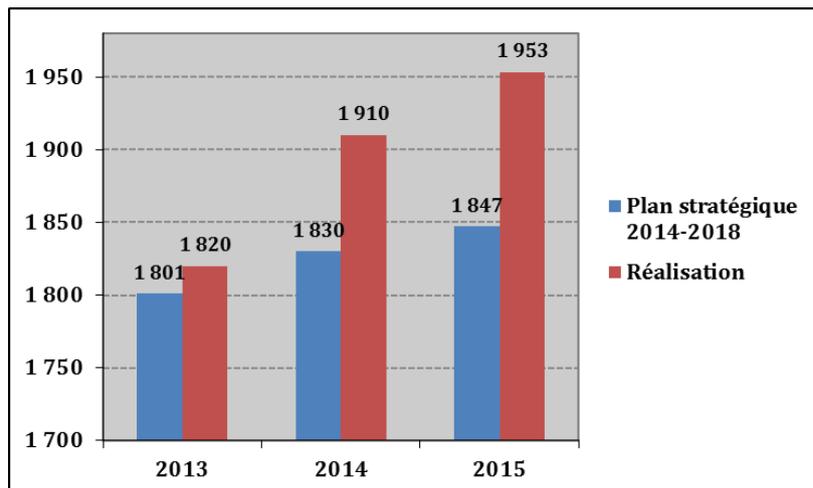


Source : Direction financière de l'Institut Pasteur (tableau prévisionnel des entrées et sorties – plan stratégique 2014-2018).

Pour 2013-2015, le plan stratégique prévoyait + 46 ETP moyens annuels (les effectifs totaux passant de 1 801 ETP moyens annuels à 1 847, soit + 2,5 %). Or, les réalisations annuelles effectives sur cette période montrent une progression de 1 820 ETP moyens annuels en 2013 à 1 953 en 2015¹⁸², soit une hausse en deux ans de 133 ETP moyens annuels (+ 7,3 %).

L'écart, sur la période 2013-2015, entre les prévisions de croissance des effectifs du plan stratégique 2014-2018 et l'augmentation constatée (+ 87 ETP moyens annuels) apparaît donc considérable : l'Institut Pasteur a augmenté ses effectifs dans des proportions plus de trois fois supérieures aux prévisions initiales. Avec des effectifs 2015 supérieurs de 106 ETP moyens annuels au niveau 2015 initialement prévu, il a dépassé, dès la fin de la deuxième année de mise en œuvre, les effectifs-cibles finaux du plan quinquennal (1 931 ETP moyens annuels) de 22 ETP moyens annuels.

Graphique 20 : Évolution des effectifs de l'Institut Pasteur (en ETP moyens annuels)



Source : Institut Pasteur (direction financière), calculs mission.

¹⁸² Source : Direction financière de l'Institut Pasteur (comptes de résultats – fichier 2016).

Rapport

Tableau 8 : Évolution des effectifs de l'Institut Pasteur (en ETP moyens annuels)

	2013	2014	2015	Variation 2013-2015
Plan stratégique	1 801	1 830	1 847	+46
Évolution annuelle		29	17	-
Réalisation	1 820	1 910	1 953	+133
Évolution annuelle		90	43	-
Écart réalisation - plan stratégique		80	106	+106
Écart entre l'évolution annuelle prévue et l'évolution annuelle réalisée		61	26	+87

Source : Institut Pasteur (direction financière), calculs mission.

L'analyse des résultats des exercices 2015 et 2016 conduisent par ailleurs à deux séries de constats complémentaires et mettent en lumière une faiblesse réelle en termes de pilotage.

- ◆ S'agissant de 2015, les documents budgétaires soumis au conseil d'administration de la fondation prévoyaient un niveau d'emplois fixé à 1 955 ETP moyens annuels sur l'exercice ; le conseil d'administration a donc validé une hausse prévisionnelle d'une année sur l'autre (+ 50 ETP moyens annuels¹⁸³) supérieure de 108 ETP moyens annuels à la trajectoire fixée par le plan stratégique pour l'année 2015 ;
- ◆ S'agissant de 2016, le budget initial adopté pouvait être considéré comme un progrès par rapport à l'exercice précédent ; avec un niveau d'emploi annoncé de 1 928 ETP moyens annuels, il proposait en effet une diminution prévisionnelle de 23 ETP moyens annuels par rapport à la prévision « d'atterrissage » 2015 alors présentée à 1 951 ETP moyens annuels. Deux observations conduisent cependant à considérer que le pilotage des effectifs et de la masse salariale s'est encore dégradé au titre de cet exercice :
 - le budget initial, même s'il prévoyait une baisse des effectifs par rapport à 2015, restait très supérieur (+ 47 ETP moyens annuels) aux prévisions du plan stratégique (qui ne prévoyait que 1 881 ETP moyens annuels en 2016) ;
 - la prévision de consommation d'emplois 2016 communiquée à la mission par les services de l'Institut Pasteur s'établit, en septembre 2016, à 2 001 ETP moyens annuels soit un dépassement de 73 ETP moyens annuels par rapport au budget 2016 adopté par le conseil d'administration et un écart de 120 ETP moyens annuels par rapport aux effectifs-cibles du plan stratégique (fixés pour 2016 à 1 881 ETP moyens annuels) ;
 - au total, la diminution de 23 ETP moyens annuels arrêtée initialement par le conseil d'administration au titre de l'année 2016 devrait, en exécution, se traduire par une hausse minimale de 45 ETP moyens annuels par rapport au budget exécuté en 2015.

Les explications avancées par l'Institut Pasteur pour justifier l'écart entre prévisions et réalisations, et notamment la moindre réalisation des prévisions en matière de départ des salariés en CDI (environ 25 départs par an)¹⁸⁴ ne peuvent justifier les augmentations constatées, lesquelles auraient dû être compensées, en tout état de cause, par une réduction équivalente des recrutements opérés.

¹⁸³ La prévision « d'atterrissage » 2014 qui sous-tendait les prévisions d'effectifs 2015 s'établissait à 1 905 ETP moyens annuels, soit un niveau quasi-égal à l'exécution finale.

¹⁸⁴ Cette hypothèse de réduction des effectifs a été présentée en BCA le 3 mars 2014 et en CA, le 4 mars.

Rapport

Le conseil d'administration s'est d'ailleurs lui-même inquiété de l'évolution des effectifs de l'Institut. La représentante du ministre chargé du budget a par exemple alerté en termes clairs le directeur général sur les risques encourus par une politique de recrutement non maîtrisée¹⁸⁵.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la mission estime essentiel que les instances compétentes de l'Institut Pasteur se mobilisent sur la problématique du double respect du schéma d'évolution arrêté dans le cadre du plan stratégique 2014-2018 et des prévisions d'emplois adoptées par le conseil d'administration dans le cadre du vote du budget annuel.

La mission a par ailleurs constaté un manque de clarté dans les différents documents communiqués aux instances compétentes, concernant les données de référence utilisées (prévisions annuelles du plan stratégique et/ou du budget initial notamment) et les méthodes de présentation de l'évolution globale des effectifs (recrutements bruts et/ou nets, exprimés en personnes physiques, ETP moyens annuels ou ETPT¹⁸⁶, par type de contrat d'emploi ou de financement, etc.)

Sans préjudice d'éléments complémentaires, il conviendrait dans un premier temps de :

- ◆ présenter de manière claire et prioritaire, en ETPT, les écarts entre, d'une part, l'exercice considéré et, d'autre part, les prévisions du plan stratégique, l'exécution *n-1* et le budget initial¹⁸⁷ ;
- ◆ justifier les écarts proposés, en précisant et documentant les chiffres communiqués ; identifier par exemple clairement les « effets de base » (« atterrissage » *n-1* supérieur aux prévisions) et les écarts en ETPT aux prévisions d'entrées et de sorties de personnels conduisant à l'évolution présentée.

Proposition n° 35 : Mobiliser l'ensemble des acteurs concernés autour de l'objectif de sincérité et de pilotage renforcé des évolutions pluriannuelles et annuelles d'effectifs de l'Institut Pasteur.

Proposition n° 36 : Clarifier la présentation des documents d'autorisation et de pilotage des effectifs de l'Institut Pasteur.

¹⁸⁵ Extrait du PV de la séance du conseil d'administration du 27 avril 2016 : « *En ce qui concerne l'évolution du nombre de CDD, la décroissance intervenue en 2015 est moins importante que la baisse prévue. Le suivi de cette politique doit se poursuivre. Les hypothèses retenues en matière de recrutement doivent être strictement appliquées. Le recours à des doublons est une mesure temporaire. Il est indispensable de revenir à une évolution des effectifs soutenable à long terme.* »

¹⁸⁶ La direction des ressources humaines de l'Institut utilise l'ETPT en tant qu'unité de mesure des effectifs alors que la direction financière utilise l'ETP moyen annuel (moyenne sur l'année des ETP mensuels). Les écarts entre effectifs totaux ainsi retracés sont limités à quelques unités.

¹⁸⁷ En cas de version infra-annuelle du budget.

4.3. À « l'effet volume » résultant de la hausse des effectifs s'ajoute l'impact des mesures salariales adoptées depuis 2013

Afin de clarifier les impacts respectifs, sur la masse salariale de l'Institut Pasteur, de l'augmentation des effectifs et des niveaux de rémunération servis aux salariés au cours des derniers exercices, la mission a demandé à l'Institut Pasteur¹⁸⁸ de calculer l'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP¹⁸⁹) sur les exercices concernés.

Ces travaux font apparaître :

- ◆ un niveau global soutenu de la dynamique de RMPP au sein de la fondation, s'élevant en moyenne annuelle à 3,75 % sur la période¹⁹⁰ ;
- ◆ une légère diminution (- 0,19 point de pourcentage) entre 2014 et 2015, portant quasi-exclusivement sur les personnels administratifs et techniques, dont le taux d'évolution a diminué de 0,47 point contre - 0,01 point pour les personnels de recherche.

Tableau 9 : Évolution de la RMPP brute au sein de l'Institut Pasteur (2013-2015)

	2013-2014	2014-2015
Personnels administratifs et techniques	3,98 %	3,51 %
Personnels recherche	3,76 %	3,75 %
Total	3,84 %	3,65 %

Source : Institut Pasteur, Mission.

Ces niveaux d'évolutions annuelles peuvent être rattachés :

- ◆ à la dynamique salariale (glissement vieillesse technicité – GVT - notamment) résultant de l'application de l'accord d'entreprise régissant les personnels de l'Institut (primes d'ancienneté des personnels non cadres et « garantie minimale d'évolution des carrières » des cadres), et qui représente, selon l'Institut, une augmentation annuelle de l'ordre de 0,2 % de la masse salariale ;
- ◆ aux décisions prises par la direction générale de l'Institut dans le cadre des négociations annuelles obligatoires (NAO) successives :
 - revalorisations de la valeur du point d'indice des salariés de 0,5 % au 1^{er} juillet 2014 ;
 - augmentations individuelles et promotions (pour respectivement 1,5 % et 1,7 % de la masse salariale en 2014 et 2015) ;
 - prime générale exceptionnelle de 600 € par salarié en 2014 ;

¹⁸⁸ L'effet prix-structure constituant par hypothèse un indicateur très composite de l'ensemble des facteurs d'évolution de la masse salariale hors variation des effectifs.

¹⁸⁹ L'évolution de RMPP est calculée par comparaison, d'une année sur l'autre, de la rémunération cumulée de l'ensemble des salariés continuellement employés pendant 24 mois et n'ayant pas connu de modification de leur quotité de travail (temps plein/temps partiel ou modification de niveau de temps partiel) sur la période. Elle neutralise ainsi l'impact des flux d'effectifs (entrants comme sortants) au cours de la période biannuelle considérée.

¹⁹⁰ Si la comparaison doit faire l'objet d'évidentes réserves, il importe de noter que l'évolution de RMPP brute 2012-2013 au sein de l'État et de ses établissements publics s'est établie entre 2012 et 2013 (dernier données disponibles) à 1,8 %, soit un niveau annuel globalement inférieur de moitié à celui de l'Institut Pasteur sur 2013-2015. Par ailleurs, les évolutions de RMPP en 2014 spécifiquement constatées au sein d'opérateurs de l'État intervenant dans le domaine de la recherche font apparaître des taux nettement inférieurs à ceux présentement calculés au sein de l'Institut Pasteur (INRIA : 1,6 % ; INRA : 2,0 % ; CEA : 2,1 %) - Source : « Revue de dépenses sur le pilotage de la masse salariale des opérateurs de l'État », tome 2, juillet 2016.

Rapport

- ◆ à l'impact de l'augmentation de 3,3 % sur 2013-2015 de l'enveloppe dédiée aux primes catégorielles :
 - « prime de responsabilité » des chefs d'unité, de département et responsables de centres nationaux de références (CNR) : + 8,7 % ;
 - « prime d'enseignement » des agents « *exerçant en plus de leur activité habituelle une responsabilité dans l'organisation et la conduite des enseignements au sein du centre d'enseignement* » : + 7,1 %.

La mission relève en outre que cette dynamique salariale devrait s'accroître en 2016, avec la mise en place des nouvelles primes de chef de groupe et chef de laboratoire, la revalorisation des salaires inférieurs à 1,6 fois le SMIC, des augmentations individuelles¹⁹¹ représentant une hausse de 1,6 % de la masse salariale, la réévaluation salariale des post-doctorants au 1^{er} janvier 2016 (réévaluation de 13 % de leur salaire indiciaire) et les impacts de la création d'une prime de chef de groupe de 1 500 €¹⁹², pour un coût estimé de 120 000 €¹⁹³, et de « chaires d'excellence »¹⁹⁴ représentant une dépense supplémentaire de 160 000 €.

Enfin, si cette mesure n'entre pas dans le calcul d'évolution de RMPP susmentionné, la mission précise que l'accord d'intéressement conclu¹⁹⁵ dans le cadre de la mise en œuvre du plan stratégique 2014-2018 a donné lieu à un premier versement en 2016, pour un montant total de 2,5 M€¹⁹⁶.

Afin de compléter cette première approche de la dynamique de la masse salariale hors variation des effectifs, la mission a calculé les effets « volume » et « prix-structure » sur la même période 2013-2015¹⁹⁷.

Ces calculs conduisent aux constats généraux suivants :

- ◆ la croissance de 5,6 % des charges de personnel de l'Institut en 2014 résulte avant tout de l'impact de la croissance des effectifs (+ 90 ETP moyens annuels, soit + 4,9 %) et, de manière résiduelle, de l'effet prix-structure (0,7 %) ;
- ◆ l'augmentation de 10,9 % des charges de personnel en 2015 repose, à l'inverse, principalement sur un effet prix (+ 8,6 %) et, de manière secondaire, sur un effet volume positif mais en diminution (+ 2,3 % correspondant à + 43 ETP moyens annuels)¹⁹⁸.

¹⁹¹ Hors GVT.

¹⁹² Une prime de chef de groupe a été créée pour valoriser l'activité des chercheurs responsables d'un G5 et faciliter leurs recherches de financements externes. Depuis janvier 2016, 81 chercheurs ont bénéficié de cette prime.

¹⁹³ Coût annuel susceptible de s'accroître avec la montée en charge du dispositif, la durée d'attribution de cette prime étant fixée à 2 ans.

¹⁹⁴ Ces primes, prévues par le plan stratégique 2014-2018, sont attribuées pour une durée de trois ans par une « commission d'attribution des chaires ». Dix chaires ont été distribuées pour le premier appel d'offre lancé fin 2015. Les chaires peuvent être cumulées avec les primes de responsabilités ou les primes ERC. Leur coût annuel devrait s'accroître avec la montée en charge du dispositif au cours des années à venir (arrivée cumulative des seconde puis troisième années d'attribution du fait de la durée de versement de trois ans, un objectif de 40 chaires ayant été fixé d'ici la fin du plan stratégique).

¹⁹⁵ Le 2 mars 2015.

¹⁹⁶ Réparti de manière égalitaire entre les salariés au prorata de leur taux d'emploi, pour un montant moyen de 1 200 € par an et par salarié environ.

¹⁹⁷ Cf. présentation de la méthode utilisée et l'analyse détaillée des résultats en annexe III.

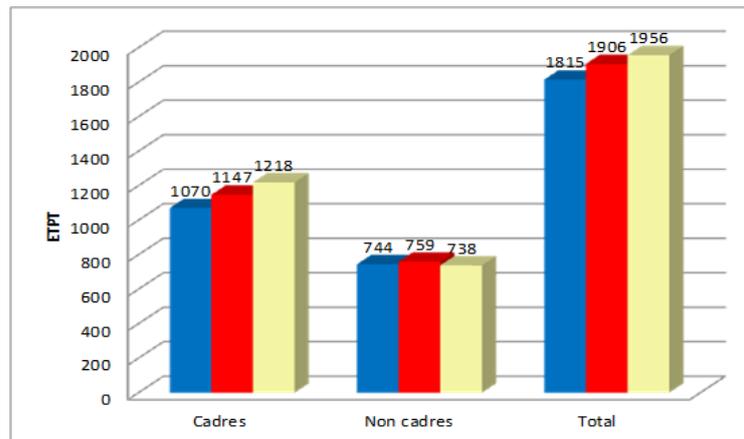
¹⁹⁸ La direction de l'Institut Pasteur signale, dans sa réponse au rapport provisoire, l'existence d'éléments non récurrents pour 2015 à hauteur de 5,3 M€ (STIF : 2,5 M€, accord d'intéressement : 0,7 M€, revalorisation des provisions pour congés payés : 2,1 M€).

