

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE POUR L'EXPLOITATION DE LA MER (IFREMER)

Exercices 2009-2017

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 8 avril 2019.

**En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de
ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour
arrêter la liste des destinataires.**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	8
PRINCIPAUX RAPPELS AUX LOIS ET REGLEMENTS.....	10
INTRODUCTION.....	11
1 UNE STRATEGIE DEVANT TENIR COMPTE DE MISSIONS ELARGIES ET DE LA GESTION D'EQUIPEMENTS EXCEPTIONNELS	13
1.1 Un institut intégré de sciences marines aux multiples activités	13
1.1.1 L'institut français de référence de sciences marines	13
1.1.2 Les activités d'appui à la puissance publique : des missions dont le financement pose question	14
1.1.2.1 Vue d'ensemble et modalités de prise en charge.....	14
1.1.2.2 Des demandes adressées à l'institut en ordre dispersé, un effort de régulation à poursuivre.....	15
1.1.2.3 Un financement à coûts incomplets des missions d'APP.....	16
1.1.3 Un positionnement international reconnu, une action internationale proactive.....	19
1.1.4 Un bon niveau de succès aux appels à projets européens	19
1.1.5 Un second souffle à trouver pour la politique de partenariat industriel et de transfert technologique	20
1.1.5.1 Des atouts pour innover et des actifs valorisables, mais des risques réels.....	20
1.1.5.2 Un essoufflement des partenariats industriels, par ailleurs très concentrés.....	22
1.1.5.3 Une réussite contrastée aux appels à projets du PIA en matière de valorisation ..	23
1.1.5.4 Une nouvelle stratégie à mettre en place pour une politique d'innovation.....	23
1.2 Un institut doté d'importantes infrastructures de recherche en partie mutualisées, soulevant un enjeu de pilotage et de financement	24
1.2.1 Un ensemble de six infrastructures à dimension nationale ou internationale..	24
1.2.2 L'enjeu de l'armement et de la gestion opérationnelle des navires de recherche ainsi que du traitement des données marines	26
1.2.2.1 Le rôle particulier du GIE Genavir.....	26
1.2.2.2 Un modèle économique fragile	27
1.2.3 Un projet potentiellement coûteux : Polar pod.....	28
1.2.4 Les autres infrastructures : moyens d'essai, équipements aquacoles, infrastructures numériques	29
1.3 L'évolution de la stratégie scientifique et le réseau de partenariats.....	29
1.3.1 Les orientations du plan stratégique à horizon 2020	29
1.3.2 La formalisation d'un projet d'institut et d'un nouveau contrat d'objectifs quinquennal avec l'État.....	29
1.3.3 Les relations avec les partenaires académiques, la politique de site de l'institut : trois voies pour rechercher des effets de levier.....	30
1.3.3.1 Une politique de site fondée sur une approche sélective de la mixité	30
1.3.3.2 L'apport du PIA à la logique de site : LABEX, iSITE et EUR	30
1.3.3.3 Les perspectives pour les prochaines années : une concentration sur trois pôles d'excellence.....	31

1.3.4 Le transfert du siège social : une décision stratégique difficile, une mise en œuvre délicate	31
2 ORGANISATION ET GOUVERNANCE DE L'IFREMER.....	34
2.1 Un établissement national doté d'une forte présence sur les littoraux	34
2.1.1 De nombreuses implantations côtières, en métropole et outre-mer	34
2.1.2 D'une organisation matricielle à une organisation fondée sur des départements à compétence nationale	35
2.2 Les organes de gouvernance de l'institut	35
2.2.1 Un Conseil d'administration aux nombreux membres.....	35
2.2.2 La comitologie scientifique, industrielle et éthique	36
2.2.3 La relation de l'institut avec ses tutelles et les collectivités territoriales	37
2.2.3.1 Relations avec les collectivités territoriales : une source de financements complémentaires pour l'investissement et la recherche	37
2.2.3.2 Un institut sous triple tutelle de l'État, de fortes attentes des donneurs d'ordre.....	37
2.2.4 L'évaluation externe de l'institut par l'AERES puis le Hcéres.....	38
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, DE L'IMMOBILIER ET DE LA LOGISTIQUE.....	39
3.1 La gestion immobilière et logistique : un patrimoine en bon état général, mais un enjeu d'entretien et de rénovation	39
3.1.1 La gestion du parc de véhicules de l'institut	39
3.1.2 La gestion immobilière.....	40
3.1.2.1 Les objectifs des schémas pluriannuels de stratégie immobilière	41
3.1.2.2 Les opérations particulières ayant affecté les implantations immobilières au cours de la période sous revue	42
3.1.2.3 La gestion par l'Ifremer de son patrimoine immobilier : investissement et fonctionnement.....	42
3.1.2.4 L'avenir du site immobilier d'Issy les Moulineaux.....	43
3.2 La gestion des ressources humaines.....	44
3.2.1 Organisation de la fonction RH et processus de gestion	44
3.2.2 Les effectifs de l'Ifremer, les rémunérations et le temps de travail	44
3.2.2.1 Répartition et évolution des effectifs.....	44
3.2.2.2 Évolution de la masse salariale et coût salarial	44
3.2.2.3 Un système de primes peu modulable, fondé sur une convention collective ancienne.....	45
3.2.2.4 Une gestion souple du temps de travail et un régime de congés annuels favorable.....	46
3.2.2.5 Le compte épargne temps.....	47
4 LA GESTION BUDGETAIRE, FINANCIERE ET COMPTABLE DE L'IFREMER.....	50
4.1 L'organisation de la fonction financière et comptable.....	50
4.1.1 Une fonction centralisée au cours de la période sous revue	50
4.1.2 Une mise en œuvre difficile et coûteuse du nouveau progiciel de gestion.....	51
4.1.3 Un dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable à formaliser.....	53
4.1.4 La politique d'achats de l'institut.....	54
4.1.4.1 Le cadre réglementaire des achats et son évolution.....	54
4.1.4.2 Les délégations accordées par l'ordonnateur dans le cadre des achats.....	54
4.1.4.3 Des outils de pilotage opérationnel et de suivi des achats récemment mis en place	55

4.2 La procédure budgétaire	56
4.2.1 Des échanges nourris permettant une bonne anticipation des besoins dès la budgétisation initiale	56
4.2.2 Les impacts de la GBCP et de la restructuration de la Flotte océanique française sur le budget de l'IFREMER	56
4.3 La qualité des comptes	57
4.3.1 Des comptes certifiés sans réserve depuis 2015	57
4.3.2 De nombreux changements de méthode ou corrections d'erreurs qui nuisent à l'analyse pluriannuelle des états financiers	58
4.4 La situation financière de l'établissement	60
4.4.1 L'analyse du compte de résultat	60
4.4.1.1 Les revenus d'exploitation	60
4.4.1.2 Les résultats financier et exceptionnel	63
4.4.1.3 Le résultat net	64
4.4.2 L'analyse du bilan	65
4.4.2.1 Analyse des investissements et de leur financement	65
4.4.2.2 Analyse du fonds de roulement	67
4.4.2.3 Analyse des provisions pour risques et charges	68
4.4.3 Analyse des engagements hors bilan	69
ANNEXES	72

SYNTHÈSE

Un institut original, reconnu à l'international, mais porteur de tensions et de fragilités

L'Ifremer, sous le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), présente un modèle original d'institut intégré de sciences et technologies marines. Il est impliqué dans une grande variété de missions, notamment d'expertise et de surveillance pour le compte de la puissance publique, au-delà de la seule recherche océanographique. La réalisation de certaines de ces missions soulève des enjeux particuliers. De manière générale, un meilleur cadrage financier pluriannuel pourrait être obtenu par la signature de conventions cadres déclinables annuellement. Par ailleurs, le coût de certaines missions de service public n'est pas suffisamment couvert. Enfin, le nouveau positionnement d'assistant à maîtrise d'ouvrage, adopté par l'institut dans le domaine de la surveillance sanitaire et écologique, pourrait être étendu et consolidé.

Si l'Ifremer jouit d'une forte reconnaissance internationale, ce qui constitue un de ses points forts, notamment pour obtenir des financements européens, sa politique de valorisation a connu des difficultés : érosion des recettes de contrats industriels, perte du label Carnot, difficulté à formaliser et mettre en œuvre une stratégie d'ensemble. Une relance de ce pan d'activité doit être recherchée par la diffusion d'une véritable démarche d'innovation.