Rapport

Au sein d'un effet prix-structure variant ainsi fortement à la hausse, la relative stabilité du taux d'évolution annuelle de la RMPP susmentionnée paraît indiquer une forte pression à la hausse des modifications de structure de la population salariée¹⁹⁹. Ces modifications pourraient notamment avoir deux origines principales :

- ♦ une augmentation de la proportion de cadres au sein des effectifs de l'Institut. Cette orientation, qui s'inscrit dans les principaux axes du plan stratégique (très centré sur le recrutement de scientifiques et d'ingénieurs de haut niveau mais avec également une augmentation du nombre de cadres administratifs et techniques), est confirmée par les évolutions des populations de cadres et de non cadres au sein de l'Institut : la première a augmenté de 148 ETPT (+ 14 %) alors que la seconde a diminué de 6 ETPT (- 0,8 %). Ces évolutions ont ainsi conduit à une augmentation du taux d'encadrement au sein de l'Institut, de + 1,2 point entre 2013 et 2014 et de + 2,1 points entre 2014 et 2015²⁰⁰ ;

Graphique 21 : Effectifs 2013-2015 des cadres et non cadres de l'Institut Pasteur



Source : Institut Pasteur (DRH).

- ♦ une hausse des salaires servis à l'embauche de certaines catégories de personnels²⁰¹, correspondant à la politique de rémunération « volontariste » mise en place sur la période récente par l'Institut Pasteur. À titre d'illustration, des offres standardisées définissant la rémunération et les moyens alloués aux chercheurs ont été mises en place en 2014 afin d'améliorer l'attractivité de l'Institut Pasteur auprès des meilleurs chercheurs. Des « packages », variant selon l'avancée de carrière (quatre niveaux) et quatre degrés d'attractivité ont ainsi été créés. Ils fixent ainsi, sans caractère contraignant, un salaire annuel et une prime de responsabilité dont la somme est comprise entre 60 000 € (« juniors ») et 120 000 € (« seniors ») ainsi qu'un « bonus de bienvenue » s'élevant à 12 % du salaire auquel sont ajoutés deux points de pourcentage par membre de la famille accompagnant le chercheur²⁰².

¹⁹⁹ Au sein de l'effet prix-structure, l'effet structure module à la hausse ou à la baisse l'impact de l'effet prix, qui détermine essentiellement l'évolution du taux de RMPP.

²⁰⁰ Ce taux d'encadrement s'est établi à 59,0 % en 2013, 60,2 % en 2014 et 62,3 % en 2015. Les données arrêtées en mai 2016 par l'Institut Pasteur font apparaître un taux d'encadrement de 64 %.

²⁰¹ Phénomène de GVT négatif (ou « effet de noria ») faible, voire positif, en raison de rémunérations des « entrants » supérieure à celle des « sortants ».

²⁰² Ces « packages » prévoient par ailleurs l'effectif théorique maximal de l'unité, une durée de contrat, l'enveloppe dédiée à l'embauche de chercheurs contractuels (doctorants et post-doctorants) pour une durée de cinq ans, le budget de fonctionnement de l'unité pour une durée de cinq ans, le budget dédié à l'équipement pour une durée de cinq ans, la prise en charge des frais de déménagement et/ou le remboursement de frais à hauteur de 7 500 €.

Rapport

Proposition n° 37: Développer et présenter régulièrement aux instances de gouvernance de l'Institut Pasteur un tableau de bord, construit conjointement par la direction financière, la DRH et les administrateurs, présentant les principaux indicateurs de suivi des effectifs et de la masse salariale (dont le GVT par catégorie de personnels) et justifiant les écarts par rapport aux prévisions budgétaires.

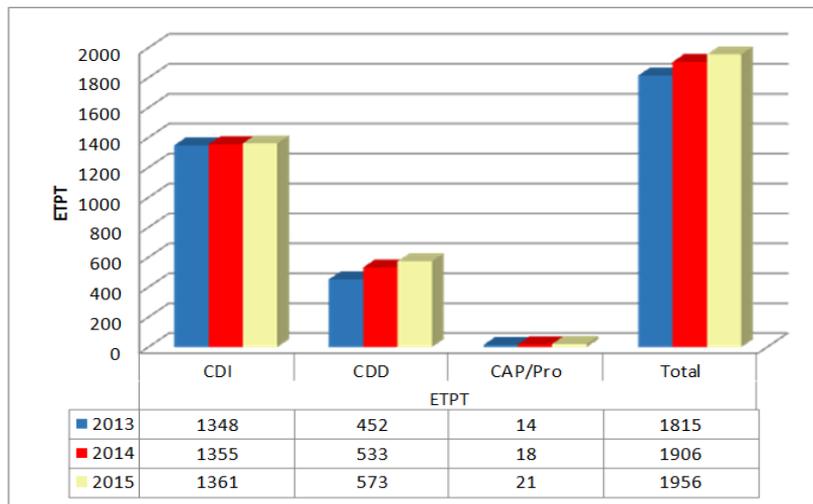
Proposition n° 38: Développer et présenter régulièrement aux instances de gouvernance, à titres bilanciel et prévisionnel, l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) afin de neutraliser l'impact de l'évolution des effectifs dans l'analyse du niveau des rémunérations servies.

4.4. L'évolution de la structure juridique et des sources de financement des emplois de l'Institut Pasteur constituent un facteur supplémentaire de fragilité pour la fondation

4.4.1. La hausse des effectifs de l'Institut a porté majoritairement sur les CDD sur 2013-2015

Hors contrats d'apprentissage et de professionnalisation, les recrutements effectués sur 2013-2015 ont majoritairement concerné des contrats à durée déterminée (CDD, cf. graphique *infra*). Plus précisément, la hausse des effectifs de salariés en CDD s'est établie à 121 ETPT contre 13 ETPT en CDI sur la période.

Graphique 22 : Évolution des emplois de l'Institut Pasteur de 2013 à 2015, par type de contrats (ETPT)

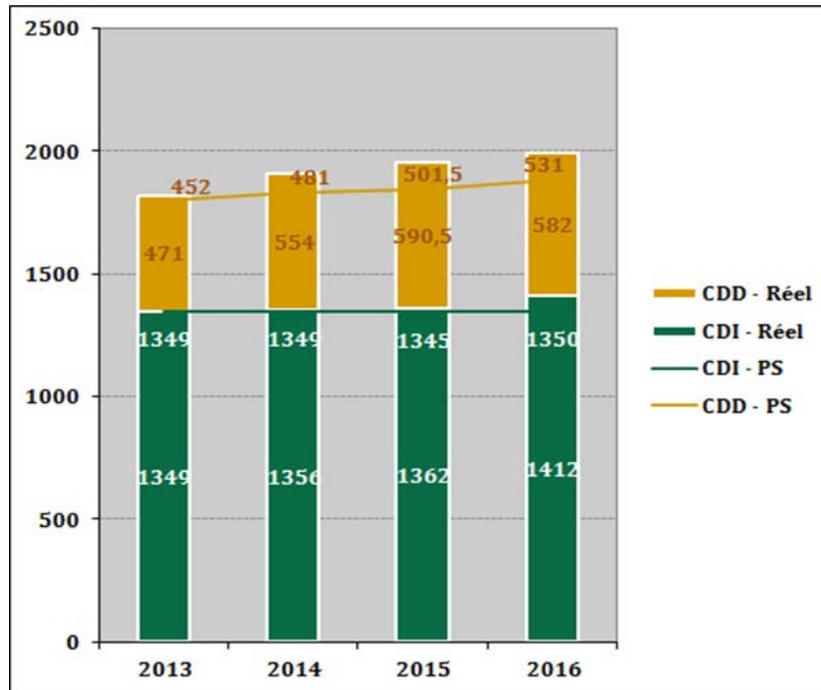


Source : Institut Pasteur (direction des ressources humaines).

À cet égard, il convient de noter que les écarts constatés entre les prévisions du plan stratégique et leur réalisation en matière d'augmentation des effectifs de l'Institut se sont concentrés sur les personnels en CDD pour la période 2013-2015.

Rapport

**Graphique 23 : Évolution des emplois par type de contrats
(prévisions du plan stratégique 2014-2018 et réalisations, en ETP moyens annuels)**



Source : Institut Pasteur (DRH pour les ETPT – DAF pour les prévisions plan stratégique)

La préférence donnée aux recrutements en CDD pourrait, en première analyse, sembler relativement positive, les recrutements en CDD étant plus facilement réversibles et faisant, en conséquence, peser moins de risques en termes de soutenabilité budgétaire. Mais cette appréciation doit être relativisée : ce mouvement en faveur de l'emploi en CDD est en train de s'inverser en exécution 2016 : si l'on se réfère à la seconde version du budget présentée en juin 2016 au conseil d'administration, pour la première année depuis 2014, le nombre de salariés en CDI dépasse en effet fortement (+ 62 ETP moyens annuels) celui qui avait été fixé par le plan stratégique.

On peut, dès lors, craindre, comme il a été vu *supra*, que cette augmentation des CDI soit la résultante des hausses d'effectifs, effectuées dans un premier temps par recrutements en CDD puis consolidés en CDI.

4.4.2. L'augmentation des financements de CDD sur fonds propres constitue un risque potentiel à moyen terme pour l'institut

Il convient de noter que l'Institut Pasteur distingue, comme pour les autres dépenses d'exploitation, trois sources de financement de ses personnels :

- ◆ le financement « sur contrat », concernant les personnels recrutés pour un projet de recherche donné²⁰³. Ce type de financements doit concerner principalement des contrats à durée déterminée (chercheurs contractuels notamment) ;
- ◆ le financement sur « fonds propres » de l'Institut, dit « FIP » qui vise en principe les activités pérennes de l'Institut Pasteur (fonctionnement courant) et peut concerner à ce titre des contrats à durée déterminée et indéterminée ;
- ◆ le financement dit « neutre », comprenant l'ensemble des produits collectés - hors contrats et conventions de recherche - pour compte de tiers (et donc reversés à ces tiers) et des charges refacturées à des tiers.

S'agissant de l'origine des financements, la première remarque est l'augmentation globale, depuis 2013, des ETP moyens annuels financés sur fonds propres : les effectifs globaux de l'Institut financés sur fonds propres, en recul moyen de 0,8 % par an entre 2011 et 2013, ont en effet cru en moyenne de 2 % par an entre 2013 et 2015.

Tableau 10 : Évolution des effectifs (ETP moyens annuels) par source de financement

Type de contrat	Source de financement	2011	2012	2013	2014	2015	Taux de croissance annuel moyen 2011-2013	Taux de croissance annuel moyen 2013-2015
CDI	Fonds propres	1 354	1 319	1 292	1 296	1 305	-1,6 %	+0,3 %
	Neutre	36	34	34	32	28	-1,9 %	-6,3 %
	Contrats de recherche	17	19	23	28	29	+10,6 %	+8,0 %
Sous-total CDI		1 407	1 372	1 349	1 356	1 362	-1,4 %	+0,3 %
CDD	Fonds propres	115	136	143	189	220	+7,5 %	+15,4 %
	Neutre	3	6	4	4	6	+10,1 %	+14,5 %
	Contrats de recherche	265	296	324	362	365	+6,9 %	+4,1 %
Sous-total CDD		383	438	471	554	591	+7,1 %	+7,9 %
Sous-total Fonds propres		1 469	1 455	1 435	1 485	1 525	-0,8 %	+2,0 %
Sous-total Contrats de recherche		282	315	347	390	394	+7,2 %	+4,3 %
Total (ETP moyens annuels)		1 790	1 811	1 820	1 910	1 953	+0,6 %	+2,4 %

Source : Institut Pasteur (direction financière), mission.

La seconde remarque porte spécifiquement sur la hausse des effectifs en CDD financés sur FIP sur 2013-2015 : 77 ETP moyens annuels, soit 64 % de la hausse des CDD, relèvent de cette catégorie, alors que 41 ETP moyens annuels supplémentaire sont financés sur contrats, soit 34 % de la hausse²⁰⁴. La proportion de CDD financés sur fonds propres est ainsi passée de 30 % en 2013 à 37 % en 2015.

²⁰³ Dont le coût (incluant la rémunération desdits personnels) est, partiellement ou en totalité, pris en charge par les dispositions financières de l'accord avec l'organisme extérieur (public ou privé).

²⁰⁴ Le taux de croissance annuel moyen du nombre des CDD sur fonds propres a plus que doublé entre les périodes 2011-2013 et 2013-2015.

Rapport

Deux facteurs peuvent expliquer cette évolution :

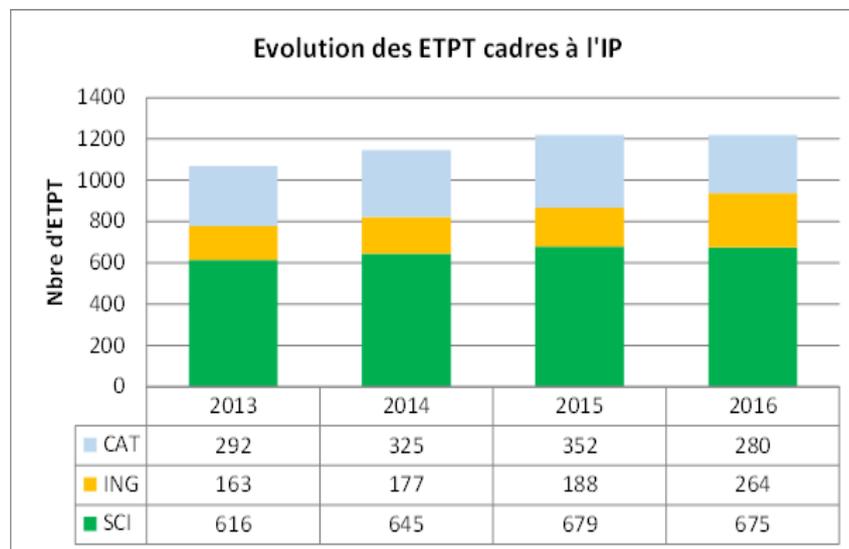
- ◆ les CDD financés sur fonds propres seraient pour partie des CDD qui auraient dû être pris en charge dans le cadre de contrats de recherche ; si cette hypothèse était vérifiée, le risque serait qu'en l'absence de lien direct entre des contrats de recherche limités dans le temps et des modalités de financement pérennes, l'Institut serait soumis, à la fin desdits CDD, à des demandes de consolidation en CDI émanant des salariés comme des unités de recherche concernés ;
- ◆ en sens inverse, les CDD financés sur fonds propres pourraient être en partie utilisés pour recruter des salariés employés sur des activités pérennes de l'Institut. Dans ce cas, l'inadéquation entre les fonctions exercées et les modalités juridiques d'emploi retenues entraînerait un fort risque de renouvellements de ces CDD (au bénéfice du même salarié et/ou par nouveaux recrutements) et/ou de bascule progressive des salariés concernés en CDI.

4.4.3. L'évolution de la structure fonctionnelle des emplois de l'Institut doit faire l'objet d'un suivi précis

Enfin, la mission remarque qu'au sein des salariés relevant de la catégorie des cadres, dont les effectifs globaux ont augmenté sur 2013-2015, les hausses d'effectifs ont été nettement différenciées sur le plan fonctionnel.

En effet, le nombre de cadres scientifiques a progressé de 63 ETPT sur la période, soit + 10 %, celui des ingénieurs de 25 ETPT, soit + 15 %, et celui des cadres administratifs et techniques a augmenté de 60 ETPT, soit + 21 %.

Graphique 24 : Évolution des ETPT cadres de 2013 à 2015



Source : Institut Pasteur (direction des ressources humaines).

Rapport

Le plan stratégique 2014-2018 et ses modalités de suivi mettaient en avant la hausse – qui a eu lieu – du volume d’emplois de scientifiques et d’ingénieurs, mais cette hausse s’est, de fait, également accompagnée d’une hausse, d’ailleurs plus importante en proportion, du volume de cadres administratifs. Le nombre d’ingénieurs supplémentaires est par ailleurs très supérieur aux recrutements initialement prévus de bio-informaticiens²⁰⁵. Ces différents personnels ont été principalement affectés dans les centres et plateformes technologiques²⁰⁶.

Si la mission ne remet aucunement en cause la possible nécessité d’accompagner l’augmentation de l’activité de recherche par une hausse des emplois d’ingénieurs et de cadres administratifs et techniques, elle considère que ces questions doivent constituer un point de vigilance pour le conseil d’administration, qui devra s’interroger à la fois sur la pertinence de ces augmentations et sur les modalités de financement retenues.

Proposition n° 39 : Porter une attention particulière à l’impact des modifications de structure des effectifs de l’Institut Pasteur : nature des contrats de travail, modes de financement, proportion et typologie des emplois d’encadrement notamment. Intégrer ces données dans le tableau de bord des effectifs et de la masse salariale. Ces travaux pourraient être directement articulés avec l’élaboration actuelle par l’Institut d’une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

²⁰⁵ 40 recrutements de bio-informaticiens ont été prévus sur la durée du plan ; 20 recrutements étaient réalisés fin 2015.

²⁰⁶ L’effectif (en personnes physiques) du « centre d’innovation et de recherche stratégique » est ainsi passé de 11 salariés en 2014 à 144 en 2016 ; l’effectif (en personnes physiques) du « centre de bioinformatique, biostatistique, et biologie intégrative » (C3Bi) est passé de 0 à 33 salariés entre 2014 et 2016.

CONCLUSION

Les diagnostics dressés par la mission ne la conduisent pas à proposer de modifications fondamentales de la gouvernance ou du modèle économique de l'Institut Pasteur.

Toutefois, ayant identifié des risques pouvant significativement affecter la bonne marche de la fondation à court ou moyen terme, elle invite fortement l'ensemble des parties prenantes, représentées au sein du conseil d'administration, à se mobiliser autour de la mise en œuvre des différentes propositions du présent rapport, tant dans les domaines de la gouvernance et de l'organisation que dans ceux de sa gestion financière et de ses ressources humaines.

En effet, si la réputation scientifique, l'aisance patrimoniale et la confiance des financeurs constituent à ce jour des forces considérables pour l'Institut Pasteur, leur pérennité ne doit pas être considérée comme une évidence, mais au contraire comme un objectif crucial nécessitant des décisions structurantes.