Cette démarche peut être mise en liaison et au service du financement des infrastructures de recherche remarquables portées par l'institut, en particulier la flotte océanique française (FOF), dont la gouvernance a évolué depuis 2008, année de sa labellisation comme très grande infrastructure de recherche (TGIR). L'Ifremer est aujourd'hui chargé d'en gérer le financement et la programmation opérationnelle, au service de la communauté scientifique, ce qui constitue l'aboutissement d'un long et délicat processus de réflexion. Dans ce nouveau contexte, les conditions d'armement des moyens navals composant la flotte doivent être revues d'ici le début de 2020, en privilégiant un modèle assurant efficacité et robustesse juridique. La programmation financière des investissements requis par la FOF à moyen terme devrait également être mieux assurée, et arbitrée rapidement, s'agissant des échéances de renouvellement nécessitant des autorisations d'engagement dès le début de la prochaine décennie.

Le transfert du siège social à Brest a perturbé le fonctionnement de l'établissement, dont la gouvernance apparaît cependant efficace

L'Ifremer est un établissement national polycentrique, dont les implantations sont concentrées sur le littoral métropolitain et outre-mer. Une rationalisation du schéma d'implantations de façade a conduit à décider la fermeture de deux stations.

La fin de la période sous revue a été perturbée par le transfert du siège social de l'institut à Brest, dont le processus de décision a pris près de deux ans, entre la première annonce gouvernementale et sa formalisation par le Conseil d'administration (CA). Nombre de chantiers en matière de gestion financière ou de ressources humaines ont ainsi connu des difficultés et des retards dont l'appréciation doit être tempérée par ce contexte. La réussite de ce transfert supposera en tout état de cause la reconstitution, difficile, d'un capital de compétences sur le campus de Plouzané.

La gouvernance de l'Institut fonctionne efficacement, l'établissement assurant un bon niveau d'information des membres du CA. La Cour note cependant que le comité des ressources vivantes, prévu par la réforme des statuts de l'Ifremer de 2010, ne s'est jamais réuni et son activation semble abandonnée. La modification du décret statutaire actant cette situation pourrait permettre de créer un comité chargé d'assister le CA dans l'appréciation et la maîtrise des risques stratégiques auxquels les changements de modèle d'activité et les tensions financières rencontrées, exposent l'établissement.

Un effort d'optimisation des implantations immobilières à poursuivre

La politique immobilière de l'institut doit composer avec près d'une trentaine de sites dispersés sur le littoral métropolitain et outre-mer. Les objectifs des deux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) de la période sous revue n'ont été que partiellement atteints, malgré une meilleure connaissance de l'état du patrimoine et une diminution des consommations de fluides. Le bâti de l'institut, dont il est propriétaire pour la majorité, souffre de vieillissement et de rénovations inférieures aux objectifs. Un effort d'optimisation doit donc être encore recherché, dans le cadre d'une politique appelée à privilégier trois sites principaux, en cohérence avec la politique de site : Plouzané ; Nantes ; Sète-Palavas-Montpellier. L'opportunité de la solution consistant à conserver la propriété de l'immeuble du site d'Issy-les-Moulineaux mériterait un examen et une décision du CA au terme de l'année 2019, dans le contexte du transfert du siège social à Brest.

Une masse salariale maîtrisée, un risque sur les comptes épargne temps

La période sous revue est marquée par une certaine stabilité des effectifs et de la masse salariale, fruit d'une gestion prudente dans un contexte financier sous tension. Le système de rémunération apparaît peu modulable et les statuts des personnels sont fondés sur une convention d'entreprise aujourd'hui ancienne.

L'un des points de fragilité de l'institut en matière RH tient à la gestion des congés (qui repose sur un régime favorable et déclaratif, de même que le suivi des horaires) et en particulier à l'accumulation d'un volume considérable de jours sur comptes épargne temps (CET). Les salariés utilisent notamment leur solde pour partir en congé parfois plusieurs mois avant leur retraite. Cette situation, qui doit être corrigée, pèse sur l'organisation des équipes de travail. Les mesures de régulation adoptées par l'établissement ont été largement méconnues, ce qui n'a pas permis d'enrayer la progression du stock de jours accumulés.

Une fonction financière recentralisée, une situation globalement saine mais des risques sur les recettes et un PGI à s'approprier

La fonction financière et comptable de l'institut, autrefois dispersée dans un réseau d'agences secondaires et de services intégrés aux centres régionaux, a été centralisée en fin de période sous revue, à la faveur de l'aboutissement du projet de nouvel outil informatique. Dans son principe, cette nouvelle organisation, couplée avec le nouveau progiciel de gestion intégrée (PGI), doit permettre une harmonisation des méthodes de travail, une professionnalisation des équipes et une meilleure coordination des acteurs. Il apparaît toutefois dommageable que le rôle de l'agence comptable n'ait pas été intégré dans cette démarche. Ainsi, le service facturier a été abandonné et il n'existe aucun plan de contrôle hiérarchisé des pièces de dépenses, malgré les volumes traités. Il en résulte des contrôles redondants effectués par l'ordonnateur et le comptable.

L'institut s'est doté, en 2017, d'un nouveau système d'information financière et comptable, à la suite d'un projet décidé en 2012. La Cour déplore les défaillances relevées dans la définition et le pilotage de ce projet informatique, dont les coûts ont largement dépassé les prévisions initiales, ce qui a obéré les capacités d'investissement de l'institut. La première clôture comptable avec le nouvel outil a, en outre, représenté un chantier dense et compliqué, notamment pour la reprise des données des commandes d'achats.

Il manque à l'institut un document organisant le contrôle interne budgétaire et comptable, pour être en conformité avec les préconisations de la réglementation sur la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

En matière d'achats, quelques irrégularités ont été relevées par la Cour en terme de délégation de signature. En outre, le contrôle *a priori* de computation des seuils par fournisseurs n'est pas systématisé, ce qui nuit à la maîtrise des risques.

Doté de manière volontaire d'un commissaire aux comptes à compter de l'exercice clos le 31 décembre 2009, l'Ifremer a fait progresser la qualité de l'information comptable au cours de la période sous revue. Les comptes sont ainsi certifiés sans réserve depuis l'exercice 2015. La Cour relève toutefois que la provision Unedic est sans doute surévaluée. Par ailleurs, compte tenu des enjeux financiers (un peu plus d'1 M€ par an en moyenne), il semblerait opportun de réintégrer au bilan l'engagement au titre des indemnités de départ en retraite.

Malgré un exercice déficitaire de 4,8 M€ en 2013, l'Ifremer dégage un résultat cumulé positif de 8,3 M€ sur la période 2009-2014, étant précisé qu'à compter de 2015, les résultats sont très excédentaires en raison du changement des modalités d'enregistrement comptable de la SCSP. La situation financière paraît globalement saine, malgré quelques tensions sur les recettes industrielles et une relative atonie dans la recherche des ressources propres et de la valorisation, qui est à relever s'agissant d'un EPIC.

Un modèle économique à consolider

Organisme de référence en matière de sciences marines, l'Ifremer jouit d'une forte reconnaissance scientifique, au-delà même du cadre national. Son excellence se lit, entre autres, dans le succès qu'il connaît en terme d'accès aux financements compétitifs européens. Malgré ces points de satisfaction, l'établissement souffre aujourd'hui d'un modèle économique fragilisé : d'une part par la diversité des missions qui lui sont confiées et qu'il doit concilier avec le poids croissant de la recherche dans ses orientations stratégiques ; et, d'autre part, par des financements qui ne couvrent pas systématiquement ses coûts, lesquels sont affectés par le poids important et croissant des infrastructures de recherche qu'il est chargé de mettre en œuvre, notamment la flotte océanographique française.

Ainsi, malgré son statut d'EPIC, l'institut reste très fortement dépendant de sa subvention pour charges de service public. Le niveau de ses revenus issus de contrats industriels semble insuffisant au regard des atouts dont il dispose pour valoriser ses travaux. Il est donc impératif que les tutelles se déterminent sur le modèle économique à privilégier pour l'Ifremer, dans le cadre des activités de recherche à caractère stratégique qui lui sont confiées par l'État.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Concernant les missions d'appui à la puissance publique :

1. [Ifremer, DGEC, DGALN, CGEDD, DPMA] : examiner avant fin 2019, avec chaque donneur d'ordre, les voies et moyens de mise en place d'accords-cadres pluriannuels relatifs aux missions d'appui à la puissance publique, déclinables en conventions annuelles.
2. [Ifremer, DGRI en liaison avec les directions concernées des autres ministères, notamment la DGALN/DEB, la DGEC, la DPMA et la DGAL] : préciser avant fin 2019 le périmètre des activités d'appui à la puissance publique et le positionnement de l'Ifremer pour chacune d'entre elles.
3. [DPMA en lien avec Ifremer] : consolider en 2019 la simplification des règles de gestion applicables au défraiement des campagnes de collecte effectuées au titre du FEAMP.
4. [État (MESRI, MTES en liaison avec le SG mer), Ifremer] : définir, d'ici le 1^{er} janvier 2020, les modalités de couverture financière et l'intégration dans le modèle économique d'ensemble de l'institut, des missions confiées par l'État en matière d'exploration de ressources minérales profondes en zone internationale et d'appui au programme Extraplac.