À Paris, le 13 février 2017

L'inspecteur des finances

David KNECHT

L'inspectrice générale des
affaires sociales

Christine D'AUTUME

L'inspecteur général de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Philippe BÉZAGU

Avec l'assistance de
Florian ZITO

L'inspectrice générale de
l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Sous la supervision de
Henri HAVARD

Isabelle ROUSSEL

Inspecteur général des
finances

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIÈCE JOINTE N°1 : LETTRE DE MISSION

PIÈCE JOINTE N°2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

**PIÈCE JOINTE N°3 : RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT PASTEUR AU
RAPPORT PROVISOIRE**

PIÈCE JOINTE N°4: RÉPONSE DE LA MISSION

PIÈCE JOINTE N°1

Lettre de mission



LA MINISTRE
DE L'ÉDUCATION NATIONALE,
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE

LA MINISTRE
DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ

LE MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le

27 JUIL. 2016

à

Madame la chef du service
de l'Inspection générale des Finances

Monsieur le chef du service
de l'Inspection générale des Affaires sociales

Monsieur le chef du service
de l'Inspection générale de l'Administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

Objet : Mission de conseil auprès de l'Institut Pasteur

Madame et Messieurs les chefs de services,

L'Institut Pasteur est une fondation qui a pour objet la recherche, l'enseignement et le transfert de connaissances dans les domaines des sciences biologiques susceptibles de contribuer à des progrès en santé humaine, notamment en matière de maladies infectieuses, parasitaires et immunitaires.

L'Institut Pasteur connaît une crise institutionnelle depuis le 21 juin 2016, les seize membres élus du conseil d'administration étant appelés à quitter leurs fonctions à la suite du vote négatif à la majorité absolue par les membres de l'assemblée sur le rapport annuel 2015. En conséquence, le conseil d'administration et le directeur général de l'Institut se limitent depuis lors au traitement des affaires courantes en attendant le renouvellement des membres élus du conseil d'administration.

L'Institut Pasteur est confronté à la difficile question du renouvellement de son directeur général, dont le mandat expire au 1er octobre 2017, date à laquelle l'actuel directeur général aura dépassé la limite d'âge prévue par les statuts de la fondation.

Cette situation intervient alors que le développement des activités de l'Institut Pasteur, tant en France qu'à l'international, nécessite clarté et confiance.

Dès lors, nous vous demandons de conduire une mission qui aura pour objet de conseiller les ministères de tutelle tout en contribuant à éclairer les décisions de l'institut. Elle comporterait l'analyse ainsi que la formulation de recommandations selon les trois axes suivants :

- les modalités et résultats en matière de contrôle de gestion, de contrôle interne et de maîtrise des risques pour piloter, exécuter et maîtriser les différentes activités et projets de la fondation ;
- la gouvernance et l'organisation de la fondation, ainsi que les moyens permettant d'éviter la survenance de nouvelles crises institutionnelles qui sont de nature à fragiliser son fonctionnement ;
- la stratégie de la fondation en vue de son développement et de son équilibre financier à moyen et long terme.

Nous souhaitons disposer de premiers éléments d'ici fin septembre, avant le renouvellement du conseil d'administration, et de vos conclusions définitives pour fin octobre.

Najat VALLAUD-BELKACEM

Marisol TOURAINE

Michel SAPIN

PIÈCE JOINTE N°2

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. POUVOIRS PUBLICS.....	1
1.1. CABINETS MINISTERIELS	1
1.1.1. <i>Cabinet de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé.....</i>	<i>1</i>
1.2. Cour des Comptes	1
1.3. Ministère de l'Intérieur.....	1
1.4. Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	1
2. MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INSTITUT PASTEUR.....	1
2.1. Membres de droit du conseil d'administration de l'Institut Pasteur.....	1
2.2. Membres élus et anciens membres du conseil d'administration.....	2
3. SALARIES DE L'INSTITUT PASTEUR	2
3.1. Direction	2
3.2. Services.....	3
3.3. Élus de l'assemblée.....	3
3.4. Organisations syndicales	3
3.5. Personnel scientifique.....	4

1. POUVOIRS PUBLICS

1.1. CABINETS MINISTERIELS

1.1.1. Cabinet de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

M. Christophe STRASSEL, directeur adjoint du cabinet (ou son représentant).

1.1.2. Cabinet de la ministre des affaires sociales et de la santé

M. Etienne CHAMPION, directeur du cabinet.

1.2. Cour des Comptes

M^{me} Anastasia ILINE, auditrice ;

M^{me} Virginie LOBBEDEY, rapporteure extérieure.

1.3. Ministère de l'Intérieur

M. Christophe CAROL, chef du bureau des associations et fondations, direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPA) ;

M^{me} Alexandra CLAUDIOS, adjointe du chef du bureau des associations et fondations, direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPA).

1.4. Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

M^{me} Christine COSTE, représentante du directeur général de la recherche et de l'innovation à l'assemblée des cents, adjointe du service de la performance, du financement et de la contractualisation avec les organismes de recherche à la DGRI.

2. MEMBRES DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'INSTITUT PASTEUR

2.1. Membres de droit du conseil d'administration de l'Institut Pasteur

M^{me} Dominique DEVILLE DE PERIERE, membre de droit du conseil d'administration, chargée de mission direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI), ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

M. Alain FUCHS, membre de droit du conseil d'administration, président du centre national de la recherche scientifique (CNRS) ;

M. Yves LEVY, membre de droit du conseil d'administration, président de l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) ;

Pièce jointe n° 2

M^{me} Sophie MANTEL, membre de droit du conseil d'administration, adjointe au directeur du budget, cheffe de service, direction du budget, ministère des finances et des comptes publics ;

M. Benoît VALLET, membre de droit du conseil d'administration, directeur général de la santé, ministère des affaires sociales et de la santé.

2.2. Membres élus et anciens membres du conseil d'administration

M^{me} Rose-Marie VAN LERBERGHE, présidente du conseil d'administration entre 2013 et 2016 ;

M. Christian VIGOUROUX, président du conseil d'administration élu en novembre 2016 ;

M. François AILLERET, président d'honneur ;

M. Hubert du MESNIL, vice-président du conseil d'administration élu en novembre 2016 ;

M^{me} Michèle FROMENT-VEDRINE, présidente du comité d'audit financier, conseillère maître à la cour des comptes ;

M^{me} Claude LECLER, professeur, responsable de l'unité de recherche « Régulation Immunitaire et Vaccinologie », Institut Pasteur - Inserm U1041 ;

M. Bernard GUIRKINGER, vice-président du conseil d'administration entre 2008 et 2016.

3. SALARIES DE L'INSTITUT PASTEUR

3.1. Direction

M. Christian BRECHOT, directeur général ;

M. Christophe MAURIET, ex-directeur général adjoint (directeur des affaires financières au ministère de la défense depuis juillet 2016) ;

M. Lluis QUINTANA-MURCI, directeur scientifique ;

M^{me} Régine BORGEOT, directrice juridique ;

M^{me} Isabelle BUCKLE, directrice des applications de la recherche et des relations industrielles ;

M. Jean-François CHAMBON, directeur de la communication et du mécénat ;

M^{me} Corinne FORTIN, directrice financière ;

M. Olivier GRAMAIL, directeur des ressources humaines ;

M. Alain ISRAËL, directeur de l'évaluation scientifique ;

M. Michaël PRESSIGOUT, directeur des systèmes d'information ;

M. Patrick TRIEU-CUOT, directeur des carrières scientifiques ;

M. Marc JOUAN, directeur de la direction internationale ;

M. Mickaël PRESSIGOUT, directeur des systèmes d'information ;

M^{me} Nathalie DE PARSEVAL, secrétaire générale scientifique ;

3.2. Services

M. Simon LEGENDRE, chargé de mission « Stratégie »

M^{me} Jennifer HEURLEY, adjointe du directeur international ;

M^{me} Carole BEREBY, responsable du service « Proximité RH » de la direction des ressources humaines ;

M. Julien COTTE, responsable du service « Développement des talents et de l'organisation » de la direction des ressources humaines ;

M^{me} Elsa DUPLACEAU, directrice du département « Achat » de la direction financière ;

M^{me} Béata FRANCUZ, responsable du service « Santé au travail » de la direction des ressources humaines ;

M^{me} Marie-Pierre GRATIUS, responsable du service du budget du contrôle de gestion de la direction financière ;

M^{me} Nathalie LEGRAND, responsable du service « Pilotage social et rémunération » de la direction des ressources humaines ;

M^{me} Karine MIGNON-GODEFROY, responsable du service « Transfert de technologie et entrepreneuriat » de la direction des applications de la recherche et des relations industrielles ;

M. Emmanuel SALÉ, responsable du service « Trésorerie » de la direction financière ;

M^{me} Sandra THOMAZO, responsable des services « Gestion Jacques MONOD » et « Gestion Charles NICOLLE » de la direction financière ;

M. Alexandre BATCH, chargé de mission au service « Transfert de technologie et entrepreneuriat » de la direction des applications de la recherche et des relations industrielles ;

M^{me} Vesséla MOROVA, responsable Pôle Corporate France et International de la direction juridique.

3.3. Élus de l'assemblée

M. Benoît ARCANGIOLI, responsable du laboratoire « dynamique du génome », département « génome et génétique » ;

M^{me} Anne-Marie BALAZUC, cadre administrative, pôle « imagerie dynamique » ;

M. Jean-Christophe BARALE, responsable du groupe « biologie de cibles du paludisme et antipaludiques » ;

M. Christophe PREHAUD, chercheur contractuel, laboratoire « neuro-immunologie virale ».

Ces personnes sont également membres du bureau des élus « pasteurien » de l'assemblée.

3.4. Organisations syndicales

M^{me} Isabelle MIRAS, CGT, secrétaire du comité d'entreprise ;

M^{me} Anne-Marie BALAZUC, CFTC ;

M^{me} Catherine FITTING, SPIP ;

M^{me} Marie-Noëlle UNGEHEUER, SyNAPCE ;

Pièce jointe n° 2

M. Jean-Mickael FERNANDES; SyNAPCE ;

M. Pierre LAFAYE, SPS ;

M. Jean-François CHARLES, SPS.

Les six personnes appartenant à la CFTC, au SPIP au SyNAPCE et au SPS ont été rencontrées lors d'une réunion commune.

3.5. Personnel scientifique

M. Jean-Paul LATGE, directeur de l'unité des « *Aspergillus* », président du conseil scientifique ;

M. Magnus FONTES, chef de l'*International group for data analysis*, membre du centre de bioinformatique, biostatistique et biologie intégrative, co-responsable du projet « Milieu intérieur » ;

M. Arnaud FONTANET, directeur du « *Pasteur Center for Global Health, Research and education* ».

PIÈCE JOINTE N°3

**Réponse du directeur général de l'Institut
Pasteur au rapport provisoire**

Réponses du directeur général de l'Institut Pasteur aux observations du rapport provisoire de la mission de conseil interministérielle

1. La nouvelle crise de gouvernance

1.1.1.1 les statuts de l'Institut Pasteur font obstacle à la reconduction du directeur général actuel, page 4

Le rapport indique que « les règles statutaires précitées avaient été rappelées à l'intéressé dans le cadre de sa procédure de recrutement ». Ce point est inexact ; il n'avait jamais été indiqué au directeur général qu'il ne pourrait faire qu'un seul mandat. On a par ailleurs appris rétrospectivement que certains membres du CA avaient demandé dès mars 2013 à la présidente du CA d'envisager une modification de l'article 12.

La découverte début 2015 de ce point a conduit le directeur général à demander une première consultation juridique qui avait conclu que, malgré des difficultés certaines, il n'était pas impossible de prolonger le mandat. C'est dans un second temps que d'autres consultations juridiques ont été demandées.

1.1.1.2 Le conseil d'administration constitue en droit l'instance décisionnaire de l'Institut Pasteur, son influence effective sur les orientations et la gestion de la structure apparaît limitée dans la pratique, page 8

Le rapport mentionne que « l'analyse des procès-verbaux concernés indique que le directeur général a ponctuellement fait valoir son appréciation des sujets à inscrire à l'ordre du jour du conseil d'administration et de ses instances, quand bien même celle-ci n'apparaissait pas conforme aux statuts »

Cette phrase est étayée (référence 31 en bas de page) par 3 exemples inexactes. Tout d'abord, la suppression du poste de directeur scientifique a été décidée en octobre 2013, le directeur général ayant pris ses fonctions. Le directeur général a présenté l'organisation de la gouvernance scientifique au bureau du conseil d'administration le 3 octobre 2013 et au conseil d'administration le 17 octobre 2013 ; le dossier (M) a été présenté spontanément au conseil d'administration (cf. PV du CA de mars 2016) puis à deux reprises en bureau du conseil d'administration (la première fois, l'absence de l'un des vice-présidents avait conduit le bureau à refuser l'examen du dossier proposé par le directeur général). Par ailleurs, l'acceptation du don de (M) n'avait pas dans les statuts actuels à être approuvé par le conseil d'administration mais par le board de la fondation Pasteur US. Ces précisions apportées, le directeur général approuve la proposition de la mission d'imposer une présentation systématique au bureau de conseil d'administration des dons et legs collectés à l'international et en France supérieurs à un montant décidé conjointement.

Le rapport de la mission indique que « le conseil d'administration ne dispose pas toujours des documents sur lesquels il est appelé à se prononcer », en s'appuyant sur un exemple inexact de projet de coopération avec le (M) : les documents concernant la coopération avec le..... avaient été transmis et ce sujet a fait l'objet d'un débat ouvert au cours du conseil d'administration d'octobre 2015, ce dont témoigne le procès-verbal du conseil d'administration.

Conformément à la proposition n°3, le directeur général veillera néanmoins à ce que les documents nécessaires à la bonne information du conseil d'administration soient transmis dans des délais suffisants.

1.2.1.3 Sur le plan plus large de la stratégie de l'Institut Pasteur, le conseil d'administration devrait se doter d'un cadre d'intervention lui permettant d'équilibrer le pouvoir de proposition et d'impulsion du directeur général, page 11

Tout d'abord, le directeur général souligne que c'est la première fois dans l'histoire de l'Institut Pasteur qu'un véritable plan stratégique chiffré a été présenté. C'est le mérite du conseil d'administration de l'avoir demandé et d'en avoir établi les modalités de suivi.

Plusieurs affirmations peuvent apparaître inexactes, la direction souhaitant rappeler que :

- Le conseil d'administration a été directement associé à l'élaboration du plan stratégique
- Les conclusions du conseil scientifique ont été présentées au conseil d'administration
- Des membres du conseil scientifique ont assisté au séminaire stratégique organisé par la présidente du conseil d'administration
- L'organisation (groupes de travail etc..) de la réflexion sur le plan « Pasteur 2025 » a été présentée à plusieurs reprises au CA (décembre 2015 notamment, faisant suite à des premières discussions avec le Conseil d'administration en juin et en octobre 2015). Une présentation a été faite au conseil scientifique (CS) à deux reprises
- Les conclusions des groupes de travail ont été présentées au CS et au CA, à la fois en séance plénière du CA (PV du 15 décembre 2015) et au comité ad hoc du CA.
- En réalité, la présentation de l'ensemble du projet (incluant les aspects financiers) était prévue pour la fin de l'année 2016 et n'a pu avoir lieu du fait de la démission du CA.

La direction adhère au renforcement des interactions entre le conseil scientifique et le conseil d'administration (Proposition n°7¹). Il faut tenir néanmoins compte de la réalité de l'agenda du conseil scientifique (cf. ci-dessous)

1.2.3.2 Les compétences statutaires du directeur général sont actuellement renforcées par des délégations de pouvoirs du conseil d'administration qui nécessiteraient un meilleur encadrement juridique et opérationnel, page 16

En matière de valorisation : l'exemple cité (ref 62) est, à nouveau inexact : le dossier(000) et la lettre d'intention ont été discutés en conseil d'administration, avant la réunion du bureau du conseil d'administration.

1.2.4.1 La prévention des crises institutionnelles affectant l'Institut Pasteur nécessite un renforcement de la communication entre son conseil d'administration et son assemblée, page 18

¹Proposition N° 7 : Afin de permettre au Conseil d'administration d'obtenir et de solliciter des avis du conseil scientifique dans les mêmes conditions que le directeur général, supprimer la mention « éventuellement » à l'article 13 des statuts de l'Institut Pasteur. Prévoir par ailleurs, dans le règlement intérieur de l'Institut Pasteur, que des comptes rendus formalisés soient des délibérations du Conseil scientifique seront transmis au Conseil d'administration ainsi que, à un rythme régulier par exemple semestriel, un point sur ses travaux et recommandations en matière de recherche et d'enseignement.

Le directeur général adhère à la proposition n°12 : « tenir sur un rythme au moins semestriel une réunion d'information entre les bureaux du conseil d'administration et de l'assemblée des 100, dont l'ordre du jour serait défini d'un commun accord ».

2. L'organisation et le fonctionnement de l'Institut Pasteur apparaissent complexes, centrés autour du directeur général et présentent un manque de cohésion entre services scientifiques et administratifs

2.1.1 Le comité de direction réuni régulièrement, n'apparaît cependant pas comme une instance sommitale d'arbitrage entre directions, page 24

Les remarques de la mission concernant l'importance d'une formalisation des conclusions sont justifiées. Nous rappelons l'organisation, environ une fois tous les deux mois, d'un codir « étendu » avec un temps de réunion beaucoup plus long, un ordre du jour envoyé avant la réunion et un compte rendu de séance (ce point avait été recommandé par la Présidente du CA).

2.1.1.1 Le rôle central assuré par le directeur général dans le pilotage de la fonction scientifique de l'Institut Pasteur s'est accompagné d'un émiettement des instances consultatives placées auprès de lui, page 25

La mission souligne à juste titre l'importance de la gouvernance scientifique et stratégique. Cependant, il semble y avoir eu un malentendu sur l'organisation de la gouvernance scientifique : le directeur général n'a jamais ni souhaité ni prétendu être le directeur scientifique de l'Institut Pasteur.