Concernant les missions de développement socio-économique du monde maritime :

5. [Ifremer en liaison avec la DPMA] : mettre fin rapidement à l'activité de fourniture de naissains d'huîtres en transférant les techniques de production à d'autres acteurs.

Concernant la valorisation socio-économique des travaux de recherche :

6. [Ifremer] : renforcer dès 2019 la démarche d'innovation portée par la direction du développement, de la valorisation et des partenariats économiques (DDVPE) en sensibilisant les équipes de recherche au processus de valorisation dès la phase de conception des projets, en diversifiant et renforçant les modalités de collaboration avec des partenaires industriels et en se dotant d'indicateurs d'impact socio-économique des innovations portées par l'institut.

Concernant la gestion des navires océanographiques et de leurs équipements scientifiques :

7. [Ifremer en liaison avec les autres membres du GIE Genavir] : sécuriser, avant 2020, le cadre de gestion des moyens navals et équipements de la FOF, en tenant compte du rôle désormais prépondérant de l'Ifremer.
8. [DGRI en lien avec l'Ifremer] : formaliser en 2019 un plan décennal d'évolution de la flotte et une programmation financière associée.

Concernant la gouvernance de l'établissement :

9. [Ifremer, DGRI] : mettre à jour en 2019 le décret n° 84-428 du 5 juin 1984 en supprimant certaines dispositions inopérantes et introduire un comité chargé des risques stratégiques.

Concernant la gestion immobilière :

10. [Ifremer] : concentrer dès 2019 l'investissement immobilier sur les sites les plus importants de l'institut en vue de rénover les bâtiments les plus dégradés et d'en réduire le coût énergétique.

11. [Ifremer] : soumettre au CA, d'ici le premier semestre 2020, des options et une proposition concernant le devenir du bâtiment d'Issy-les-Moulineaux, sans exclure l'hypothèse d'une cession.

Concernant la gestion des ressources humaines :

12. [Ifremer] : mettre en place, dès 2019, un plan de réduction régulière du volume de jours en compte épargne temps, prévoyant notamment l'application des règles de gestion fixées par l'accord de 2000.

Concernant la fonction financière et comptable :

13. [Ifremer] : renforcer le partenariat entre ordonnateur et agent comptable en matière de dépense, par la mise en œuvre d'un service facturier dans des conditions garantissant la sécurité et la régularité de la chaîne de la dépense, voire par des contrôles sélectifs (contrôle hiérarchisé de la dépense ou contrôle allégé en partenariat).

14. [Ifremer, DGRI] : accroître la part des ressources propres issues des partenariats industriels dans le modèle économique de l'institut, en visant un objectif régulier et pérenne d'au moins 5 %.

15. [Ifremer] : comptabiliser, dans les meilleurs délais, au passif du bilan l'engagement au titre des indemnités de fin de carrière.

PRINCIPAUX RAPPELS AUX LOIS ET REGLEMENTS

Page	Thème	Référence légale / réglementaire	Mise en œuvre
En matière de ressources humaines			
48	Rappel à la règle n° 1 : L'institut a délibérément méconnu les règles qu'il avait lui-même fixées en matière de gestion des comptes épargne temps, ce qui obère sa capacité de gestion de ses ressources humaines et appelle de sa part une action correctrice dans les meilleurs délais.	Articles 2 et 6 de l'accord collectif du 16 novembre 2000	L'institut indique prendre acte des principaux rappels formulés et note que la Cour vérifiera le bon respect des textes référencés lors du prochain examen de la gestion.
En matière de gestion financière et comptable			
53	Rappel à la règle n° 2 : Assurer la mise en paiement des intérêts moratoires et des pénalités forfaitaires en cas de dépassement des délais de paiement des factures	Article 7 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique	L'institut indique prendre acte des principaux rappels formulés et note que la Cour vérifiera le bon respect des textes référencés lors du prochain examen de la gestion.
53	Rappel à la règle n° 3 : L'établissement, qui a méconnu l'obligation prévue par le décret GBCP, doit rapidement mettre en place un dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable en conformité avec le décret, ce que la Cour vérifiera lors du prochain examen de la gestion.	Article 215 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP))	L'institut indique prendre acte des principaux rappels formulés et note que la Cour vérifiera le bon respect des textes référencés lors du prochain examen de la gestion.
55	Rappel à la règle n° 4 : L'établissement doit veiller à la conformité des pratiques de certification du service fait avec les délégations de signature consenties à ses salariés ainsi qu'à la validité de ces dernières et à la bonne information de son CA.	Article 186 du décret GBCP, point 1.3 de l'instruction codificatrice n°02-060 M95 du 18 juillet 2002	L'institut indique prendre acte des principaux rappels formulés et note que la Cour vérifiera le bon respect des textes référencés lors du prochain examen de la gestion.
56	Rappel à la règle n° 5: L'institut doit veiller au bon respect des règles de la commande publique auxquelles il est assujéti et, pour ce faire, mettre notamment en œuvre les contrôles systématiques pertinents de computation de seuils d'achats par fournisseur et par domaine d'achat.	Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et décret n° 2016-360 du 25 mars 2016	L'institut indique prendre acte des principaux rappels formulés et note que la Cour vérifiera le bon respect des textes référencés lors du prochain examen de la gestion.

INTRODUCTION

Créé par le décret n° 84-428 du 5 juin 1984 modifié, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), soumis aux règles de la comptabilité publique et issu de la fusion de deux établissements préexistants :

- l'Institut scientifique et technique des pêches maritimes (ISTPM), créé par décret du 14 octobre 1953 en remplacement de l'office scientifique et technique des pêches maritimes (OSTPM), lui-même créé par la loi de finances du 31 décembre 1918 et prenant la suite du Service technique des pêches maritimes, né dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle ;
- le Centre national pour l'exploitation des océans (CNEXO) créé par la loi n° 67-7 du 3 janvier 1967 portant création d'organismes de recherche.

L'Ifremer est dirigé par un président directeur général (PDG), nommé par décret pris en Conseil des ministres sur proposition du Conseil d'administration (CA). Deux PDG se sont succédé entre 2009 et 2017, avec un changement à l'été 2013. Un nouveau PDG a été nommé par décret du 19 septembre 2018.

L'institut est doté en exécution 2017 d'un budget d'environ 200 M€, dont la moitié environ au titre des dépenses de personnel. La dotation principale est versée par l'État, sous forme de subvention pour charges de services publics (SCSP), par le programme 172 - *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (147,78 M€ en 2017, soit près de trois quarts des ressources). D'autres financements publics sont reçus pour environ 40 M€ (dont 9,66 M€ de financements fléchés). Le solde, environ 10 M€, est constitué de recettes propres issues de partenariats socio-économiques.

L'établissement compte environ 1 500 salariés, dont une majorité (1298 ETPT) est rémunérée sous plafond d'emploi de l'organisme, pour l'essentiel (1260) sous contrat de droit privé à durée indéterminée. Environ deux tiers des emplois sont occupés par des cadres (ingénieurs et chercheurs) et 46 % par des femmes. Le siège social, implanté à Issy-les-Moulineaux et transféré au 1^{er} janvier 2019 à Plouzané, près de Brest, administre cinq centres interrégionaux regroupant un total de 26 sites, dont 20 implantations côtières.

L'Ifremer est un institut national de recherche intégrée en sciences marines. Trois missions principales lui sont confiées aux termes de l'article 3 du décret du 5 juin 1984 précité : conduire et promouvoir des recherches fondamentales et appliquées, des actions d'expertise et des actions de développement technologique et industriel. Du CNEXO, l'institut hérite l'objectif de connaître, évaluer et mettre en valeur les ressources des océans et permettre leur exploitation durable. Des deux établissements préexistants, il tient ceux d'améliorer les méthodes de surveillance, de prévision d'évolution, de protection et de mise en valeur du milieu marin et côtier d'une part ; et, d'autre part, de favoriser le développement socio-économique du monde maritime.

Placé sous la triple tutelle des ministères chargés de la recherche et de l'innovation (MESRI), de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et de la transition écologique et solidaire (MTES), l'institut embrasse une grande variété de missions compte tenu de son approche intégrée et systémique du milieu marin. Celle-ci inclut la recherche fondamentale, pour comprendre l'évolution et le fonctionnement des écosystèmes marins, ainsi que leurs

interactions avec l'atmosphère et les côtes dans un contexte de changement climatique. S'y ajoutent l'application de ces connaissances aux objectifs de maintien du bon état écologique des milieux marins, de sécurité sanitaire et de croissance bleue durable. L'institut assure aussi la conception et la mise en œuvre d'infrastructures de recherche et de surveillance complexes et, pour certaines, de grande envergure : six navires océanographiques hauturiers et leurs équipements (sismique, cinq engins sous-marins dont deux télé-opérés, deux autonomes et un habité) contribuant à la flotte océanographique française (FOF) ; bases de données marines.

Revendiquant une position de tête de réseau nationale en sciences marines, ce que traduit la parution en 2017 de 510 articles scientifiques indexés par *Web of Science*, l'Ifremer s'inscrit dans un réseau complexe de partenariats et instances de coopération, déployé aux niveaux local, national et international. Le présent rapport examine l'efficacité et l'efficience des principales fonctions support, l'organisation et la stratégie de l'établissement, selon trois parties :

- la première partie est consacrée aux missions de l'établissement ;
- la deuxième partie présente l'organisation et la gouvernance de l'institut ;
- la troisième partie traite de l'administration de l'Ifremer : fonction immobilière et gestion des ressources humaines ; analyse de la qualité de la gestion budgétaire, financière et comptable.

Pour chaque partie, des annexes viennent préciser les observations figurant dans le corps du rapport.

1 UNE STRATEGIE DEVANT TENIR COMPTE DE MISSIONS ELARGIES ET DE LA GESTION D'EQUIPEMENTS EXCEPTIONNELS

1.1 Un institut intégré de sciences marines aux multiples activités

1.1.1 L'institut français de référence de sciences marines

Organisme centré sur son milieu d'étude et d'intervention, l'Ifremer est un institut se définissant comme intégré, ce qui est original dans le paysage des organismes nationaux de recherche. Produisant des connaissances fondamentales et appliquées, il est aussi pourvoyeur d'expertise pour le compte des ministères et d'acteurs locaux. Il compte aussi parmi ses objectifs l'animation de réseaux de surveillance environnementale et sanitaire, mais aussi le soutien à l'économie bleue, aux filières de la pêche maritime, de l'aquaculture et de la conchyliculture. Cette variété de missions est prévue par l'article 3 du décret du 5 juin 1984 précité, qui dispose que l'Ifremer « *a pour missions de conduire et de promouvoir des recherches fondamentales et appliquées, des actions d'expertise et des actions de développement technologique et industriel* ».

Sur le plan scientifique, l'institut se veut une tête de réseau en sciences marines, ce que traduit en partie sa place dans les publications annuelles en sciences marines (environ 17 % de la production nationale, un peu moins de 2 % de la production européenne et environ 0,6 % de la production mondiale¹). D'autres acteurs académiques d'excellence interviennent dans les disciplines scientifiques prenant pour objet les milieux marins. Il s'agit notamment de sites universitaires (universités de Bretagne occidentale, de Montpellier, d'Aix-Marseille, Sorbonne Université, Bordeaux ou encore celles du site Nantais) et d'organismes nationaux de recherche, avec l'institut des sciences de l'univers (Insu) du CNRS et l'IRD. L'Ifremer semble néanmoins pouvoir revendiquer une position de tête de réseau dans la connaissance des océans et des milieux marins côtiers, pour trois séries de raisons : la variété des approches qu'il combine (recherche, surveillance, expertise) ; l'ampleur et la diversité des infrastructures qu'il met en œuvre et coordonne ; enfin, sa reconnaissance internationale et son rôle dans les alliances de recherche².

¹ Source : Ifremer en réponse à questionnaire de la Cour, étude établie d'après les données bibliométriques issues de la base *Web of science* pour la période 2009-2017. Note : le *Nature index* place l'Ifremer au dixième rang national concernant les publications relevant du domaine sciences de la Terre et de l'environnement.

² L'Ifremer est membre associé de l'alliance ANCRE, où il se saisit des thématiques d'énergies marines renouvelables et des énergies fossiles et géothermiques. Il est par ailleurs membre fondateur de l'alliance Allenvi, dont il assure périodiquement la présidence tournante. Dans ce cadre, il s'est notamment investi dans les groupes « Risques », « Climat » et « Infrastructures » et entend veiller, à l'avenir, à la bonne prise en compte du thème marin dans les actions de coopération entre organismes nationaux de recherche.

1.1.2 Les activités d'appui à la puissance publique : des missions dont le financement pose question

1.1.2.1 Vue d'ensemble et modalités de prise en charge

L'appui à la puissance publique (APP) est un concept large qui renvoie à tout ou partie des missions statutaires. Dans le détail, le périmètre de l'APP correspond majoritairement au 2° de l'article 3 du décret du 5 juin 1984 précité (« améliorer les méthodes de surveillance, de prévision d'évolution, de protection et de mise en valeur du milieu marin et côtier »), sans toutefois s'y limiter puisque, par exemple, les missions en matière halieutique se rattachent plutôt à la connaissance, l'évaluation et la mise en valeur des ressources des océans (1° de l'article 3 précité) tandis que l'aide à la filière conchylicole ressort davantage au 3° (« favoriser le développement socio-économique du monde maritime »). Les activités d'APP s'articulent également aux obligations fixées à l'institut par l'article 4 du décret, notamment en ses 2°, 4° et 6° et, par extension, en ses 3° et 5°.

La mise en œuvre des missions d'APP est cadrée par une série de conventions le plus souvent annuelles signées avec les donneurs d'ordre ministériels. Certaines missions ne font cependant pas l'objet d'un conventionnement ou d'un financement (par exemple l'expertise réglementaire relevant du code minier ou expertise locale pour les services de l'État). Huit grandes missions peuvent être identifiées, et schématisées comme suit.

Schéma n° 1 : Missions d'APP et conventions associées entre l'institut et les ministères donneurs d'ordre

DCSMM	<ul style="list-style-type: none"> • Convention MTES appui technique à la DCSMM • Partenariat AFB (convention de subvention, partenariat public-public, contrats spécifiques)
DCE	<ul style="list-style-type: none"> • Partenariat AFB (convention de subvention) • Conventions Agences de l'Eau
Aquaculture	<ul style="list-style-type: none"> • Convention socle aquacole DPMA
Halieutique	<ul style="list-style-type: none"> • Convention socle halieutique DPMA • Convention FEAMP France Agrimer (DCF + autres mesures)
Questions sanitaires et zoonosaires	<ul style="list-style-type: none"> • Accord cadre pluriannuel DGAL-IFREMER et conventions annuelles particulières
Granulats marins (et hydrocarbures)	<ul style="list-style-type: none"> • Convention MTES appui technique à la DCSMM (n'inclut pas l'expertise réglementaire)
Ressources minérales profondes et EMR	<ul style="list-style-type: none"> • Convention MTES appui technique à la DCSMM pour l'action veille scientifique des grands fonds • Convention MTES EXTRAPLAC

Source : Ifremer

L'organisation adoptée par l'institut pour sa mission d'APP consiste en l'animation d'un réseau de coordinateurs. Pour chaque thématique, une personne référente de l'institut est désignée au titre de l'expertise et du suivi de l'exécution du programme de travail annuel défini pour chaque convention. Une coordinatrice de l'APP est en outre chargée, depuis fin 2016, du suivi général et de l'animation du réseau des référents.

Les missions d'APP consistent, en majorité, en activités récurrentes qui pourraient être programmées sur plusieurs années. L'adoption de conventions annuelles ne permet pas une telle programmation. L'institut estime que cela pourrait faire l'objet de discussions avec les ministères donneurs d'ordre, étant précisé que ces derniers sont contraints par l'annualité de leurs crédits budgétaires. Un accord-cadre triennal, décliné en conventions annuelles, a pu être formalisé entre l'institut et la direction générale de l'alimentation (DGAL) au titre des réseaux de surveillance littoraux, notamment sur la qualité sanitaire des mollusques marins et la surveillance zoo-sanitaire en conchyliculture. L'institut verrait avec faveur l'extension de ce mode de contractualisation à d'autres missions d'APP et a indiqué à la Cour qu'une convention pluriannuelle avec deux directions générales du MTES (la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DREAL)), et avec le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) devrait être établie au cours du premier semestre 2019. La Cour encourage à finaliser et consolider cette approche dans le cadre du prochain contrat d'objectifs avec l'État.

1.1.2.2 Des demandes adressées à l'institut en ordre dispersé, un effort de régulation à poursuivre

Du fait de son vaste réseau d'implantations littorales (20 sites en façade maritime), l'Ifremer est doté d'une forte connaissance locale du milieu marin. Ces sites constituent autant de points d'entrée pour les élus locaux et responsables des services de l'État.

Il en résulte des demandes dont l'afflux se fait en ordre dispersé, ce qui pose la question des modalités de régulation de la demande d'expertise. Cette problématique n'est pas nouvelle et le contrat d'objectifs 2014-2018 en a fait un point explicite. Des marges d'amélioration demeurent en 2018, ce qui nécessite de maintenir une vigilance sur ce point lors des prochaines années.