Il convient au préalable de préciser les éléments de contexte suivant :

- L'Institut Pasteur est un institut de recherche très particulier quand on considère la diversité de ses missions : recherche fondamentale multi- et inter- disciplinaire, comprenant notamment la microbiologie (bactériologie, virologie, parasitologie et mycologie), l'immunologie, les neurosciences, la biologie du développement, la génétique et le cancer, mais également la santé publique (surveillance et intervention, au niveau national et international des maladies infectieuses, basées en particulier sur les centres nationaux de référence et les centres collaborateurs de l'OMS), enseignement, partenariats industriels (dont le lien avec les activités scientifiques est un enjeu fondamental) et collecte de fonds et legs (dont, à nouveau, le lien avec la « visibilité scientifique » de l'Institut est essentiel). Dans ces conditions, il est irréaliste de penser qu'une seule personnalité scientifique pourrait, quelle que soit sa qualité, diriger de façon efficace l'ensemble des activités scientifiques de l'Institut Pasteur (certaines expériences antérieures ont bien illustré ce point).
- Le conseil scientifique joue un rôle majeur à la fois dans l'évaluation des structures de recherche et dans l'élaboration de la stratégie scientifique de l'Institut. Ainsi, le conseil scientifique se réunit quatre fois par an, une fréquence élevée pour les conseils scientifiques de grands instituts de recherche. De fait, nous rencontrons une très grande difficulté à convaincre les scientifiques étrangers de très haut niveau d'accepter cette charge. De plus, les agendas des séances sont extrêmement lourds et rendent difficile l'aménagement de plages horaires de seulement une à deux heures pour des discussions avec la direction générale. Dans ces conditions, il est irréaliste de penser que le directeur général puisse s'appuyer sur le conseil scientifique pour prendre des décisions ponctuelles de politique scientifique. En revanche, il est clair, et c'est ce qui est fait, que des discussions « stratégiques » doivent avoir lieu au sein

du conseil scientifique et que les interactions avec la direction et le conseil d'administration doivent être renforcées.

- Il est extrêmement difficile de convaincre des scientifiques de très haut niveau d'abandonner leur activité scientifique propre pour se consacrer à une tâche administrative « plein temps » comme celle de directeur scientifique sans leur offrir une organisation adaptée. C'est un point essentiel car un directeur scientifique qui perdrait le lien avec la science verrait son impact bien limité.

C'est dans ce contexte que l'organisation actuelle a été mise en place :

- Le collège des conseillers scientifiques, composé de treize membres, se réunit chaque semaine pendant environ deux heures et conseille le directeur général de façon informelle sur des décisions scientifiques à prendre de façon rapide. Par ailleurs, il contribue également aux réflexions stratégiques scientifiques de l'Institut. Les décisions du collège sont largement basées sur les recommandations du conseil scientifique et les propositions de réflexion stratégique sont ensuite portées par le directeur général et maintenant le directeur scientifique auprès du conseil scientifique. Il est exact que la visibilité de ce collège vis-à-vis de la communauté scientifique pasteurienne, ainsi que la coordination des actions entre le collège des conseillers et le conseil scientifique doivent être renforcées.
- Un directeur scientifique a donc été nommé début 2016, qui effectue sa mission en coordonnant les activités des départements scientifiques ainsi que celles du collège des conseillers scientifiques et en interagissant directement avec le conseil scientifique. Des rencontres ont par ailleurs été organisées entre le collège des conseillers scientifiques et le conseil scientifique mais la contrainte des agendas a immédiatement rendu difficile ces rencontres directes. La nomination du directeur scientifique n'est intervenue qu'après deux années de mandat en raison de l'absence de candidat convaincant pour ce poste auparavant.
- Le poste de secrétariat général scientifique est un poste purement opérationnel et a démontré son efficacité. Le CODIS (comité de direction scientifique) permet de bien coordonner les efforts en réunissant une fois par semaine environ autour du directeur scientifique et de la secrétaire générale scientifique, les directions de l'évaluation scientifique, des carrières scientifiques et des ressources humaines. Outre la coordination que renforce cette organisation, elle permet au directeur scientifique actuel de conserver une activité scientifique réelle tout en remplissant sa mission de direction.
- Le rôle du « Pasteur Scientific Advisory Board » (PSAB) constitue un tout autre sujet, pour lequel il convient d'apporter des clarifications. Créé à partir des années 2000, lors du mandat de Philippe Kourilsky, le PSAB réunit une fois par an des scientifiques de très haut niveau (présence de deux scientifiques lauréats du prix Nobel de médecine), non pas pour évaluer les structures de recherche ni pour conseiller le directeur sur des enjeux immédiats mais bien pour l'aider à dégager une vue stratégique très « prospective ». Ses avis sont purement consultatifs. Ce comité est très utile mais la visibilité de son action et la coordination avec le conseil scientifique doivent clairement être améliorées. Le directeur général a souhaité, et c'était la première fois que ces actions ont été menées, renforcer la cohérence de ce dispositif à deux niveaux :

- Rencontre des membres du PSAB avec le conseil d'administration de l'Institut Pasteur (rencontres mises en place dès 2014)
- Rencontre avec le conseil scientifique. Malgré les difficultés d'organisation, des rencontres de courte durée ont eu lieu en juin 2015 et 2016.

2.1.2 La gestion des ressources humaines et de la masse salariale de l'Institut Pasteur apparaît éclatée et peu lisible dans son pilotage, page 27

La mission souligne à juste titre la nécessité de clarifier les modalités de gestion des ressources humaines et le pilotage de la masse salariale. La direction souhaite rappeler sa volonté de mieux prendre en compte la science dans la gestion des ressources humaines (et d'améliorer le service RH rendu à la science). La MAASCC a été créée en raison d'une inadéquation entre les objectifs de niveau de service pour la communauté scientifique, et en particulier les jeunes doctorants et post-doctorants, exigés par le directeur général et le service rendu par la DRH. Cela étant, le directeur général prend l'engagement de travailler avec le directeur général adjoint administration et le comité des nominations et des rémunérations pour améliorer ce qui doit être amélioré au sein de cette organisation (proposition n° 20).

Par ailleurs, des affirmations inexactes sont présentées :

- Le comité « ressources humaines (CoRH), créé avant la prise de fonction du directeur général actuel, a représenté un progrès remarquable et reconnu, permettant de mettre en synergie les efforts des directions administratives et des directions scientifiques qui auparavant ne communiquaient pas. Contrairement à ce qui est écrit, les décisions de recrutement ne se prennent pas en CODIS, les propositions du directeur général sont présentées et discutées en CoRH.
- La création de la Mission accueil, accompagnement et suivi de la carrière des chercheurs (MAASCC) a constitué un progrès majeur, salué par tous les chercheurs du campus et la Présidente du conseil d'administration. Initialement mise en place sous l'autorité directe du directeur général (condition nécessaire à l'époque), elle a été réintégrée au sein de la DRH après un an d'activité. Il n'y a aucune concurrence, ni avec le service « Proximité RH » ni avec la direction des carrières scientifiques. Le comité carrière a été formé grâce au travail commun de la direction des carrières scientifiques et de la MAASCC.

Sur le point spécifique de la modélisation et de l'exécution de la masse salariale, le directeur général soutient la proposition n°21 appelant à clarifier et mieux coordonner les interventions de la direction des ressources humaines et de la direction financière sur ces sujets. Une procédure d'élaboration budgétaire et de pilotage clarifiant le rôle de chacune de ces directions sera présentée au prochain comité d'audit et financier comme demandé lors de la séance du 6 janvier 2017. En tout état de cause, le directeur général veillera à ce que la direction des ressources humaines se concentre sur la gestion des ressources humaines et les hypothèses « personnes physiques/salaires » tandis que la direction financière devra être chargée de la valorisation « macroéconomique » de la masse salariale, tant pour le budget que pour le suivi de la masse salariale.

2.1.3 Le développement du réseau et la collecte de dons au niveau international font l'objet d'un pilotage direct par le directeur général, page 28

La mission a raison de considérer que la collecte internationale doit être mieux structurée et ne doit pas dépendre directement dans son organisation du directeur général, même si son implication est un élément clef de la réussite.

En fait, c'était exactement la demande du directeur général à sa prise de fonction, demande qui a fait l'objet de discussions répétées, avec le directeur général adjoint administration ainsi qu'avec la Présidente du conseil d'administration.

Il faut en effet partir des bases suivantes :

- Le renforcement de la collecte internationale est absolument nécessaire au modèle économique de l'Institut Pasteur. Malgré les progrès remarquables de la collecte nationale et le succès des legs en France, il est totalement illusoire de penser que l'Institut Pasteur puisse atteindre ses objectifs dans les années à venir sans le renforcement de la collecte de dons et legs à l'international. Le benchmark réalisé en 2013 montrait bien combien la « marque Pasteur » est insuffisamment valorisée à l'international.
- Les projections faites en mars 2014 pour l'élaboration du plan stratégique ne se sont pas totalement concrétisées. Il est cependant intéressant de noter que le succès de la campagne de levée de fond de l'Institut Karolinska en Suède a conduit à lever les mêmes sommes que celles qui avaient été évoquées pour l'Institut Pasteur.
- La différence fondamentale, et l'enjeu pour l'Institut Pasteur dans les années à venir, a été l'investissement décidé par le board de Karolinska et l'engagement derrière le directeur général d'une équipe et d'une véritable organisation.
- L'engagement plein et entier du directeur général est en effet un élément reconnu comme essentiel dans toutes les campagnes ; reste qu'il doit être encadré par une équipe.
- Le succès d'une campagne internationale demande un investissement en moyens et en hommes ; or, la collecte internationale en 2015-2016 a été basée sur un nombre très faible de personnes. La nouvelle responsable de la collecte de dons est confrontée, malgré un engagement personnel fort, à un volume d'activité considérable pour les tâches associées à la collecte nationale et ne peut coordonner réellement la collecte internationale. Dans ce contexte, en 2014, le recours à des consultants a été la seule solution. Une nouvelle stratégie est à l'étude, identifiant mieux les moyens et investissements nécessaires pour soutenir l'ambition de l'Institut Pasteur et fera l'objet d'une présentation au conseil d'administration au cours de l'année 2017. La direction présentera au conseil d'administration un nouveau format de collecte internationale
- Les années 2015 et 2016 resteront comme une phase « préliminaire ». La campagne internationale n'a réellement débuté qu'à la fin 2014. Avec des moyens limités et dans un contexte difficile, elle a néanmoins permis d'engranger de vrais succès (passant d'environ 2 M€ par an en 2014 à 9 M€ collectés en 2016). L'analyse de ces succès et difficultés sera très utile.

Comme le recommande la mission (proposition n°22), dans un contexte organisationnel bien différent (en particulier avec le renouvellement de la direction de la communication et du mécénat), le directeur général et les directions concernées s'engagent à mettre en place de façon rapide les mesures correctrices suggérées par l'audit Grand Thornton commandé par le conseil d'administration, concernant la révision de l'organisation et de la gouvernance de la collecte internationale. Ce processus a déjà débuté et un point de situation sera fait au comité d'audit et financier du 8 mars 2017. Cette clarification de l'organisation devrait permettre au nouveau conseil d'administration de réfléchir à la meilleure stratégie pour les années à venir.

2.2.1.2 Les audits internes mettent notamment l'accent sur trois zones de risques : la conformité aux règles et procédures, la collecte de dons à l'international et la sécurité informatique, page 31

Dans le cadre de la professionnalisation de sa démarche de cartographie des risques et de contrôle interne, l'Institut Pasteur a lancé en Juillet 2015 un appel d'offres² afin d'externaliser la fonction de contrôle interne.

Les audits mentionnés sont ceux réalisés dans ce contexte, soit à l'initiative de la direction³, soit à la demande du comité d'audit et financier.

L'audit visant, à l'initiative de la direction, à cartographier les risques SSI de l'Institut Pasteur et à élaborer un plan de traitement des risques a été intégré au cahier des charges de l'appel d'offres. Il a été réalisé au cours du dernier trimestre de l'année 2015.

Les audits « compliance » et « structures de collecte à l'étranger » ont été réalisés au cours du premier semestre 2016 dans le cadre du plan d'audit annuel arrêté par le comité d'audit et financier.

2.2.1.3 Les investigations conduites par la mission sur différents dossiers confirment l'existence de problèmes de non-conformité, liée au respect insuffisant de la réglementation, des procédures et du système de délégations en place, page 32

L'Institut Pasteur souhaite tout d'abord mettre en évidence que, comme indiqué par la mission, ces investigations n'ont pas porté sur un échantillon aléatoire mais sur « une vingtaine de dossiers qui lui avaient été signalés ».

Les sept cas restitués dans le rapport provisoire comme constitutifs de problèmes de non-conformité appellent les observations suivantes :

- a. Sur « le non-respect de règles sanitaires dans la gestion d'un évènement impliquant les micro-organismes et toxines (MOT) » :** la direction tient ici à souligner toutes les mesures d'amélioration mises en place ces dernières années pour encore renforcer le respect des règles de sécurité sanitaire, grâce à l'engagement des équipes administratives et des scientifiques. Ces mesures ont été mises en œuvre en étroite interaction avec l'agence nationale de sécurité du médicament (ANSM). Dans le sens de cette démarche continue d'amélioration, la direction indique que la proposition n°23 de la mission, consistant à « définir et engager sans délai un plan d'action en vue de garantir la traçabilité de la gestion et le respect de la réglementation sanitaire en matière d'échantillons biologiques » est en cours, en liaison avec l'ANSM.

En outre, le rapport mentionne que « s'agissant des recherches menées par les unités, il a par ailleurs été indiqué à la mission que celles-ci commençaient parfois sans qu'une assurance ait été préalablement souscrite comme le prévoit la réglementation ». Cette affirmation surprend, eu égard notamment au dispositif assurantiel de l'Institut Pasteur, et donnera lieu à des investigations internes afin de corriger d'éventuels manquements.

² La fonction de contrôle interne de l'Institut Pasteur est assurée par le Cabinet Grant Thornton, retenu à l'issue de cet appel d'offre.

³ La direction souhaite préciser que son choix d'une approche par la gestion des risques pour organiser et gérer la Sécurité de ses Systèmes d'Information (SSI) est antérieur à la demande de renforcement du dispositif de contrôle interne par le conseil d'administration.

b. Sur le respect non systématique des processus et des règles internes en matière d'achats de prestations

L'Institut Pasteur attache une attention toute particulière à son dispositif « achat » dans son acception la plus large, du référencement des fournisseurs au règlement de leurs factures, et s'inscrit, dans ce domaine également, dans une démarche d'amélioration continue.

Les éléments rappelés par la mission en témoignent, ici et en annexe II, page 6 : création du département achat en 2011, mise en place d'une procédure achats (appels d'offres et consultations) en 2011, croissance importante du taux de couverture par le département achat des achats de l'Institut Pasteur (de 14% en 2011 à 60% en 2015) et enfin, mise en place de SAP en 2015.

Comme précisé à la mission (annexe II, page 6) la progression du « taux de couverture » des achats de l'Institut est limitée par :

- Les montants des prestations demeurant sous les seuils de la procédure
- Des situations de monopole rendant inopérant le respect de la procédure
- La montée en puissance progressive du département achat, elle-même limitée par le dimensionnement actuel du département : trois acheteurs dont un en cours de recrutement (remplacement de l'acheteur Informatique et Travaux parti en novembre 2016). Ainsi, le plan de charge en matière d'appels d'offres du département achat pour l'exercice 2017 comprend, en termes de nouvelles familles achat : la téléphonie mobile et fixe, la traduction, le transport...L'impact du dimensionnement du département achat sur le respect des seuils d'appels d'offres consiste en une zone de tolérance sur certaines prestations entre 30.000 € et 50.000 €.

Hormis les cas de fractionnement des commandes⁴, le département achat dispose de dispositifs de prévention ou de contrôle (sensibilisation des demandeurs et/ou contrôles par les services financiers) pour réduire les risques associés au non-respect de la procédure achat.

À titre d'exemple, les délais internes et/ou externes d'élaboration des contrats, y compris pour des prestations soumises à appel d'offres, peuvent dans des cas exceptionnels contraindre à un début de prestation préalable à la signature du contrat. Dans ces cas exceptionnels, un arbitrage est opéré entre les risques juridiques et les risques opérationnels induits par un non-démarrage de la prestation. Afin de limiter les risques associés à cette contrainte, il a été convenu avec la direction juridique, à compter de 2012, de mettre en place avec nos prestataires retenus en appel d'offre une lettre d'engagement rappelant les termes essentiels du cahier des charges et de l'offre, notamment financière, fournie par le prestataire⁵.

Sur le cas spécifique du cabinet de recrutement investigué par la mission : au-delà du fait qu'il s'agit, comme indiqué par le département achat à la mission (*cf infra page 33 – note 115*) d'une famille

⁴ Les cas de fractionnement ne sont possibles que sur des fournisseurs référencés, ce qui constitue un premier niveau, insuffisant, de sécurisation de l'achat

⁵ A titre d'exemples : 1/ le cas spécifique de « démarrage d'une prestation de services informatiques sans contrat préalablement signé par l'Institut Pasteur » investigué par la mission et 2/ le contrat de prestation pour la cartographie des risques et réalisation d'audits avec le Cabinet Grant Thornton retenu sur appel d'Offres lancé en juillet 2015 a été soumis à la signature du directeur général en août 2016 alors que trois premiers audits avaient été réalisés. Les prestations ont été sécurisées par la signature d'une lettre d'engagement et la signature de lettres missions ad hoc pour chacun des audits.

d'achat pas encore couverte par le département, l'Institut Pasteur rappelle que la procédure achats prévoit deux processus d'achats distincts : « l'appel d'offres » et « la consultation ». Cette procédure, fournie à la mission, précise que le choix entre l'un et l'autre relève de trois critères à prendre en considération : le montant du budget alloué à l'achat cible, la durée de la relation contractuelle prévue avec le Fournisseur (« de manière générale, lorsque la relation fournisseur est établie de manière contractuelle sur une durée supérieure à un an, le processus d'achat adopté est celui de l'appel d'offres. Dans le cas contraire, c'est le processus de « consultation ».), la criticité de l'achat (« dans le cas d'un achat stratégique, les seuils ci-dessous peuvent être revus sur décision du département achat »). En l'occurrence, il s'agissait d'une prestation ponctuelle et critique (recrutement d'un directeur – supervision par le directeur général adjoint administration) d'où le choix d'une consultation. La fiche création fournisseur fournie à la mission indique bien, par ailleurs, que plusieurs fournisseurs ont été consultés.