Un travail de recensement des sollicitations a été engagé et était en cours en 2018, dans le cadre de la démarche qualité de l'institut (processus « expertise et avis »). L'Ifremer souhaite ainsi se doter, en mobilisant également son nouvel outil de gestion financière, d'une vision consolidée de ces demandes et du coût de leur traitement. Il s'agit également de renforcer l'harmonisation nationale des pratiques et des modalités de réponses à ces demandes, et d'affirmer un nouveau positionnement d'assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO), souhaité par l'institut en ce qui concerne certaines de ses activités d'appui.

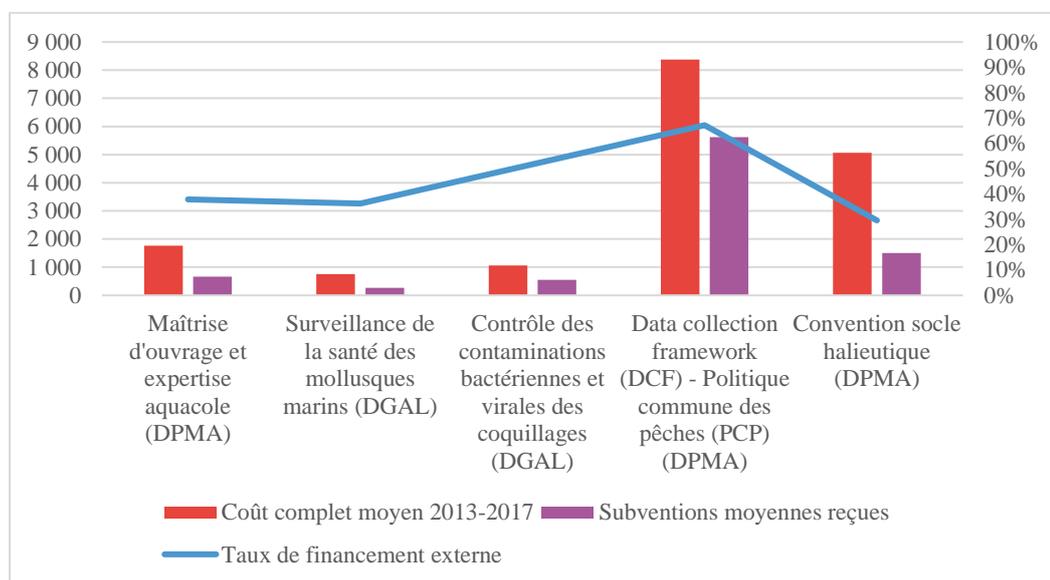
Ce positionnement a trouvé une première expression dans le cadre d'une partie des missions de surveillance des zones de production des coquillages, en lien avec la DGAL, par un recours progressif à la sous-traitance pour la réalisation de prélèvements et d'analyses. Cette évolution permet de transférer les tâches jugées sans grande valeur ajoutée scientifique. L'objectif est également d'améliorer le transfert des résultats de la recherche vers la puissance publique.

Les discussions avec les tutelles, débutées au premier semestre 2018 dans le cadre de la préparation du contrat d'objectifs 2019-2023 s'inscrivent, pour l'institut, dans la volonté de concilier exemplarité dans l'APP et meilleure régulation de la participation de l'établissement, dans la continuité des orientations du précédent contrat. L'Ifremer souhaite également se doter d'une vision d'ensemble des enjeux de l'APP et dépasser les schémas propres à chaque politique. En cohérence avec son projet d'institut (*voir ci-après point 1.3.3*), l'Ifremer se positionne en tête de réseau des sciences marines en France. Cela implique, en terme d'APP, que l'établissement soit chargé de recenser, cartographier et actionner les compétences publiques utiles à l'appui aux différentes politiques, pour une meilleure qualité des réponses et une efficience accrue.

1.1.2.3 Un financement à coûts incomplets des missions d'APP

Les conventions signées pour l'APP prévoient systématiquement un financement ministériel, étant précisé que le montant alloué ne permet jamais de couvrir les coûts complets de l'institut. Celui-ci ne demande la prise en charge que de 80 % des coûts par le ministère, et consent à assumer 20 % des coûts complets. Lorsqu'en outre l'APP est valorisable scientifiquement par des publications ou l'accroissement des compétences scientifiques des équipes Ifremer, l'institut consent à porter son taux de contribution à 50 % des coûts complets. Au regard de l'objectif précité de couverture à 80 % de ses coûts complets, l'Ifremer présente fin 2017 un bilan contrasté (*voir données ci-dessous*).

Graphique n° 1 : Coût et niveau de financement de certaines missions d'appui (en k€)



Source : Cour des comptes d'après des données de l'Ifremer.

Note : les données disponibles concernant la DCF sont limitées aux années 2013-2015, celles sur la surveillance sanitaire des mollusques marins à la période 2013-2016. La convention dite « socle » halieutique est relative au concours apporté par l'Ifremer au Ministère chargé des pêches maritimes, en matière de maîtrise d'ouvrage et d'expertise halieutique.

La Cour s'interroge, devant ces données, sur le bienfondé du modèle économique des activités d'APP largement financées, de fait, par la subvention pour charges de service public (SCSP) allouée au titre de la recherche (voir également les développements et le graphique au point 2.2.3.2 ci-après).

1.1.2.3.1 Des difficultés récentes dans le remboursement des frais de collecte des données halieutiques pour la politique commune des pêches

Dans le cadre de la mise en œuvre des collectes de données halieutiques (*data collection framework - DCF*) prévues au titre de la politique commune des pêches, l'Ifremer contracte avec la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, qui est autorité de gestion. De nouvelles règles nationales d'éligibilité et de calcul des coûts ainsi que de compte-rendu ont été mises en place à partir de 2014, en conformité avec le règlement européen et les actes d'exécution pris pour son application. Ces nouvelles règles ont permis de calculer les dépenses éligibles sur la base des coûts réels, mais aussi sur la base d'un financement à taux forfaitaire, de barèmes standardisés, de coûts unitaires et de montants forfaitaires. La méthode des coûts réels, retenue par l'institut, a été jugée à l'usage excessivement complexe par celui-ci, au regard des dossiers de demande d'octroi des crédits du FEAMP à constituer pour les campagnes effectuées.

Dans ce contexte, des retards de l'ordre de deux à trois ans ont été observés pour le versement des fonds. Le taux de retour financier a en outre fortement chuté, atteignant à peine la moitié des dépenses complètes de l'Ifremer (*voir graphique n° 1 ci-dessus*). L'institut estime que le taux de frais de structure qu'il peut imputer (limité à 15 % contre 63 % dans les conventions avec les ministères) est insuffisant.

Courant 2018, des perspectives d'amélioration étaient néanmoins pressenties à la suite d'un travail conjoint avec la DPMA, qui a visé à simplifier les méthodes de calcul des frais de personnel et un taux forfaitaire de 4 % pour les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement. L'institut craint toutefois que le taux de retour financier n'en soit pas significativement amélioré.

1.1.2.3.2 Des frais importants et mal couverts en matière d'exploration de ressources minérales profondes et d'appui aux négociations internationales

L'Ifremer est également confronté aux contraintes de mise en œuvre d'actions coûteuses d'appui à l'État en matière, d'une part, d'exploration de ressources minérales profondes situées en zone internationale et, d'autre part, d'appui scientifique au projet d'extension du plateau continental de la France (projet Extraplac). Dans les deux cas, l'institut déplore l'absence ou l'arrêt récent de financements *ad hoc*, ce qui l'oblige à mobiliser son budget propre, au détriment d'autres projets qui lui paraissent relever davantage de son cœur de métier.

Encadré n° 1 : La France et les ressources minérales des fonds marins internationaux

La politique française d'accès aux ressources minérales des grands fonds marins remonte aux années 1970, ciblant alors à titre principal les nodules polymétalliques. Cet engagement a été confirmé durant les années 1980, l'État confiant au Cnexo, devenu en juin 1984 l'Ifremer, la tâche de porter cette politique. Les investissements scientifiques (campagnes en mer) et budgétaires consentis ont permis

d'obtenir la qualification d'investisseur pionnier, dans le cadre de la conférence des Nations unies sur le droit de la mer.

Dans le cadre international né de la nouvelle convention des Nations unies sur le droit de la mer ratifiée par la France en 1996, la politique d'accès aux ressources minérales a été conduite par l'Ifremer pour le compte de l'État. Deux permis délivrés par l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM) sont en cours à ce titre. Le premier, remontant à une décision de 1987, a été accordé à la France et géré par l'institut, dans la zone de Clarion-Clipperton. D'après l'Ifremer, la zone française est reconnue de grande qualité. Le permis revêt depuis 2001 la forme d'un contrat d'exploration des nodules d'une durée de 15 ans. Il a été l'objet d'une extension, en 2016, pour cinq ans après que l'État a décidé, en 2015, la poursuite de cette politique d'accès. Son échéance, en juin 2021, nécessitera une éventuelle demande de renouvellement. En 2012, l'État a décidé de présenter une demande d'exploration, acceptée par l'AIFM, pour une nouvelle catégorie de ressources, les sulfures polymétalliques. La zone visée est la ride médio-atlantique, très recherchée, puisque sont mitoyens à la présence française un contrat russe et un contrat polonais. Un contrat liant l'Ifremer à l'AIFM pour 15 ans a été signé par les deux parties en 2014.