Dans le sens de sa démarche continue d'amélioration, la direction suggère que la proposition n°24 soit ainsi renforcée : dans le cadre du renforcement du dispositif de contrôle interne, faire (i) de la poursuite de la progression du taux de couverture des achats par le département achat, (ii) de l'amélioration du processus de contractualisation, conjointement avec la direction juridique, et (iii) du respect des règles fixées dans les procédures achats⁶, des objectifs prioritaires.

c. Sur l'acceptation d'un don fléché ne relevant pas de l'objet de la fondation

L'Institut Pasteur réfute avoir fléché un don sur un objet ne relevant pas de ses missions. La mission a pu constater auprès de la direction financière que le don incriminé avait été régulièrement comptabilisé en don non affecté.

d. Sur l'application inconstante des engagements de confidentialité demandés aux visiteurs étrangers

La direction souligne que les présentations effectuées à la société(000) ne comportaient aucun risque de rupture de confidentialité, le contenu des présentations étant sous contrôle de l'Institut Pasteur. Dans ce contexte, la signature d'un CDA n'était pas nécessaire. La direction examinera la question des contrats des « visiting professors » qui partagent leur activité de recherche entre leur institution d'origine et l'Institut Pasteur.

e. Sur « l'absence d'accord préalable du conseil d'administration pour le lancement d'un projet de partenariat à fort impact stratégique et éthique »

Comme indiqué *supra*, la direction souhaite rappeler que le dossier(000) a été présenté spontanément au conseil d'administration (cf. PV du CA de mars 2016) puis à deux reprises en bureau du conseil d'administration (la première fois, l'absence de l'un des vice-présidents avait conduit le bureau à refuser l'examen du dossier proposé par le directeur général). La mention d'une absence de sollicitation du conseil d'administration est donc infondée.

2.2.1.4 Le cadre de protection de la propriété intellectuelle doit être renforcé, page 35

⁶ Procédures de référencement fournisseur (appels d'offres) et d'engagements de dépense

La mission a raison de souligner la nécessité de mieux encadrer les activités, de façon générale, des partenariats. Il est certainement important de dépasser certains exemples qui ont été portés à l'attention de la mission et de réfléchir de façon sereine à un cadre général qui respecte les règles et soutienne l'effort nécessaire de renforcement des partenariats industriels.

L'exemple de l'IRT(000) est intéressant. Il conviendrait toutefois de rappeler les bases de la mise en place de cet IRT en 2011 et le contexte de l'implication de l'Institut Pasteur, soutenue par le conseil d'administration à cette époque. C'est par ailleurs un très bon exemple de l'ambiguïté de la position de l'État vis-à-vis de dispositifs qu'il met lui-même en place (il n'est pas possible dans le contexte de cette réponse de développer ici ce point).

2.2.1.5 Les contrôles de collecte de fonds à l'international sont peu rigoureux (page 37)

Comme indiqué dans un chapitre précédent, la direction suit l'opinion de la mission sur la nécessité de réorganiser et structurer de façon plus claire la collecte de dons et legs à l'international et des opérations correctrices sont déjà en cours. Concernant l'affectation des dons collectés à l'étranger, l'Institut Pasteur est doté d'un dispositif interne de contrôle et de vérification des affectations. L'application d'une procédure d'acceptation des dons au-delà d'un certain montant par le conseil d'administration contribuera à renforcer ce dispositif.

Cependant, certaines observations de la mission sont en partie inexactes :

- Les activités des fondations de l'Institut Pasteur à New York, Genève et Hong Kong sont contrôlées par des cabinets juridiques et des commissaires aux comptes dans le respect de la législation en vigueur dans ces pays. De plus, les boards de ces fondations sont constitués de personnes de très haut niveau avec un engagement bénévole très fort au service de l'Institut Pasteur. Les dons qui ont été reçus ont été systématiquement analysés et approuvés par ces boards. La direction souhaite rappeler l'engagement au service de l'Institut Pasteur des membres des conseils d'administration de ces fondations et renouveler sa confiance quant à leur travail d'analyse des dons reçus.
- La direction partage la recommandation de la mission consistant à demander que les dons importants soient présentés au conseil d'administration de l'Institut Pasteur.
- La mission ne comptabilise que les sommes reçues par l'Institut Pasteur de Paris et ne prend pas en compte le soutien obtenu par les fondations pour le réseau international des Instituts Pasteur. Ce choix s'avère profondément contradictoire avec la volonté de l'Institut Pasteur de se présenter, en particulier devant ses donateurs en France, devant l'État et devant ses partenaires, comme investi d'une mission internationale qui fait partie de ses statuts et de son histoire. Il s'agit d'un point essentiel pour l'avenir de l'Institut Pasteur. Ainsi la réalité des chiffres est que, schématiquement, la collecte internationale aura permis en 2016 de collecter environ 9 M€ pour un investissement global d'1,3 M€ environ.
- Le directeur général conteste l'analyse effectuée par la mission concernant le don de(000) . La mission a raison de souligner la nécessité de renforcer et de mieux structurer ses procédures. La discussion sur le soutien au Botswana (ref 125, page 37) est en fait intéressante ; un enjeu majeur de la stratégie de santé publique en Afrique est le rapprochement des actions entre l'Afrique Anglophone et l'Afrique Francophone et c'est dans cet esprit que ce partenariat devait être soutenu par ce don. Par ailleurs, l'Institut Pasteur soutient depuis de très nombreuses années des programmes réalisés dans

des pays où aucun Institut Pasteur n'est présent (par exemple au Myanmar), sans que ces actions ne soient remises en cause.

- La mission indique qu'une prestation spécifique de fundraising a été « payée sans contrat signé ». L'Institut Pasteur confirme le point en précisant toutefois que la prestation a été retenue à l'issue d'une consultation supervisée par le département achat et qu'une lettre d'engagement, associée à l'offre du prestataire, a été signée par les parties préalablement au lancement de la prestation.

2.2.1.6 Certaines pratiques de gestion des ressources humaines de l'Institut Pasteur nécessitent une maîtrise accrue

Le directeur général approuve la proposition n°26 de la mission, consistant à renforcer significativement le dispositif règlementaire et organisationnel de contrôle des risques de conflits d'intérêt, de cumuls de rémunérations et d'utilisation des données de l'Institut Pasteur, notamment dans le domaine des créations de start-ups par des salariés ou anciens salariés de la fondation.

2.2.2. L'Institut Pasteur s'est engagé dans une démarche de maîtrise des risques dont la mise en œuvre doit être poursuivie et approfondie, page 40

La direction indique à la mission que dans sa séance du 6 janvier 2017 le comité d'audit et financier a demandé à ce que le directeur général présente, au CAF du 8 mars 2017, une proposition de plan d'actions relatif aux audits réalisés (cf. *supra*) ainsi qu'un calendrier prévisionnel d'achèvement de la cartographie des risques. Le cabinet Grant Thornton présentera également lors de cette séance sa proposition de démarche pour les deux audits prévus au plan d'audit 2016 : « risques psycho-sociaux » et « RIIP et projets internationaux : gouvernance, finances, opérations ».

Dans la séance du CODIR du 31 janvier 2017, l'audit « compliance » et un début de cartographie de plans d'action ont été présentés aux membres du comité de direction. Ainsi, l'Institut Pasteur est d'ores et déjà engagé dans la démarche de maîtrise des risques qui fait l'objet de la proposition 27 du rapport de la mission : « Poursuivre et approfondir la démarche de maîtrise des risques de l'Institut Pasteur, en élaborant notamment des plans d'action adaptés soumis à l'examen des instances du conseil d'administration ».

3. La bonne santé financière globale actuelle de l'Institut Pasteur ne doit pas masquer la problématique de la soutenabilité budgétaire de son développement et la nécessité de renforcer son pilotage budgétaire (Page 43)

La direction souhaite apporter des précisions relatives à la déclaration de la mission selon laquelle résultat net de la fondation résulte de « l'affectation en produits exceptionnels de la plus grande part des montants des libéralités supérieures à 300.000€ ». En effet, ces libéralités ne sont qu'une composante du résultat exceptionnel, les autres composantes exceptionnelles étant liées aux opérations financières (valorisation nette des titres du patrimoine qui résulte des plus ou moins-values, réalisées ou latentes, générées par l'évolution du portefeuille, plus-values ou moins-values de cession de titres de participation) ou aux opérations en capital (plus-values ou moins-values de cession immobilières). En outre, des produits ou charges exceptionnels liés à des opérations de gestion (impacts actuariels sur les provisions pour indemnités de départ en retraite par exemple) participent aussi au résultat net. Enfin, le résultat net peut inclure, le cas échéant, la provision pour versement de l'intéressement aux salariés.

3.1.1. L'Institut Pasteur dispose d'un fonds de dotation d'un niveau très élevé et en croissance, lui permettant de dégager des produits financiers considérables (page 45)

La direction considère que le terme « considérables » est inapproprié et craint en outre, un risque de confusion chez le lecteur entre « fonds de dotation » et « fonds dédiés ». La direction propose la reformulation suivante : « L'Institut Pasteur dispose d'un fonds de dotation d'un niveau très élevé et en croissance constante lui permettant, via son placement, pour l'essentiel, en fonds communs de placement dédiés, de dégager les produits financiers nécessaires à l'équilibre de son résultat courant ».

Par ailleurs, la direction précise qu'il est inexact de dire que « la croissance et le niveau élevé de ce fonds résultent de l'affectation, d'une part, du flux annuel de libéralités supérieures à 300.000 € (majoritairement inscrit au titre de l'année en résultat exceptionnel) et, d'autre part, de la capitalisation des produits financiers tirés des placements effectués ». La direction propose de reformuler ainsi : « le fonds de dotation est constitué de l'affectation, lors de l'affectation du résultat, d'un montant équivalant au flux annuel de libéralités supérieures à 300.000 € inscrites au titre de l'année en résultat exceptionnel et de l'affectation des plus-values de cession d'actifs. Son niveau élevé et sa croissance résultent essentiellement des flux croissants de libéralités supérieures à 300.000 € ».

La direction suggère également de remplacer la phrase « l'utilisation de ces fonds propres a permis à l'Institut de dégager des revenus (immobiliers, mobiliers et de trésorerie), en hausse globale constante sur 2011-2015, passés de 17,9 M€ à 33,2 M€ sur la période » par « ces fonds propres permettent à l'Institut Pasteur de financer des investissements d'exploitation ainsi que de constituer un patrimoine immobilier et financier essentiels pour garantir la pérennité de la fondation. Les revenus issus de ce patrimoine sont en hausse globale constante sur 2011-2015, passés de 17,9 M€ à 33,2 M€ sur la période. »

3.2.1. Pour la première fois depuis 2011, le niveau de produits financiers tirés des placements mobiliers de l'Institut Pasteur devrait être négatif en 2016 et conduire à la diminution de valeur de ces actifs, page 48

La direction informe la mission que le ressaut de performance réalisé sur le mois de décembre permet au portefeuille de placements de clore l'année 2016 avec une performance de 2,57% (dépôts à terme inclus) qui porte la performance moyenne annuelle à 4,87% sur les 7 dernières années. Il n'en reste pas moins que la valeur créée par la performance du portefeuille étant inférieure à la valeur des produits financiers encaissés sur l'exercice 2016 pour contribuer à l'équilibre du résultat courant, le portefeuille (hors dépôts à terme) s'est déprécié de 14 M€ et s'établit à 577 M€ au 31/12/2016. Néanmoins, la direction générale est consciente des aléas liés à la valorisation du patrimoine financier et de la difficulté croissante à « capter » de la performance. Le sujet est régulièrement partagé avec les membres du comité consultatif des placements. Lors de la prochaine réunion de ce comité (1^{er} mars 2017), l'allocation des actifs au sein du portefeuille et le niveau de risque associé sera de nouveau discuté afin de proposer au conseil d'administration, le cas échéant, une révision des paramètres sous-jacents au cadre de référence des placements.

3.2.2. Les recettes tirées de la générosité publique reposent sur la confiance des donateurs et mécènes, que les répercussions médiatiques d'évènements internes à l'Institut sont susceptibles d'altérer, page 49

Le directeur partage la conviction de la mission concernant l'importance majeure pour l'Institut Pasteur de la confiance des donateurs et des mécènes et s'engage à prendre les mesures nécessaires

pour éviter que de nouveaux « événements internes » préjudiciables ne se reproduisent. (la Direction souligne cependant que la crise institutionnelle de 2016 n'a pas eu d'impact sur le niveau des dons et legs).

3.2.3 La hausse continue des ressources propres de l'Institut Pasteur s'accompagne d'une baisse préoccupante de leur composante « produits industriels », page 49

La mission a parfaitement raison d'identifier ce point comme l'un des enjeux majeurs du futur de l'Institut Pasteur. Il faut tout d'abord nuancer ce point en analysant le total des produits industriels depuis les années 2000 qui est en fait resté relativement stable (avec des fluctuations souvent dues à des effets circonstanciels). Ainsi, les recettes totales de la valorisation s'élevaient à 45M€ en 2000, à 47M€ en 2005, à 40M€ en 2010 et à 45M€ en 2015.

Plusieurs points d'attention ont été cependant soulevés par le directeur général devant le conseil d'administration dès décembre 2013 :

- Ralentissement des déclarations d'invention
- Perte de confiance de plusieurs partenaires industriels devant la lourdeur des procédures de l'Institut Pasteur et certains « préjugés »
- Difficulté à concilier une certaine lourdeur administrative et la volonté de renforcer ces partenariats

Le bilan 2016 montre des signes véritablement encourageants :

- Hausse du nombre de déclarations d'invention (71 déclarations d'invention en 2016, contre 51 en 2013)
- Hausse du nombre de brevets : 32 demandes de brevets prioritaires en 2016, contre 29 en 2013
- Hausse du nombre de nouveaux contrats de recherche et développement : 13 nouveaux contrats de R&D en 2016, contre 8 nouveaux contrats en 2015.

Le directeur général estime important, d'une façon générale, de trouver l'équilibre entre le nécessaire respect des procédures et la volonté, au-delà des mots et discours, d'établir des partenariats qui sont dans l'esprit de l'Institut Pasteur.

3.2.4 D'un point de vue global, la part des produits tirés d'exercices antérieurs augmente au sein des ressources de l'Institut (Page 52)

La direction indique à la mission que la mise en œuvre de la proposition n°30 (redéployer les crédits récurrents (dotation IP) vers le financement des coûts de structure et plateformes techniques) a été lancée sur le budget 2017 : si la dotation de 5000 €/ETM a été conservée en notification budgétaire, une contribution au financement de charges centrales de 500€/ETM a concomitamment été déduite.

3.2.5 Les charges d'exploitation ont connu une hausse importante et croissante sur les derniers exercices, en particulier sur les financements propres de l'Institut (page 53)

Le directeur général estime cohérent, qu'en phase de lancement d'un plan stratégique demandé par le conseil d'administration et visant le développement de l'Institut Pasteur, les charges d'exploitation connaissent une hausse importante, en particulier celles sur financement propre de l'Institut. Le

directeur général prend par ailleurs acte de la reconnaissance par la mission que cette hausse des charges d'exploitation n'entraîne pas un « risque financier général de court terme ».

Aujourd'hui, l'Institut Pasteur effectue un suivi régulier de son résultat d'exploitation dont le niveau a un impact direct sur le montant de produits financiers à détacher de son patrimoine pour assurer l'équilibre du résultat courant. Ce pilotage peut être complété par le suivi du taux de pression des charges sur les produits d'exploitation, conformément à la proposition n°31 de la mission (« sur le périmètre d'activité directement financé par l'Institut Pasteur (« FIP »), procéder à un suivi régulier du taux de pression des charges sur les produits d'exploitation »).

Concernant le suivi du rapport entre le montant des dépenses de rémunérations et celui de l'ensemble des charges d'exploitation de la structure, la direction souligne les points suivants :

- Quels que soient les indicateurs utilisés, l'évolution de ces indicateurs au cours des dernières années donne un aperçu intéressant qui doit être analysé ; ainsi, on peut noter que le pourcentage de la masse salariale sur les dépenses de l'Institut Pasteur est resté stable, autour de 51-52% depuis les années 2000.
- Les rapports d'activité des organismes de recherche Inserm et CNRS utilisent ce type d'indicateurs ; plus proche de l'Institut Pasteur, le rapport de l'Institut Curie à son conseil d'administration mentionne que ce rapport est de 54%
- L'Institut Pasteur a retrouvé en 2016 un niveau d'emplois en CDI comparable à celui de 2011, avec une distribution différente (plus d'emplois scientifiques et d'encadrement cf. page 72)

Variation des CDI (ETP) par source de financement



- Le budget prévoit une progression nécessaire des effectifs et de la masse salariale afin de pallier les difficultés des fonctions support (techniques et administratives). Ainsi, de façon cohérente avec les remarques de la mission, le schéma d'emploi 2017 est caractérisé par le renforcement de ces fonctions support et le report de création d'emplois dits « plan stratégique » tels que les bioinformaticiens.

Enfin, le directeur général estime nécessaire qu'un débat stratégique soit mené sur la cible d'effectif de l'Institut Pasteur, permettant de concilier le contrôle de la masse budgétaire, nécessaire à la liberté de manœuvre et à l'efficacité de l'Institut d'une part, la prise en compte beaucoup plus forte des individus sur lesquels se fonde la recherche d'autre part. L'accroissement des ressources sans se donner les moyens de les exploiter et de les concrétiser

en bénéfiques pour la recherche serait en ce sens inefficace, contraire à l'esprit de l'Institut Pasteur et nous serait fortement reproché par nos donateurs et partenaires (cf. rapport IGAS 2013...)

3.3. Le pilotage budgétaire annuel et pluriannuel de l'Institut Pasteur doit être significativement amélioré, page 59

Sur les prévisions budgétaires, la direction rappelle que le caractère « aléatoire » des recettes « plan stratégique » (surcroît de recettes de valorisation et de collecte internationale lié à la mise en œuvre du plan stratégique) a été régulièrement évoqué en comité d'audit et financier ainsi qu'en conseil d'administration. L'Institut Pasteur rappelle ici deux extraits de procès-verbaux du comité d'audit et financier :

- CAF du 4 mars 2014 (présentation des données financières du plan stratégique) : « *Le directeur général considère que le point essentiel reste la capacité de l'Institut Pasteur à financer les mesures du plan stratégique. Il souligne que les hypothèses de ressources, essentiellement basées sur la collecte de fonds, restent hypothétiques et aléatoires. Le directeur général considère que les hypothèses sont réalistes et souligne la nécessité de renforcer la collecte de fonds à l'international et sur les gros donateurs en France. Il illustre l'organisation envisagée. Il cite l'exemple de l'EPFL qui vient d'obtenir 100 M€ de financement privé. Le directeur général adjoint illustre le projet de création d'une direction des grands programmes scientifiques qui vise à aller capter davantage de moyens pour la recherche en améliorant le « packaging » de l'offre scientifique de l'Institut Pasteur. Il souligne que c'est une nouvelle dynamique qui est donnée à l'Institut Pasteur.*

En accord avec, la représentante du budget souligne le problème d'équilibre entre les dépenses pérennes « soclées » financées par des ressources aléatoires et non soclées. Au-delà du risque sur les ressources, elle s'interroge sur la nécessité de certaines dépenses envisagées, notamment sur les aspects Ressources Humaines et Carrières. Elle souhaite une présentation de l'existant pour comprendre les évolutions proposées par le plan stratégique. Le directeur général adjoint indique comprendre le débat et ses enjeux. Il précise qu'à ce stade, le plan stratégique indique un chemin et que la méthode de la rigueur budgétaire demeure.

Le directeur général confirme et rappelle les mesures correctrices envisagées si nécessaire ».

- CAF du 4 décembre 2014 (présentation du budget 2015) : « *Le directeur général attire l'attention de le directeur général sur le risque d'annonces de promesses afin que si le chiffre annoncé ne se concrétise pas, cela ne soit pas considéré comme un échec. Elle insiste sur l'hypothèse des 5,5 M€ de fundraising supplémentaire prévus pour le financement du plan stratégique. Elle considère que cette hypothèse est peu réaliste et qu'il serait prudent de ne pas considérer ces ressources au compte de résultat et de réduire d'emblée les dépenses de 5,5 M€.*

La directrice financière souligne qu'à ce stade rien ne peut nous laisser penser que cette hypothèse est irréaliste vu les actions engagées et le rythme de développement de la collecte de l'Institut, les probabilités d'échec ne sont pas plus importantes que les probabilités de réussite. Elle ajoute que le budget reflète le cap, l'ambition du directeur

général et constitue des objectifs pour les équipes opérationnelles ; le meilleur moyen de ne pas atteindre ces 5,5 M€ serait de ne pas les prévoir comme objectifs de l'exercice.

Le directeur général confirme qu'il met beaucoup de pression sur les équipes pour atteindre cet objectif qui n'est pas déraisonnable.

Le directeur général adjoint confirme le parti pris de maintenir un certain niveau d'ambitions et propose d'amplifier le mécanisme de gel pour sécuriser ce risque de déséquilibre entre ressources et charges. Il indique qu'augmenter de 10% à 15% le gel sur les crédits de fonctionnement permet de placer le niveau de gel à 12M€, soit le montant de ressources supplémentaires attendues sur le plan stratégique. Il suggère que le mécanisme de gel pourrait aussi être appliqué à des crédits de personnel, notamment sur le périmètre plan stratégique. Le prochain rendez-vous budgétaire qu'est la « V2 », élaboré fin mai, permettra de faire le point.

..... approuve cette proposition qu'elle considère rassurante. Elle insiste sur la nécessité de suivre précisément l'exécution du Plan Stratégique et de rendre compte de ce suivi au conseil d'administration.

La représentante du budget approuve également la proposition d'augmentation du gel. Elle demande toutefois des points d'étape intermédiaires sur la collecte de fonds. »

La vocation du « chemin d'orientation » élaboré à la demande de la Présidente du conseil d'administration en juillet 2014 visait justement à prévoir des mécanismes d'ajustement pour compenser le caractère ambitieux de certaines recettes (mais pas « insincère ou irréaliste »), d'où des budgets de fonctionnement élevés mais assortis de mesures de gel importantes (12 M€ en 2015).

Sur la qualité du pilotage, l'Institut Pasteur rappelle enfin qu'en séance du conseil d'administration du 27 avril 2016, lors de la présentation des comptes 2015, la représentante du ministère du budget,, indiquait s'associer «aux remerciements exprimés aux équipes et souligne la qualité des documents produits et celle de la gestion de l'Institut Pasteur. Celui-ci procède à un véritable pilotage des moyens et à une démarche très active de recherche de ressources. Il convient de saluer l'implication de ses équipes en la matière. Par ailleurs, certains points d'attention ont été identifiés lors de l'adoption du plan stratégique. Le suivi est détaillé et régulier. Cette voie doit être poursuivie en 2016. »

Toutefois, le directeur approuve la proposition n°32 consistant à « élaborer un tableau de bord financier co-construit entre le directeur général et le conseil d'administration et ses instances rattachées (bureau du conseil d'administration et comité d'audit et financier) » afin d'adapter les pratiques de l'Institut Pasteur aux besoins du nouveau conseil d'administration.

En outre, lors de cette même séance du 27 avril 2016, une attention toute particulière est portée par les administrateurs, y compris par la représentante du ministère du budget, sur la soutenabilité de l'évolution des effectifs et des dépenses de masse salariale associées.

De fait, comme le rappelle la mission, les écarts au budget constatés en 2016 sur l'exécution du schéma d'emploi ont conduit les membres du bureau du conseil d'administration à exiger une plus grande vigilance quant à la soutenabilité des évolutions constatées.

La direction de l'Institut Pasteur convient de cette nécessité et adhère à la proposition n°33 consistant à « assurer un suivi bimestriel de ce tableau de bord par le conseil d'administration, appuyé sur des

rapports du directeur généralexplicitant et justifiant les écarts constatés ou prévus au budget primitif adopté) ».

3.3.2. L'impact financier potentiel d'un futur plan « Pasteur 2025 » nécessite une mobilisation et une vigilance accrues des instances de gouvernance de l'Institut Pasteur(pages 61-64)

La mission a raison de souligner l'impact très important de ces hypothèses sur le futur de l'Institut Pasteur. Cependant, comme expliqué par le directeur général à la mission, le « Plan Pasteur 2025 »(et en particulier l'analyse du cabinet EY, analysé en détail par la mission) n'a été qu'un document d'orientation pour la direction qui a souhaité tout d'abord travailler sur les bases scientifiques de ce projet. De fait, il ne s'agit que d'une exploration et le débat en CA commencera bientôt, avant toute décision. Les aspects financiers du projet seront en particulier présentés et sont basés sur des hypothèses scientifiques et organisationnelles différentes de celles élaborées dans l'ébauche étudiée par la mission.

L'Institut Pasteur accorde aux enjeux de soutenabilité à long terme de son modèle économique une grande vigilance. La direction partage pleinement la proposition n°34 du rapport, consistant à « examiner de manière détaillée et approfondie au niveau du conseil d'administration et de ses instances rattachées (bureau du conseil d'administration et comité d'audit et financier notamment), la modélisation financière sous-tendant le plan « Pasteur 2025 ».

4. Les effectifs, la masse salariale et certaines pratiques de gestion des ressources humaines de l'Institut Pasteur nécessitent une maîtrise accrue

4.1. Les effectifs et la masse salariale de la fondation montrent une forte croissance depuis 2013(page 65)

La direction de l'Institut Pasteur précise que le tableau 7 reproduit par la Mission inclut les effectifs des Instituts Pasteur de Guyane et de Guadeloupe tandis que les charges de personnel ne se rapportent qu'à l'Institut Pasteur.

Les données relatives au seul Institut Pasteur sont présentées dans le tableau suivant:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Frais de personnel (comptes 64*)	110,7	111,0	114,4	115,4	116,8	121,2	128,0	139,5
Nombre de Personnes Physiques (bilan social, effectifs inscrits)				1 867	1 876	1 930	2 013	2 078
Nombre de ETP	1 857	1 840	1 816	1 790	1 810	1 820	1 910	1 952
Ratio Frais de personnel (éléments récurrents)/ETP = coût moyen d'un ETP en €	59 620	60 348	62 140	63 628	64 521	65 781	67 044	68 783
<i>évolution N/N-1</i>		<i>1,2%</i>	<i>3,0%</i>	<i>2,4%</i>	<i>1,4%</i>	<i>2,0%</i>	<i>1,9%</i>	<i>2,6%</i>

4.2 Les prévisions d'effectifs du plan stratégique 2014-2018 et du budget 2016 n'ont pas été respectées(Pages 66-69)

La direction convient que les prévisions d'effectifs du plan stratégique 2014-2018 n'ont pas été respectées mais rappelle que les prévisions 2014-2018 du plan stratégique en matière de ressources humaines étaient composées d'un socle d'effectifs, estimé en baisse constante d'environ 25 ETP/par

an et du plan stratégique proprement dit, comprenant l'ensemble des emplois nouveaux créés dans le cadre du plan stratégique.

La mission considère que « les explications avancées par l'Institut Pasteur pour justifier l'écart entre prévisions et réalisations et notamment la moindre réalisation des prévisions en matière de départ des salariés en CDI (environ 25 départs par an) ne peuvent justifier les augmentations constatées lesquelles auraient dû être compensées, en tout état de cause, par une réduction équivalente des recrutements opérés ».

Plusieurs actions visant à mieux réguler « l'emploi socle » ont été menées, notamment la création de la MAASCC (Mission accueil, accompagnement et suivi de la carrière des chercheurs, cf. supra) afin de mieux accompagner les jeunes chercheurs dans leur parcours, y compris à l'extérieur de l'Institut Pasteur, la refonte de la direction des carrières scientifiques, la création du comité carrière ou encore le déploiement de SAP.

Ces actions n'ont certes pas permis une réduction aussi importante que prévue de l'emploi socle tel que défini dans les prévisions du plan stratégique. La direction précise que ce décalage entre mise en œuvre du plan stratégique et réduction de l'emploi « socle » a régulièrement été commenté avec les instances de gouvernance et a entraîné un déploiement plus progressif des mesures RH du plan stratégique (recrutements et mesures salariales).

En outre, comme indiqué précédemment, la direction rappelle que l'Institut Pasteur a retrouvé fin 2016 le niveau d'emplois en CDI de l'année 2011 (à 5 ETP près).

La direction assume par ailleurs pleinement la progression en 2017 des effectifs et de la masse salariale, indispensable pour pallier les difficultés considérables auxquelles sont confrontés certains services support, conduisant à un certain engorgement de ces services et, *in fine*, à une perte d'efficacité de l'Institut. Dès lors, le renforcement de ces fonctions a été considéré prioritaire par la direction et privilégié à des créations d'emplois prévues initialement dans le plan stratégique et reportées (bioinformaticiens notamment).

Toutefois, le directeur général informe la mission que le conseil d'administration s'est saisi du sujet et a confié au comité d'audit et financier la mission de suivre régulièrement et précisément l'évolution des effectifs de l'Institut Pasteur. Dans le cadre de cette mission, le comité d'audit et financier a réuni dès le 6 janvier 2017 le directeur général, la directrice financière et le directeur des ressources humaines en vue de préciser les éléments de masse salariale 2017. Ce pilotage est une priorité commune conseil d'administration-direction générale. Ainsi, pour la première fois depuis le début de son mandat, le directeur général dispose pour 2017 d'un schéma d'emploi « individualisé », élaboré collégialement et partagé par le comité de direction, qui devrait permettre un suivi et un pilotage plus fin. Cette évolution contribue aux actions prévues par l'Institut Pasteur pour se conformer aux propositions n°35 (« mobiliser l'ensemble des acteurs concernés autour de l'objectif de sincérité et de pilotage renforcé des évolutions pluriannuelles et annuelles d'effectifs de l'Institut Pasteur ») et n°36 (« clarifier la présentation des documents d'autorisation et de pilotage des effectifs de l'Institut Pasteur ») du rapport.

En parallèle, l'Institut Pasteur s'engage dans un processus de révision de son organigramme et de son organisation dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du cabinet Grant Thornton suite à l'audit mené sur la « compliance ». Ce processus, destiné à être conduit par le prochain directeur

général adjoint administration devrait permettre une rationalisation de certaines fonctions et missions et ainsi une réduction de l'emploi socle évoqué dans le plan stratégique 2014-2018. Au-delà de ce processus, la réflexion sur le projet « Institut Pasteur 2025 » conduira l'Institut Pasteur à définir ses priorités pour 2025 et, par voie de conséquence, de prévoir les évolutions de ses effectifs à moyen-terme.

Enfin, la direction de l'Institut Pasteur rappelle la nécessité de conduire un débat stratégique sur la cible de ses effectifs totaux, permettant de concilier le nécessaire contrôle de la masse salariale (indispensable pour conserver une liberté de manœuvre à long-terme) et la prise en compte beaucoup plus forte des individus sur lesquels se fonde la recherche. L'accroissement des ressources sans se donner les moyens de les exploiter et de les concrétiser en bénéfices pour la recherche serait en ce sens inefficace, contraire à l'esprit de cet Institut et nous serait fortement reproché par nos donateurs et partenaires (cf. rapport de l'Inspection générale des affaires sociales : « Appel à la générosité publique : contrôle du compte d'emploi des ressources de l'institut Pasteur 2009-2011 »)

4.3. À 'l'effet volume » résultant de la hausse des effectifs s'ajoute l'impact des mesures salariales adoptées depuis 2013(Pages 70 à 73)

Le directeur général souhaiterait souligner que ces mesures salariales s'inscrivent pleinement dans le plan stratégique 2014-2018 de l'Institut Pasteur et la volonté affichée de renforcer l'attractivité des carrières au sein de l'Institut Pasteur, saluée par le conseil d'administration et nécessaire pour attirer des scientifiques de haut niveau, dans un contexte de forte concurrence internationale.

Ces mesures couvrent autant les mesures favorisant cette attractivité de l'Institut Pasteur que les mesures nécessaires au maintien d'un équilibre général au sein de l'institution, ce qui est normal dans un contexte de « transformation » d'une organisation. Ces mesures salariales ont été arbitrées avec les instances de gouvernance.

En outre, la direction précise que les mesures d'augmentation du taux d'encadrement de l'Institut Pasteur ont été engagées dès 2008. Il apparaît cohérent que dans un contexte de mise en œuvre de plan stratégique et d'accompagnement d'une « transformation » de l'organisation, cette augmentation s'accroisse.

Toutefois, la direction adhère aux propositions n°37 (« développer et présenter régulièrement aux instances de gouvernance de l'Institut Pasteur un tableau de bord, construit conjointement par la direction financière, la direction des ressources humaines et les administrateurs, présentant les principaux indicateurs de suivi des effectifs et de la masse salariale (dont le GVT par catégorie de personnels) et justifiant les écarts par rapport aux prévisions budgétaires ») et n° 38 (« développer et présenter régulièrement aux instances de gouvernance, à titres bilanciel et prévisionnel, l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) afin de neutraliser l'impact de l'évolution des effectifs dans l'analyse du niveau des rémunérations servies »).

À titre accessoire, la direction estime que les conclusions en fin de page 71 (« l'augmentation de 10,9% des charges de personnel en 2015 repose, à l'inverse, principalement sur un effet prix (+8,6%) et, de manière secondaire, sur un effet volume positif mais en diminution (+2,3%) correspondant à +43 ETP moyens annuels ») sont biaisées par l'impact d'éléments non récurrents sur la masse salariale à hauteur de 5,2 M€ en 2015 (cf ci-dessous).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Frais de personnel (comptes 64*)	110,7	111,0	114,4	115,4	116,8	121,2	128,0	139,5
<i>évolution N/N-1</i>		<i>0,3%</i>	<i>3,0%</i>	<i>0,9%</i>	<i>1,2%</i>	<i>3,8%</i>	<i>5,6%</i>	<i>8,9%</i>
dont éléments non récurrents :			1,5	1,5	0,0	1,5	0,0	5,2
- STIF								2,5
- impact prime exceptionnelle (avant Accord d'Intéressement)			1,5	1,5	0,0	1,5	0,0	
- Intéressement (Accord d'intéressement)								0,7
- revalorisation provision Congés Payés								2,1
Frais de personnel (éléments récurrents)	110,7	111,0	112,9	113,9	116,8	119,7	128,1	134,3
<i>évolution N/N-1</i>		<i>0,3%</i>	<i>1,6%</i>	<i>0,9%</i>	<i>2,5%</i>	<i>2,5%</i>	<i>7,0%</i>	<i>4,8%</i>
ainsi composés :								
- Eléments de salaires	74,2	75,6	75,9	75,8	78,0	80,3	85,4	89,9
<i>évolution N/N-1</i>		<i>1,8%</i>	<i>0,4%</i>	<i>-0,1%</i>	<i>2,9%</i>	<i>2,9%</i>	<i>6,4%</i>	<i>5,2%</i>
- Indemnités non soumises	1,1	0,6	1,0	1,5	0,8	0,4	1,1	0,9
- Droits d'inventeurs	1,1	0,4	1,1	0,8	0,9	0,9	1,1	1,0
- Charges sociales	31,4	32,1	32,5	33,1	34,3	35,0	37,6	39,6
<i>taux de charges sociales sur éléments de salaires</i>	<i>42,3%</i>	<i>42,5%</i>	<i>42,9%</i>	<i>43,6%</i>	<i>43,9%</i>	<i>43,6%</i>	<i>44,0%</i>	<i>44,0%</i>
- autres charges de personnel (CE, primes transport, abondement PEE)	2,2	2,1	2,3	2,3	2,4	2,5	2,7	2,7
- Provisions	0,8	0,2	0,0	0,4	0,4	0,6	0,2	0,2

4.4 L'évolution de la structure juridique et des sources de financement des emplois de l'Institut Pasteur constituent un facteur supplémentaire de fragilité pour la Fondation (pages 73 à 77)

La direction adhère à la proposition n°39 (« porter une attention particulière à l'impact des modifications de structure des effectifs de l'Institut Pasteur : nature des contrats de travail, mode de financement, proportion et typologie des emplois d'encadrement notamment. Intégrer ces données dans le tableau de bord de ces effectifs et de la masse salariale⁷. Ces travaux pourraient être directement articulés avec l'élaboration actuelle par l'institut d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. »).