Lors du Comité interministériel de la mer d'octobre 2015, a été approuvée la « Stratégie nationale relative à l'exploration et à l'exploitation minières des grands fonds marins ». Ce document constitue la feuille de route des actions à mener, introduisant la dimension de protection écologique et fixant la limite du nombre de contrats recherchés par la France à deux (ceux en cours), alors que la Chine en est à son cinquième contrat. La suite à donner aux deux permis français en cours devra donc faire l'objet d'une réflexion interministérielle et de décisions de l'État d'ordre géostratégique.

S'agissant des ressources minérales profondes situées en zone internationale, l'Ifremer met en œuvre deux permis d'exploration³ qu'il détient pour le compte de l'État auprès de l'AIFM. La Stratégie nationale relative à l'exploration et à l'exploitation minière des grands fonds (2015) cadre les missions de l'institut, et prévoit que l'État doit apporter « tout son soutien au respect des obligations contractuelles de l'Ifremer au titre de ses deux contrats avec l'AIFM ». Pour maintenir ces permis l'Ifremer doit, par engagement contractuel auprès de l'AIFM, exécuter chaque année des campagnes à la mer coûteuses, compte tenu de l'éloignement des sites à explorer et du temps de transit nécessaire pour les rallier. Un paradoxe veut que ces campagnes ne font pas l'objet d'un financement fléché alors même qu'elles font partie des plus coûteuses⁴ de la flotte océanographique française (FOF). L'enjeu est donc, pour l'établissement, de garantir une couverture des frais de ces campagnes dans le cadre de ses priorités. L'absence de cofinancements industriels alors même qu'est visé le développement de l'économie minière par cette activité d'exploration pose également question.

L'Ifremer assure d'autre part, par ses travaux en zone internationale, un appui scientifique aux négociations internationales dans lesquelles est impliquée la France pour l'extension de son plateau continental (programme dit « Extraplac »). Cette action est affectée par la même problématique d'éloignement des zones à expertiser. En outre, l'institut indique devoir, depuis une décision récente (octobre 2018) de suspension des financements octroyés à ce titre par l'État, assurer la poursuite de ce programme au moyen de son budget ordinaire.

³ L'un relatif aux nodules métalliques de l'îlot de Clarion-Clipperton (expiration en 2021) et l'autre, relatif aux sulfures, expirant en 2029, dans la zone médio-atlantique.

⁴ Plus de 4,5 M€ en 2017, pour l'essentiel au titre des sulfures, étant précisé la forte variabilité des coûts annuels, compte tenu du niveau de réalisation des campagnes en mer.

La Cour estime nécessaire de donner à l'institut une visibilité sur les modalités et le niveau de couverture financière de ces missions, sans s'interdire *a priori* la recherche ponctuelle, lorsque cela s'avère pertinent, de cofinancements mobilisant des fonds privés.

1.1.3 Un positionnement international reconnu, une action internationale proactive

L'Ifremer jouit d'une forte reconnaissance internationale, ce qui a été souligné lors de l'évaluation du Hcéres début 2017. Cette réputation tient au nombre et au niveau des publications scientifiques, mais aussi à l'originalité du modèle d'activité intégré de l'institut, qui vise l'ensemble des aspects du milieu marin.

Des organismes spécialisés dans les sciences marines existent à l'étranger, avec cependant des modèles différents de l'Ifremer, notamment au regard du spectre de ses missions (*voir détails en annexe*).

1.1.4 Un bon niveau de succès aux appels à projets européens

Dans les appels à projets du 8^{ème} programme cadre pour la recherche et le développement (PCRD) de l'Union européenne relevant du domaine des sciences marines, l'Ifremer obtient un niveau de succès relativement important, plus du double de la moyenne française sur la période 2014-2016⁵.

L'institut calcule un taux de retour financier de la France sur sa contribution au budget de l'Union européenne dans le domaine des sciences marines. Les données disponibles (2014-2016) montrent un taux supérieur à un et en croissance (1,35 en 2016 contre 1,07 en 2014), étant précisé que ce taux constitue d'après l'établissement un minorant.

Ce niveau de succès s'explique par un travail d'influence efficace auprès des différentes instances de réflexion stratégiques : au niveau national (alliances de recherche) ; et au niveau européen (vice-présidence du *European Marine Board*, participation au forum de discussion sur la stratégie des grandes infrastructures de recherche - ESFRI). Ce travail contribue à orienter la programmation des appels à projets vers des thèmes en cohérence avec les atouts de l'institut et à celui-ci de mettre en cohérence sa stratégie avec les priorités définies à ces niveaux. Au PCRD s'ajoutent d'autres guichets de financement (Interreg, COST, ERANETs, LIFE, DG MARE).

⁵ Le taux de succès moyen de la France H2020 (2014-2015) = 14 %, et la moyenne d'ensemble de l'Union européenne est à 10% sur la même période.

1.1.5 Un second souffle à trouver pour la politique de partenariat industriel et de transfert technologique

1.1.5.1 Des atouts pour innover et des actifs valorisables, mais des risques réels

Le domaine porteur des sciences marines et le niveau d'excellence technologique et scientifique de l'Ifremer, constituent des opportunités pour développer des ressources propres dynamiques (*voir encadré ci-dessous*).

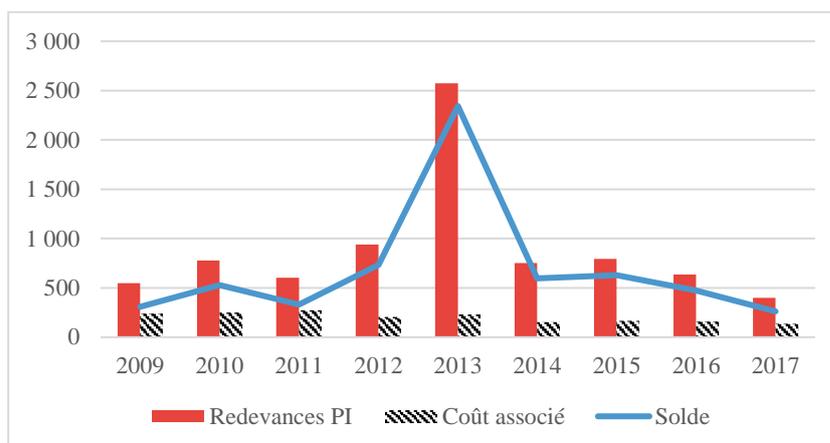
Encadré n° 2 : atouts de l'Ifremer en matière d'innovation et de valorisation

Par un savoir-faire exceptionnel et reconnu mondialement dans certains domaines (robotique sous-marine, géosciences marines, collecte et traitement de données marines massives, expertise en matière d'analyse des effets de l'activité humaine sur les écosystèmes marins), par des infrastructures sans équivalent en France (flotte océanographique, bassins d'essais) et par un spectre de recherche allant de travaux fondamentaux à la recherche appliquée et technologique, l'Ifremer dispose d'atouts réels pour valoriser ses résultats.

Le contexte d'un intérêt économique grandissant pour les ressources océaniques et les données marines (croissance bleue), bien au-delà des filières aquacoles et halieutiques connaissant des difficultés et partant moins enclines aux collaborations de recherche, s'ajoute à ce potentiel.

Certains succès commerciaux en témoignent. C'est le cas de la société CLS (Collecte Localisation Satellites), filiale du CNES et dont l'Ifremer est actionnaire minoritaire (14 %). Cette société exploite notamment des données marines collectées par satellite pour produire des services variés (localisation et suivi de flottes de navires, outils de surveillance de la pêche par satellite, mesure altimétrique et modélisation des océans, détection par imagerie radar satellitaire). CLS voit son chiffre d'affaires croître régulièrement (plus de 100 M€ en 2016), compte 600 salariés environ, dont une trentaine à Brest et l'Ifremer en tire la majorité des produits financiers résultant de ses diverses participations (0,27 M€ en 2017).

L'institut dispose d'actifs immatériels valorisables, dont il protège une partie au moyen de brevets donnant lieu à commercialisation et revenus de licences. Ces derniers, à l'exception de l'année 2013, atypique en raison de recettes exceptionnelles sur licences relatives à la vente de données, se sont maintenus à un niveau nettement supérieur au coûts des brevets pendant la période sous revue, sans toutefois progresser significativement. Les revenus sont en outre concentrés sur quelques titres, dont une licence pour le brevet « *obtention de mollusques bivalves tétraploïdes à partir de géniteurs diploïdes* ».

Graphique n° 2 : Évolution des redevances et coûts associés sur titre de PI (en k€)

Source : Cour des comptes à partir de données Ifremer

Cette situation révèle une approche prudente en matière de défense de la PI, explicable par la volonté de maîtriser les coûts afférents. Elle peut cependant se heurter à la chute future des redevances afférentes au brevet précité, de nature à déséquilibrer le solde à ce jour positif. Bien que le principe de libre réutilisation des données issues d'une activité de recherche financée au moins pour moitié par des dotations publiques prévu par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016, conjugué aux contraintes inhérentes à la convention des Nations unies sur le droit de la mer, limite la valorisation marchande des données de sciences marines, la Cour relève la tendance générale baissière de ces recettes et juge leur niveau insuffisant au regard du potentiel, rappelé ci-dessus, de valorisation économique des travaux de l'institut. Celui-ci a cependant fait état de sa stratégie de diversification en matière d'innovation et de valorisation (démarche dite « InOcéan ») : diversification des formes de partenariat et de transfert, des domaines et secteurs visés, ainsi que des acteurs avec lesquels l'institut interagit (notamment via la création et l'accompagnement de *start-ups*). Dans le cadre de cette diversification, l'institut escompte un développement de services et produits marchands par des tiers externes, compatible avec un accès rapide et facilité à la fouille des données marines rendues publiques (*open data*). La Cour prend note de cette volonté de diversification, dont elle pourra apprécier la réalité des effets sur la valorisation des recherches de l'Ifremer, à l'occasion du prochain examen des comptes et de la gestion de l'établissement.

Par ailleurs, l'intervention de l'institut dans la production des filières dont il assure en partie la surveillance environnementale et sanitaire, peut prêter à des situations délicates. C'est notamment le cas en matière de conchyliculture. L'exploitation de la propriété intellectuelle issue des travaux de recherche de l'institut sur les huîtres, amène celui-ci à intervenir dans la filière de production, en fournissant des naissains d'huîtres tétraploïdes aux éclosiers. Il en résulte des polémiques et un contentieux juridique avec une partie des producteurs, qui estime que l'introduction dans les parcs ostréicoles d'huîtres triploïdes⁶ a pu aggraver la mortalité des organismes vivants non modifiés (*voir détail du contentieux en partie 4.4.2.3 « Analyse des*

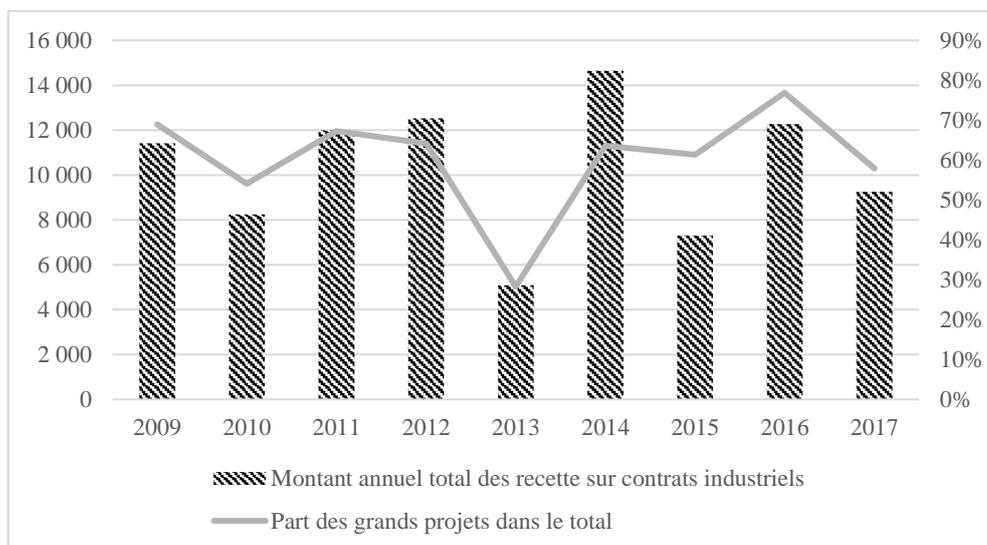
⁶ Les huîtres triploïdes (3n) sont obtenues par croisement entre des huîtres femelles diploïdes (2n) et des mâles tétraploïdes (4n = 40 chromosomes).

provisions pour risques et charges »). L'institut se donnait l'objectif important de sortir de cette position inconfortable dans le cadre des deux derniers contrats d'objectifs, mais n'a pu y parvenir, faute d'un cadre réglementaire adéquat pour les écloséries qui se verraient confier cette technique. En mars 2019, l'institut a indiqué à la Cour vouloir arrêter sa production commerciale d'huîtres tétraploïdes dès le 1^{er} janvier 2020 et organiser le transfert de cette activité auprès de la profession courant 2019, considérant notamment que, d'une part, des acteurs de la profession (écloséries) ont déclaré une mise en place de leur propre capacité de production et, d'autre part, que la mise en place de l'encadrement réglementaire serait en cours de finalisation par l'État. Dans ces conditions, la Cour estime que la solution de ce problème, désormais ancien, doit constituer une priorité absolue de l'année 2019 avec le soutien des tutelles.

1.1.5.2 Un essoufflement des partenariats industriels, par ailleurs très concentrés

Malgré une volonté de développement des partenariats de recherche socio-économiques qui s'est traduite, en 2011, par la création d'une direction du développement de la valorisation et des partenariats économiques (DDVPE), les résultats de l'institut au cours de la période sous revue sont relativement décevants. Outre une baisse des recettes industrielles, dans un contexte de baisse des prix du pétrole, l'Ifremer a été confronté à des difficultés de conception et de pilotage de sa stratégie de valorisation. Les deux rapports d'évaluation de l'AERES en 2013 et surtout du Hcéres en 2017, ont clairement identifié ce point de faiblesse.

L'Ifremer est en effet fortement dépendant de ses collaborations de long terme avec l'industrie pétrolière dans le domaine des géosciences marines et l'exploration des grands fonds. L'établissement attribue les baisses importantes de chiffre d'affaires connues à la fin de la période sous revue à ce positionnement fragile. L'institut Carnot Ifremer-Edrome a d'ailleurs perdu son label lors du troisième appel à projet Carnot, en 2016. Cette perte sanctionne également les contre-performances de l'établissement et les perspectives jugées insuffisantes en matière de valorisation.

Graphique n° 3 : Évolution des recettes sur contrats industriels (en k€) et de la part des grands projets

Source : Cour des comptes à partir de données Ifremer. La part des grands projets correspond notamment aux contrats avec les industriels du secteur des énergies fossiles. Elle se lit sur l'échelle de droite.

1.1.5.3 Une réussite contrastée aux appels à projets du PIA en matière de valorisation

Les seules données disponibles concernant les financements PIA obtenus au cours de la période sous revue sont issues de la comptabilité. Elles font état d'un financement de l'actif à hauteur de 16,19 M€ entre 2014 et 2017, dont plus de la moitié obtenue en 2017.

Malgré la déception liée à la perte du label Carnot, l'Ifremer a pu bénéficier de crédits du PIA (action Carnot) dans le cadre du projet CAPTIVEN, centré sur le partenariat de recherche avec les PME, dans le domaine de la surveillance environnementale des eaux et des sols. Le Hcéres a néanmoins jugé relativement limité, l'effet de ce projet sur les partenariats entre l'institut et les PME.

Concernant le transfert de technologies et la recherche partenariale, le bilan apparaît insuffisant. Non impliqué dans les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT) et les instituts de recherche technologique (IRT), l'Ifremer a exploré en 2014 les possibilités offertes par ces outils sans formalisation d'une stratégie à mettre en œuvre. L'institut n'est impliqué que dans la gouvernance du projet d'institut pour la transition énergétique (ITE) France énergies marines (FEM), dont le bilan est jugé assez décevant.

1.1.5.4 Une nouvelle stratégie à mettre en place pour une politique d'innovation

Dans le cadre de la réflexion stratégique conduite en 2017 pour définir un nouveau projet d'institut et en vue du prochain contrat d'objectifs avec l'État, l'Ifremer s'est saisi de cette problématique. Une nouvelle stratégie doit se mettre en place sous l'égide de la DDVPE. Les moyens de celle-ci devraient être augmentés dans le cadre du projet d'institut et de sa démarche d'innovation, avec la mise en place d'un budget d'incitation à l'innovation, prévu pour lancer

des programmes de R&D risqués et pouvant avoir des débouchés pour le monde économique. Un budget de maturation doit également être identifié. Les réflexions dans le cadre du projet d'institut ont aussi mis en évidence des éléments d'ordre qualitatifs, comme par exemple le fait d'intégrer la démarche d'innovation dès la conception de projets de recherche.