La direction souhaite même la renforcer en faisant de l'articulation avec la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences un véritable prérequis. Les travaux en cours, qu'il s'agisse de la réflexion sur la gouvernance, l'organigramme ou la direction de l'Institut Pasteur⁸ ou des travaux en cours pour le projet Pasteur 2025, concourent à la définition des objectifs de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

⁷ cf. proposition n°37 de la mission

⁸ Dans le cadre du plan d'action « audit compliance », présenté en comité de direction le 31 janvier 2017 et qui sera présenté au CAF du 8 mars 2017 puis au conseil d'administration du 24 mars 2017.

PIÈCE JOINTE N°4

Réponse de la mission

Pièce jointe n° 4

Le rapport n° 2016-M-082 a été adressé à l'Institut Pasteur (M. Christian Bréchet, directeur général, Mme Rose-Marie Van Lerberghe, ancienne présidente et M. Christian Vigouroux, président depuis le 16 novembre 2016) le 16 janvier 2017 au format papier. Le rapport était accompagné des annexes suivantes :

- ◆ Annexe I : Gouvernance de l'Institut Pasteur ;
- ◆ Annexe II : Gestion et soutenabilité financières de l'Institut Pasteur ;
- ◆ Annexe III : Gestion des ressources humaines et masse salariale de l'Institut Pasteur.

Le délai octroyé pour répondre aux observations formulées par la mission courrait jusqu'au 30 janvier 2017. A la demande de M. Christian Bréchet, un délai supplémentaire d'une semaine a été octroyé à ce dernier jusqu'au 6 février 2017.

À date, la mission n'a reçu que la seule réponse du directeur général de l'Institut Pasteur, qui se compose d'une lettre de transmission, d'un « courrier réponse rapport mission interministérielle » et d'un document intitulé « réponses du directeur général aux observations du rapport provisoire de la mission de conseil interministérielle ». C'est donc sur le fondement de ces seuls documents qu'a été rédigée la présente note.

Cette dernière, ainsi que les réponses de M. Christian Bréchet, sont regroupées en pièce jointe n° 4. L'ensemble forme le rapport définitif. Celui-ci sera adressé à l'Institut Pasteur (mêmes destinataires que pour le rapport provisoire) ainsi qu'aux trois ministères comptant des membres de droit au sein du conseil d'administration de l'Institut Pasteur :

- ◆ ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- ◆ ministère de l'économie et des finances ;
- ◆ ministère des affaires sociales et de la santé.

1. Malgré quelques divergences d'appréciation, les constats et propositions du rapport de la mission recueillent pour l'essentiel l'assentiment du directeur général de l'Institut Pasteur

1.1. Un constat et des recommandations largement partagés

La mission note en premier lieu que la lettre du directeur général indique que l'Institut Pasteur s'impliquera pleinement dans l'étude et la mise en œuvre des propositions, y compris celles ayant trait à la gouvernance de l'institution. Par ailleurs, la direction de l'Institut Pasteur prend acte des propositions d'améliorations suivantes :

- ◆ améliorer la maîtrise de l'activité contractuelle et du pilotage budgétaire ;
- ◆ engager une réflexion sur les enjeux d'une contribution croissante de la générosité publique à l'équilibre économique et financier de l'institut Pasteur ;
- ◆ maîtriser la dépense salariale sur fonds propres.

Pièce jointe n° 4

Par ailleurs, sur ses 39 propositions, la mission note que le directeur général de l'Institut Pasteur indique explicitement dans sa réponse faire siennes 13 d'entre elles¹, certaines étant engagées².

1.2. Quelques divergences factuelles ont conduit la mission à reformuler certains points de son rapport initial

La mission a modifié sa rédaction sur six points au vu des précisions apportées.

Tableau 1 : Modifications apportées au rapport provisoire sur l'Institut Pasteur suite à la réponse du directeur général de l'Institut Pasteur

Partie du rapport	Modification apportée
§ 1.2.1.2 Si le conseil d'administration constitue en droit l'instance décisionnaire de l'Institut Pasteur, son influence effective sur les orientations et la gestion de la structure apparaît limitée dans la pratique	Note de bas de page n° 34 modifiée
§ 1.2.1.3 Sur le plan plus large de la stratégie de l'Institut Pasteur, le conseil d'administration devrait se doter d'un cadre d'intervention lui permettant d'équilibrer le pouvoir de proposition et d'impulsion du directeur général	Reformulation du développement relatif à « Pasteur 2025 » (page 12 avant la proposition n° 6)
§ 2.2.1.3 Les investigations conduites par la mission sur différents dossiers confirment l'existence de problèmes de non-conformité, liée au respect insuffisant de la réglementation, des procédures et du système de délégations en place	La proposition n° 24 a été reformulée, sur la suggestion de l'Institut Pasteur
§ 3.1.1 L'Institut Pasteur dispose d'un fonds de dotation d'un niveau très élevé et en croissance constante, lui permettant de dégager des produits financiers nécessaires à l'équilibre de son résultat courant (nouveau titre)	Titre reformulé et trois paragraphes modifiés en reprenant les propositions rédactionnelles de l'Institut Pasteur
§ 3.3.1 Les effectifs et la masse salariale de la fondation montrent une forte croissance depuis 2013	Remplacement du tableau n° 7 du rapport provisoire par celui transmis dans la réponse de l'Institut Pasteur, sans modification des développements
§ 4.3 À « l'effet volume » résultant de la hausse des effectifs s'ajoute l'impact des mesures salariales adoptées depuis 2013	Ajout d'une note de bas de page n° 195, pour signaler l'existence d'éléments salariaux non récurrents à hauteur de 5,3 M€ en 2015

Source : Réponse au rapport provisoire de l'Institut Pasteur, mission.

¹ Propositions n° 12, 21, 22, 24, 26, 27, 30, 31, 32, 34, 37, 38 et 39.

² Propositions n° 27 et 30.

2. Certains développements de la réponse du directeur général appellent cependant des réserves

La mission maintient tout d'abord que le directeur général avait été informé au moment de sa nomination qu'il ne pourrait effectuer qu'un seul mandat, tout comme elle maintient son analyse des dossiers ... ou ... ou de la suppression du poste de directeur scientifique antérieurement à son arrivée.

Par ailleurs, si elle prend bonne note des clarifications apportées par le directeur général sur l'organisation scientifique de l'Institut Pasteur (point 2.1.1.1. de la réponse), il reste que cette organisation complexe fait converger vers lui de nombreux arbitrages et qu'il est considéré comme le directeur scientifique de l'Institut par de nombreux interlocuteurs rencontrés. Il convient de noter que la nomination d'un directeur scientifique n'est intervenue que début 2016, soit plus de 24 mois après l'arrivée de Christian Bréchet au poste de directeur général.

La mission émet également des réserves sur le point 3.2.5 de la réponse du directeur général sur la hausse des charges d'exploitation.

En effet, le directeur général indique que le rapport entre les montants des dépenses de rémunération et les charges d'exploitation montre une stabilité autour de 51 à 52 %. Ce chiffre est ensuite comparé à celui de l'Institut Curie qui est de 54 %. Il est également mentionné que les organismes de recherche comme le CNRS ou l'INSERM utilisent également ce type d'indicateur.

La mission ne conteste pas les chiffres cités mais considère que cette approche par le ratio de masse salariale constitue un risque en terme de pilotage des emplois et de la politique budgétaire. En effet, atteindre un ratio de masse salariale sans s'appuyer sur un pilotage resserré des métiers comme des fonctions supports expose au risque d'inefficience, les emplois créés l'étant pour atteindre le ratio indépendamment de la performance.

L'approche développée au point 4.2 de la réponse apparaît en revanche plus convaincante qu'un pilotage par le seul ratio de la masse salariale sur les charges d'exploitation. La mission partage l'idée qu'il est nécessaire « *de conduire un débat stratégique sur la cible [des effectifs de l'institut Pasteur] permettant de concilier le nécessaire contrôle de la masse salariale (indispensable pour conserver une liberté de manœuvre à long terme) et la prise en compte beaucoup plus forte des individus sur lesquels se fonde la recherche* ». Cette approche plus dynamique paraît devoir être privilégiée, les ratios n'étant qu'un outil au service de la stratégie et non un objectif en eux-mêmes.

Au total, la mission souhaite souligner la qualité du dialogue mené avec l'Institut Pasteur, ses cadres et ses personnels qu'elle remercie pour leur disponibilité. Elle considère que ses recommandations, largement partagées par la direction de l'Institut Pasteur, doivent constituer la « feuille de route » du nouveau conseil d'administration, En termes d'évolutions statutaires et de gouvernance, la mise en œuvre de ces recommandations doit porter prioritairement sur le dispositif de prévention des crises institutionnelles. Enfin, la mission souhaite à nouveau souligner l'attention qui doit s'attacher aux trois points majeurs signalés en conclusion de la synthèse de son rapport, à savoir le recrutement d'un directeur général adjoint en charge de l'administration, le déploiement du dispositif de contrôle interne et l'évaluation, par le conseil d'administration, du projet « Pasteur 2025 ».

Pièce jointe n° 4

Les réponses détaillées de la mission aux observations du directeur général figurent dans le tableau joint en annexe.

À Paris, le 13 février 2017

L'inspecteur des finances

David KNECHT

L'inspectrice générale des affaires sociales

Christine D'AUTUME

L'inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Philippe BÉZAGU

Avec l'assistance de
Florian ZITO

L'inspectrice générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Sous la supervision de
Henri HAVARD

Isabelle ROUSSEL

Inspecteur général des finances

Tableau 2 : Réponses détaillées à la réponse du directeur général de l'Institut Pasteur

Partie du rapport	Observation(s) du directeur général	Réponse de la mission
Partie 1 § 1.1.1.1 – Les statuts de l'Institut Pasteur font obstacle à la reconduction du directeur général actuel	Le directeur général considère qu'il est inexact d'écrire que « les règles statutaires avaient été rappelées à l'intéressé dans le cadre de sa procédure de recrutement ».	La mission maintient son propos, étayé par un courriel du 21 avril 2016 du directeur général de l'innovation et de la recherche du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur de la recherche qui rappelle « <i>l'engagement donné par Christian Bréchet à sa désignation de ne faire qu'un mandat</i> » et par le procès-verbal du CA du 8 mars 2013 relatif à l'élection de C. Bréchet au poste de directeur général. Ce document indique : « <i>En réponse à une intervention de ... (à l'époque président du CAF – note du rédacteur), ... à l'époque président de l'Institut Pasteur – note du rédacteur) a confirmé que, conformément aux statuts de l'Institut Pasteur, l'élection du futur directeur général par le conseil d'administration porte sur un mandat et un mandat de 4 ans</i> ».
Partie 1, § 1.2.1.2 – Si le conseil d'administration constitue en droit l'instance décisionnaire de l'Institut Pasteur, son influence effective sur les orientations et la gestion de la structure apparaît limitée dans la pratique	Le directeur général considère que les 3 exemples étayant le développement sont inexactes. Il s'agit des dossiers concernant la suppression du poste de directeur scientifique, du dossier ... et du don effectué par	S'agissant du premier point, la mission rappelle que la nomination de la secrétaire général scientifique a été évoquée antérieurement à sa nomination (1 ^{er} octobre 2013) lors du bureau du conseil d'administration du 9 septembre 2013. Le procès-verbal indique que le futur directeur général a saisi le CNR de la création d'un poste de secrétaire général scientifique qu'il souhaite confier à Concomitamment, le poste de directeur général scientifique serait supprimé. Le président du CNR remarque que cette procédure est dérogatoire, car l'organisation devrait succéder à la stratégie. La présidente indique s'être entretenue de ce point avec le futur directeur général. Le procès-verbal de cette instance mentionne : « <i>souhaitant que les choses se passent le mieux possible, elle [la présidente] a accepté cette proposition mais précise qu'elle aurait néanmoins préféré que le futur directeur général procède autrement. (...)</i> ». ³

³ Cf. annexe I du rapport.

Pièce jointe n° 4

Partie du rapport	Observation(s) du directeur général	Réponse de la mission
Partie 1, § 1.2.1.2 – Si le conseil d'administration constitue en droit l'instance décisionnaire de l'Institut Pasteur, son influence effective sur les orientations et la gestion de la structure apparaît limitée dans la pratique (suite)	Le directeur général considère que les 3 exemples étayant le développement sont inexacts. Il s'agit des dossiers concernant la suppression du poste de directeur scientifique, du dossier ... et du don effectué par ... (suite)	Sur le dossier .., ce projet a été inscrit pour information à l'ordre du jour du conseil d'administration de mars 2016. À la demande de certains de ses membres, il a ensuite été examiné en CAF, puis par le BCA du 3 juin 2016. ⁴ Enfin, sur le dossier du don de ..., la mission note que sa proposition de voir le bureau du conseil d'administration saisi des dons et legs collectés à l'international et supérieurs à un certain montant recueille l'assentiment de la direction de l'IP. Au total, la mission maintient sa rédaction sur les trois points.
	Par ailleurs, le directeur général considère que l'exemple choisi pour illustrer l'absence de document permettant au CA de se prononcer, à savoir celui du MOU avec ..., est inexact et que les documents avaient été transmis au CA du 15 octobre 2015.	La mission faisait référence au BCA du 4 juin 2015, qui concernait effectivement le dossier de ... et non celui du ... (Après avoir indiqué que les négociations avec ... (cf. supra) étaient arrêtées, le directeur général indique que l'ambassade de France à ... a fait part à l'IP d'un projet de coopération scientifique, objet d'une note de contexte et d'un projet de MOU remis sur table aux membres) ⁵ . La mission a modifié la note de bas de page n° 34.
	Le directeur général, après avoir rappelé que le plan stratégique chiffré constituait une première et rappelé le processus suivi, considère dès lors que « certaines affirmations peuvent apparaître inexactes » ;	La mission maintient sa rédaction et note que le directeur général approuve sa proposition de renforcer les interactions entre le conseil d'administration et le conseil scientifique (proposition n° 7).
	Le directeur général indique l'exemple retenu en note de bas de page n° 62 est inexact. Il s'agit du dossier ... (cf. supra).	Cf. supra § 1.2.1.2

⁴ Cf. annexe I du rapport.

⁵ Cf. annexe I du rapport.

Pièce jointe n° 4

Partie du rapport	Observation(s) du directeur général	Réponse de la mission
Partie 1, § 1.2.1.3 - Sur le plan plus large de la stratégie de l'Institut Pasteur, le conseil d'administration devrait se doter d'un cadre d'intervention lui permettant d'équilibrer le pouvoir de proposition et d'impulsion du directeur général	Le directeur général rappelle l'existence du plan stratégique et considère que la réflexion sur le plan « Pasteur 2025 » a été présentée à plusieurs reprises au CA (décembre 2015 notamment, faisant suite à des premières discussions avec le Conseil d'administration en juin et en octobre 2015). Une présentation a été faite au conseil scientifique (CS) à deux reprises. Les conclusions des groupes de travail ont été présentées au CS et au CA, à la fois en séance plénière du CA (PV du 15 décembre 2015) et au comité <i>ad hoc</i> du CA. En réalité, la présentation de l'ensemble du projet (incluant les aspects financiers) était prévue pour la fin de l'année 2016 et n'a pu avoir lieu du fait de la démission du CA.	Le procès-verbal du conseil d'administration de décembre 2015 n'a pas été porté à la connaissance de la mission. La mission maintient son point de vue sur l'absence d'articulation claire des projets stratégiques présentés au conseil d'administration (plan stratégique, projet Saclay, Pasteur 2025) et l'insuffisance des éléments d'appréciation portés à la connaissance de ses membres. Elle a néanmoins pris en compte les éléments factuels signalés dans la réponse de l'Institut Pasteur.
Partie 1, § 1.2.4.1 - La prévention des crises institutionnelles affectant l'Institut Pasteur nécessite un renforcement de la communication entre son CA et son assemblée	Le directeur général indique adhérer à la proposition n° 12 de la mission de tenir sur un rythme semestriel des réunions d'information entre le bureau du conseil d'administration et le bureau de l'assemblée.	La mission prend acte de cet accord.
Partie 2, § 2.1.1 - le comité de direction, réuni régulièrement, n'apparaît cependant pas comme une instance sommitale d'arbitrage entre directions	Le directeur général indique que les remarques de la mission concernant la formalisation des décisions sont justifiées et rappelle l'existence du « CODIR étendu » qui comporte un ordre du jour et un compte-rendu.	Dont acte.
Partie 2, § 2.1.1.1.1 - Le rôle central assuré par le directeur général dans le pilotage de la fonction scientifique de l'Institut Pasteur s'est accompagné d'un émiettement des instances consultatives placées auprès de lui	Le directeur général rappelle des éléments de contexte et l'organisation mise en place.	La mission maintient sa rédaction.

Pièce jointe n° 4

Partie du rapport	Observation(s) du directeur général	Réponse de la mission
Partie 2, § 2.1.2 - La gestion des ressources humaines et de la masse salariale de l'Institut Pasteur apparaît éclatée et peu lisible dans son pilotage	Le directeur général indique qu'il travaillera avec le futur directeur général adjoint à une meilleure organisation, ce qui revient à mettre en œuvre la proposition n° 20 de la mission (Clarifier l'organisation et le fonctionnement des différents services intervenant dans le champ de la gestion des ressources humaines, en veillant à éviter les chevauchements d'attributions.)	La mission prend acte de cet engagement.
	Le directeur général indique des affirmations inexactes sont présentées concernant le CoRH et la MASCC.	Il s'agit là d'une divergence d'appréciation sur le rôle de ces instances. La mission maintient sa rédaction.
	S'agissant de la modélisation et de l'exécution de la masse salariale, le directeur général indique soutenir la proposition n° 21 de la mission de clarifier et mieux coordonner les interventions respectives de la DRH et de la direction financière dans les processus. Il est fait référence à une présentation au CAF du 6 janvier 2017.	La mission prend acte de la suite envisagée et des premiers éléments apportés.
Partie 2, § 2.1.3 - Le développement du réseau et la collecte de dons au niveau international font l'objet d'un pilotage direct par le directeur général	Le directeur général, après avoir rappelé quelques éléments, indique s'engager à mettre en place les mesures correctrices préconisées par l'audit du cabinet Grant Thornton, comme le préconisait la mission (proposition n° 22). Ce processus est engagé et un point de de situation devrait avoir lieu lors du CAF du 8 mars 2017.	La mission prend acte des suites données et envisagées.
Partie 2, § 2.2.1.2 - Les audits internes mettent notamment l'accent sur trois zones de risques : la conformité aux règles et procédures, la collecte de dons à l'international et la sécurité informatique	Le directeur général rappelle le processus d'appel d'offres lancé par l'IP pour cartographier les risques.	Pas d'observation.

Pièce jointe n° 4

Partie du rapport	Observation(s) du directeur général	Réponse de la mission
<p>Partie 2, § 2.2.1.3 - Les investigations conduites par la mission sur différents dossiers confirment l'existence de problèmes de non-conformité, liée au respect insuffisant de la réglementation, des procédures et du système de délégations en place</p>	<p>Sept cas de non-conformité ont été développés dans le rapport. Pour chacun d'eux le directeur général apporte des précisions.</p>	<p>Ce point n'appelle pas de réponse.</p>
	<p>Non-respect des règles sanitaires : le directeur général rappelle les actions mises en place et indique qu'un plan d'action est en cours, en liaison avec l'Agence Nationale de Santé et du Médicament, comme le préconisait la proposition n° 23 de la mission. Toujours sur ce point, le directeur général indique que des investigations internes auront lieu pour vérifier que les recherches menées par les unités ne débutent pas sans qu'une assurance ait été prise, conformément à la réglementation</p>	<p>La mission prend acte des suites apportées et envisagées.</p>
	<p>Non-respect des règles internes en matière d'achats de prestation : après le rappel des règles en vigueur, le directeur général revient sur le cas spécifique soulevé par la mission en matière de non-respect des seuils (achat de prestation auprès d'un cabinet de recrutement afin de pourvoir les postes vacants de directeur de la technologie et de directeur de la valorisation à l'automne 2013) pour indiquer que de son point de vue, la procédure était justifiée.</p>	<p>La mission maintient sa rédaction.</p>
	<p>En conclusion de ce point le directeur général propose de renforcer encore la proposition n° 24 de la mission et suggère une reformulation.</p>	<p>La mission retient cette proposition et a modifié la rédaction de la proposition n°24 pour retenir celle proposée par l'Institut Pasteur.</p>
	<p>Acceptation d'un don fléché sur un objet ne relevant pas de ses missions : la direction générale conteste ce point en indiquant que le don a été comptabilisé en don « non fléché ».</p>	<p>La mission maintient sa rédaction qui visait avant tout à appeler l'attention sur la nécessaire réflexion du CA et des dirigeants de l'Institut Pasteur quant à la définition d'une doctrine sur les dons « fléchés », qu'il s'agisse de dons nationaux ou internationaux, afin de garantir la correcte articulation entre le respect de l'intention des donateurs, l'objet statutaire de la Fondation et son niveau de ressources.</p>

Pièce jointe n° 4

Partie du rapport	Observation(s) du directeur général	Réponse de la mission
Partie 2, § 2.2.1.3 - Les investigations conduites par la mission sur différents dossiers confirment l'existence de problèmes de non-conformité, liée au respect insuffisant de la réglementation, des procédures et du système de délégations en place	Sur l'application inconstante des engagements de confidentialité demandés aux visiteurs étrangers, le directeur général indique que de son point de vue, l'exemple retenu par la mission (visite de la société ...) ne nécessitait pas la signature d'un « <i>confidential disclosure agreement</i> » (CDA). La réponse indique que le cas des « <i>visiting professors</i> », également soulevé par la mission doit être examiné.	La mission maintient sa rédaction.
	Sur l'absence d'accord préalable du CA pour le lancement d'un projet à fort impact stratégique et éthique (dossier ... - cf. <i>supra</i>), le directeur général réfute que le CA n'ait pas donné son accord et fait référence au CA de mars 2016 ainsi qu'à deux bureaux du CA (dates non précisées)	<i>Cf. supra.</i>
Partie 2, § 2.2.1.4 - Le cadre de protection de la propriété intellectuelle doit être renforcé	La réponse du directeur général souligne la nécessité d'une réflexion sereine sur ce point et souligne, sans entrer plus en détail dans le propos, sur « <i>l'ambiguïté de la position de l'État vis-à-vis de dispositifs qu'il met en place lui-même.</i> »	La mission maintient sa rédaction.
Partie 2, § 2.2.1.5 - Les contrats de collecte de fonds à l'international sont peu rigoureux	Après avoir manifesté son accord sur l'analyse de la mission concernant la collecte de dons à l'international (cf. <i>supra</i>), ainsi que sur la recommandation de présenter les dons importants en provenance de l'étranger au conseil d'administration, le directeur général indique que certaines affirmations de la mission sont inexactes, notamment sur les points du contrôle des activités des fondations de droit étranger de l'IP et l'analyse effectuée du don de ...	<i>Cf. supra.</i>
	Le directeur général indique qu'il est exact qu'une prestation de « <i>fundraising</i> » international a été payée sans contrat signé tout en soulignant qu'il y a avait eu une consultation menée par le département « achat » de l'IP.	Dont acte. La mission maintient sa rédaction.

Pièce jointe n° 4

Partie du rapport	Observation(s) du directeur général	Réponse de la mission
Partie 2, § 2.3.1.6 - Certaines pratiques de gestion des ressources humaines de l'Institut Pasteur nécessitent une maîtrise accrue	Le directeur général approuve la proposition n° 26 de la mission sur le renforcement du dispositif réglementaire et organisationnel de contrôle des risques de conflits d'intérêts, de cumuls de rémunérations et d'utilisation des données de l'Institut Pasteur, notamment dans le domaine des créations de start-ups par des salariés ou anciens salariés de la fondation.	Dont acte.
Partie 2, § 2.2.2 - L'Institut Pasteur s'est engagé dans une démarche de maîtrise des risques dont la mise en œuvre doit être poursuivie et approfondie	La direction générale indique que lors du CAF du 6 janvier 2017, il a été demandé la présentation au CAF du 8 mars 2017 d'une proposition de plan d'action suite aux audits réalisés ainsi qu'un calendrier d'achèvement de la cartographie des risques. Lors du CODIR du 31 janvier 2017 ont été présentés l'audit « compliance » et un « début de cartographie de plan d'action ». La direction indique ainsi qu'elle est engagée dans la démarche préconisée par la mission dans sa proposition n° 27 (Poursuivre et approfondir la démarche de maîtrise des risques de l'Institut Pasteur, en élaborant notamment des plans d'action adaptés soumis à l'examen des instances du conseil d'administration (CAF, bureau et conseil)).	La mission prend acte des suites apportées et envisagées.
Partie 3 - La bonne santé financière globale actuelle de l'Institut Pasteur ne doit pas masquer la problématique de la soutenabilité budgétaire de son développement et la nécessité de renforcer son pilotage budgétaire	La direction apporte des précisions quant à la composition du résultat net de l'Institut Pasteur.	La mission prend note de la précision sans modifier sa rédaction.
Partie 3 - § 3.1.1 L'Institut Pasteur dispose d'un fonds de dotation d'un niveau très élevé et en croissance constante, lui permettant de dégager des produits financiers considérables	La direction générale de l'Institut Pasteur estime que le titre de cette partie peut prêter à confusion et propose une reformulation. Dans le développement, elle suggère également la reformulation de deux phrases.	Les propositions de rédaction de l'Institut Pasteur clarifient le propos sans le dénaturer. La mission intègre donc ces propositions dans le rapport.

Pièce jointe n° 4

Partie du rapport	Observation(s) du directeur général	Réponse de la mission
Partie 3, § 3.2.1 - Pour la première fois depuis 2011, le niveau de produits financiers tirés des placements mobiliers de l'Institut devrait être négatif en 2016 et conduire à la diminution de la valeur de ces actifs	La direction de l'Institut Pasteur informe la mission du résultat définitif de l'année 2016 et indique qu'elle saisira le comité consultatif des placements en mars 2017 de la question de la performance des placements afin de proposer, éventuellement, au conseil d'administration une révision des paramètres du cadre de référence des placements	La mission prend acte de la suite envisagée
Partie 3, § 3.2.2 - Les recettes tirées de la générosité publique reposent sur la confiance des donateurs et mécènes, que les répercussions médiatiques d'événements internes à l'Institut sont susceptibles d'altérer	La direction de l'IP indique partager l'analyse de la mission.	Pas d'observation.
Partie 3, § 3.2.3 - La hausse continue des ressources propres de l'Institut Pasteur s'accompagne d'une baisse préoccupante de leur composante « produits industriels »	La direction de l'IP mentionne le bilan 2016 estimant qu'il « montre des signes véritablement encourageants ».	Sans contester le bilan, la mission maintient sa rédaction.
Partie 3, § 3.2.4 - D'un point de vue global, la part des produits tirés d'exercices antérieurs augmente au sein des ressources de l'Institut	La direction indique que la proposition n° 30 de la mission (redéployer les crédits récurrents (dotation IP) vers le financement des coûts de structures et « plateformes techniques ») a été mise en œuvre pour le budget 2017.	La mission prend acte de la suite apportée.
Partie 3, § 3.2.5 - Les charges d'exploitation ont connu une hausse importante et croissante sur les derniers exercices, en particulier sur les financements propres de l'Institut	La direction expose que la hausse des charges d'exploitation est cohérente avec la phase de lancement du plan stratégique. En effet, dans son propos le directeur général indique que le rapport entre les montants des dépenses de rémunération et les charges d'exploitation montre une stabilité autour de 51 à 52 %. Ce chiffre est ensuite comparé à celui de l'Institut Curie qui est de 54 %. Il est également mentionné que les organismes de recherche comme le CNRS ou l'INSERM utilisent également ce type d'indicateur.	Sans méconnaître les chiffres cités, la mission considère que cette approche par le ratio de masse salariale constitue un risque en termes de pilotage des emplois et de la politique budgétaire. En effet, atteindre un ratio de masse salariale sans s'appuyer sur un pilotage resserré des métiers comme des fonctions supports expose au risque d'inefficience, les emplois créés l'étant pour atteindre le ratio indépendamment de la performance. La mission ne modifie pas sa rédaction initiale.

Pièce jointe n° 4

Partie du rapport	Observation(s) du directeur général	Réponse de la mission
Partie 3, § 3.3 - Le pilotage budgétaire annuel et pluriannuel de l'Institut Pasteur doit être significativement amélioré	<p>La direction de l'Institut Pasteur rappelle que le caractère aléatoire des recettes liées au plan stratégique a régulièrement été évoqué, notamment lors de comités d'audit et financiers de 2014 et de conseils d'administration.</p> <p>La direction indique ensuite approuver les propositions de la mission n° 32 (Élaborer un tableau de bord financier co-construit entre la direction générale et le conseil d'administration et ses instances rattachées (BCA et CAF)) et n° 33 (assurer un suivi bimestriel de ce tableau de bord par le CA, appuyé sur des rapports de la direction générale explicitant et justifiant les écarts constatés ou prévus au budget primitif adopté)</p>	La mission prend acte des suites envisagées. Elle ne modifie pas sa rédaction initiale.
Partie 3, § 3.3.2 - L'impact financier potentiel d'un futur plan « Pasteur 2025 » nécessite une mobilisation et une vigilance accrues des instances de gouvernance de l'Institut Pasteur	<p>La direction de l'Institut Pasteur souligne que le document émanant du cabinet de consultants EY, n'était qu'un document de travail et que le débat en conseil d'administration « <i>commencera bientôt</i> ».</p> <p>La direction indique à cet égard partager la proposition n° 34 de la mission (examiner de manière détaillée et approfondie, au niveau du conseil d'administration et de ses instances rattachées (BCA et CAF notamment), la modélisation financière sous-tendant le plan « Pasteur 2025 »).</p>	La mission ayant explicitement indiqué que le document du cabinet EY était un document de travail dans sa rédaction initiale, elle ne modifie pas ce développement et note la suite envisagée.
Partie 4, § 4.1.1 - Les effectifs et la masse salariale de la fondation montrent une forte croissance depuis 2013	L'Institut Pasteur indique que le tableau n°7 du rapport intègre les personnels de Instituts Pasteur de Guyane et Guadeloupe et transmet les données relatives au seul Institut Pasteur de Paris.	La mission réintègre dans le rapport le tableau transmis en modifiant le titre et la source mais sans modifier la rédaction.

Pièce jointe n° 4

Partie du rapport	Observation(s) du directeur général	Réponse de la mission
<p>Partie 4, § 4.2.2 - Les prévisions d'effectifs du plan stratégique 2014-2018 et du budget 2016 n'ont pas été respectées</p>	<p>L'Institut Pasteur convient que les prévisions d'effectifs liées au plan stratégique n'ont pas été respectées et expose ses actions visant à réduire l'emploi socle, tout en indiquant que « <i>Ces actions n'ont certes pas permis une réduction aussi importante que prévue de l'emploi socle tel que défini dans les prévisions du plan stratégique.</i> ». La direction indique également « <i>assumer pleinement la progression en 2017 des effectifs et de la masse salariale, indispensable pour pallier les difficultés considérables auxquelles sont confrontés certains services support, conduisant à un certain engorgement de ces services et, in fine, à une perte d'efficacité de l'Institut.</i> »</p> <p>Enfin, elle indique que le conseil d'administration a confié au comité d'audit et financier le suivi et l'évolution des effectifs de l'IP. Des instruments nt été mis en place pour permettre un suivi et un pilotage plus fin. La direction estime que ces actions concourent à la mise en œuvre des propositions de la mission n° 35 (mobiliser l'ensemble des acteurs concernés autour de l'objectif de sincérité et de pilotage renforcé des évolutions pluriannuelles et annuelles d'effectifs de l'Institut Pasteur) et n° 36 (clarifier la présentation des documents d'autorisation et de pilotage des effectifs de l'Institut Pasteur).</p> <p>Enfin la direction rappelle la nécessité que soit conduit un débat stratégique sur la cible des effectifs totaux de l'IP.</p>	<p>La mission maintient sa rédaction et note les suites apportées et envisagées.</p>

Pièce jointe n° 4

Partie du rapport	Observation(s) du directeur général	Réponse de la mission
<p>Partie 4, § 4.3 - À « l'effet volume » résultant de la hausse des effectifs s'ajoute l'impact des mesures salariales adoptées depuis 2013</p>	<p>La direction de l'Institut Pasteur souligne que les augmentations salariales s'inscrivent dans le plan stratégique 2014-2018 avec la volonté de renforcer l'attractivité de l'Institut Pasteur.</p> <p>Elle indique toutefois souscrire aux propositions de la mission n° 37 (développer et présenter régulièrement aux instances de gouvernance de l'Institut Pasteur un tableau de bord, construit conjointement par la direction financière, la direction des ressources humaines et les administrateurs, présentant les principaux indicateurs de suivi des effectifs et de la masse salariale (dont le GVT par catégorie de personnels) et justifiant les écarts par rapport aux prévisions budgétaires) et n° 38 (développer et présenter régulièrement aux instances de gouvernance, à titres bilanciel et prévisionnel, l'évolution de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) afin de neutraliser l'impact de l'évolution des effectifs dans l'analyse du niveau des rémunérations servies).</p> <p>Enfin, elle estime que les conclusions de la mission sur la croissance des charges de personnel sont biaisées par l'impact d'éléments non récurrents sur la masse salariale 2015 à hauteur de 5,2 M€.</p>	<p>La mission note les suites envisagées et ne modifie pas sa rédaction initiale. Elle ajoute toutefois une note de bas de page pour signaler l'existence d'éléments non récurrents en 2015.</p>
<p>Partie 4, § 4.4 - L'évolution de la structure juridique et des sources de financement des emplois de l'Institut Pasteur constitue un facteur supplémentaire de fragilité pour la Fondation</p>	<p>La direction indique adhérer à la proposition de la mission n° 39 (Porter une attention particulière à l'impact des modifications de structure des effectifs de l'Institut Pasteur : nature des contrats de travail, modes de financement, proportion et typologie des emplois d'encadrement notamment. Intégrer ces données dans le tableau de bord des effectifs et de la masse salariale. Ces travaux pourraient être directement articulés avec l'élaboration actuelle par l'Institut d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)).</p>	<p>La mission prend acte de la suite envisagée.</p>

Source : Réponse de l'Institut Pasteur au rapport provisoire (document intitulé « Réponses du directeur général de l'Institut Pasteur aux observations du rapport provisoire de la mission de conseil interministérielle »), mission.