La Cour encourage cette évolution et appelle l'institut à assurer un suivi rapproché des effets de cette démarche, notamment en développant des indicateurs originaux d'impact socio-économique des actions de valorisation (créations d'emplois, augmentation du chiffre d'affaires des entreprises engagées dans un partenariat). Par ailleurs, aucun laboratoire commun n'existe aujourd'hui entre une entreprise et l'Ifremer. L'institut pourrait trouver avantage à mettre en place une telle forme intégrée, déjà utilisée par d'autres organismes nationaux de recherche.

1.2 Un institut doté d'importantes infrastructures de recherche en partie mutualisées, soulevant un enjeu de pilotage et de financement

1.2.1 Un ensemble de six infrastructures à dimension nationale ou internationale

L'Ifremer conçoit et utilise pour mener ses travaux scientifiques de nombreux équipements remarquables, dont le statut peut varier de l'infrastructure de recherche (IR) inventoriée par la feuille de route nationale, à la très grande infrastructure de recherche (TGIR) présentant, le cas échéant, un caractère international (européen et/ou mondial). L'Ifremer est concerné par six infrastructures de la feuille de route (4 IR et 2 TGIR).

Tableau n° 1 : Principales infrastructures de recherche de l'Ifremer

IR	Description	Partenaires
EMSO	Infrastructure distribuée qui met en œuvre des observatoires de fond de mer et de la colonne d'eau sur 4 sites (Marmara / Açores / Nice / site test à Molène)	CNRS
THEOREM	Mise en réseau des moyens d'essais en hydrodynamique de l'Ecole Centrale de Nantes (bassin d'essai et site d'essai en mer SEMREV) et d'Ifremer (bassins d'essais de Brest et Boulogne)	Ecole Centrale de Nantes
ILICO	Ensemble de dispositifs d'observation des environnements côtiers et littoraux, fédérant 8 réseaux élémentaires : COAST-HF / CORAIL / DYNALIT / MOOSE / PHYTOBS / ReefTemps / SOMLIT / SONEL	CNRS, IRD, SHOM, IGN, réseau des universités marines
FOF	Fédération des navires de recherche nationaux (6 navires hauturiers, 4 navires côtiers, 7 navires de stations), engins sous-marins et instruments scientifiques	CNRS, IRD, IPEV
EURO-ARGO	Réseau international d'observation des océans, permettant de mesurer en temps réel la température et la salinité des océans de la surface à 2000 m de profondeur (plus de 3 500 flotteurs)	CNRS, SHOM
Pôle de données ODATIS	Mise à disposition de données, produits, et services relatifs à l'observation du Système Terre (ici le système Océans et littoral)	CNES, CNRS, IRD, SHOM, Université de Bordeaux, UPMC

Source : Ifremer

Les coûts de ces IR ont fait l'objet d'une enquête nationale du MESRI en 2017 sur données 2016. L'Ifremer a ainsi évalué le coût complet pour 2016 de six infrastructures, pour le seul périmètre le concernant. Le tableau n° 2 montre la prépondérance de la contribution d'Ifremer à la TGIR FOF, avant l'unification budgétaire de celle-ci sous son égide (54 M€ annuels dépensés par l'institut pour la partie de la flotte qui relevait de sa compétence, sur un

total de 65 M€ alloués aux six infrastructures étudiées), étant précisé qu'une part importante de son budget de fonctionnement sert à rémunérer le groupement d'intérêt économique (GIE) Genavir chargé de l'armement de ses navires scientifiques (voir ci-après point 1.2.2).

Tableau n° 1 : Décomposition du coût des principales TGIR/IR de l'Ifremer (2016)

	FOF	Euro-Argo	EMSO	ILICO	Theorem	Pôle de données océan - ODATIS	Total
<i>Investissement (*)</i>	9 096 K€	1 429 K€	460 K€	80 K€	345 K€	376 K€	11 785 K€
<i>Fonctionnement</i>	34 972 K€	332 K€	159 K€	105 K€	125 K€	1 195 K€	36 888 K€
<i>Personnel</i>	6 199 K€	407 K€	413 K€	454 K€	629 K€	2 457 K€	10 559 K€
<i>Coûts indirects (**)</i>	3 905 K€	256 K€	260 K€	286 K€	396 K€	1 007 K€	6 111 K€
<i>Coût complet</i>	54 172 K€	2 425 K€	1 292 K€	924 K€	1 495 K€	5 035 K€	65 343 K€
<i>Part de l'infrastructure</i>	82,9%	3,7%	2,0%	1,4%	2,3%	7,7%	100,0%
<i>Part de l'infrastructure hors Flotte</i>	-	21,7%	11,6%	8,3%	13,4%	45,1%	100,0 %

Source : Cour des comptes d'après une étude de l'Ifremer pour le MESRI sur données 2016 (coûts sur le périmètre Ifremer de l'infrastructure).

*FOF : Amortissements 2016 FOF (localisations navire, engins, matériel scientifique embarqué)

**63% des charges de personnel (méthodologie Ifremer habituelle)

L'importance des investissements nécessaires à l'entretien, la modernisation ou le renouvellement de ces infrastructures s'est heurté aux contraintes générales pesant sur le budget de l'État et par conséquent sur la SCSP versée à l'organisme. Le recours aux crédits extrabudgétaires (PIA 1 – Equipex) et aux subventions d'investissement reçues des collectivités territoriales, a pallié en partie cette limite.

Trois catégories d'équipements peuvent être distingués selon leur destination :

- les infrastructures d'observation de l'océan permettant de collecter les données (flotte océanographique, satellites, flotteurs et balises) ;
- les infrastructures et moyens d'essais nécessitant des investissements récurrents (bassins d'essais, métrologie, ateliers de montage, plates-formes logicielles) ;
- les infrastructures numériques permettant de bancariser, consulter et échanger facilement ces nombreuses informations.

Par sa taille et ses enjeux, la flotte mérite une présentation spécifique. Compte tenu toutefois d'une enquête spécifique de la Cour sur les TGIR, qui inclut une analyse des problématiques de gouvernance et de financement de la FOF, les éléments qui suivent sont surtout centrés sur la gestion opérationnelle des moyens navals de l'Ifremer par le groupement Genavir et sur la question d'une programmation financière de moyen terme. Concernant les autres aspects, il est ici renvoyé au rapport spécifique de la Cour, à paraître en 2019 sur les TGIR, en se bornant à signaler :

- que l'Ifremer est historiquement le principal contributeur de la FOF, qui regroupe aujourd'hui 18 navires, dont 6 sont détenus par l'institut ;
- que la FOF est une infrastructure atypique étant à la fois mobile, composite, polyvalente et pluridisciplinaire ;
- qu'elle est porteuse d'enjeux de souveraineté et d'implications scientifiques majeures, rendant possibles plusieurs centaines de publications annuelles et l'archivage de volumes de données marines considérables ;
- qu'enfin et surtout est intervenue, au 1^{er} janvier 2018, une réforme importante de son pilotage, par le regroupement de la programmation et de la gestion des moyens navals de recherche océanographique la composant, sous l'égide d'une unique direction intégrée à l'Ifremer. Cela constitue l'aboutissement d'un long processus, passé par la création d'une TGIR en 2008 et d'une unité mixte de service en 2011.

Outre le point particulier relatif au projet *Polar pod*, un focus sur les infrastructures numériques complète les développements relatifs à la FOF, compte tenu des enjeux croissants qu'elles portent en termes scientifique et financier.

1.2.2 L'enjeu de l'armement et de la gestion opérationnelle des navires de recherche ainsi que du traitement des données marines

1.2.2.1 Le rôle particulier du GIE Genavir

Pour assurer la mise en œuvre et le maintien en condition opérationnelle de ses moyens navals de recherche océanographique, l'Ifremer s'appuie, depuis 1976, sur le GIE Genavir (Groupement pour la gestion de navires de recherche), dont il est le membre principal. Ce GIE est ainsi chargé de l'armement et de la gestion opérationnelle des navires de recherche de l'Institut et de ses membres, ainsi que des instruments scientifiques et engins sous-marins embarqués. L'Ifremer détient une majorité des parts du GIE (56 sur 95). Son poids dans la gouvernance est appelé à se renforcer avec la réforme de la FOF. Le recours à un GIE permet une relation « *in house* ».

Renouvelé par périodes de dix ans jusqu'en 2016, le GIE a été alors prolongé pour une durée limitée de trois ans et demie, jusque fin 2019, afin d'évaluer les conséquences du regroupement, au 1^{er} janvier 2018, de la gouvernance opérationnelle de la FOF au sein d'Ifremer.

Dans la perspective du renouvellement à échéance décennale, un rapport d'audit a été effectué par un cabinet externe sur commande de l'institut en 2016. Ce rapport avait en premier lieu émis des recommandations pour mieux maîtriser les coûts de personnel et de maintenance des navires et équipements. À cet égard, l'institut signale la conduite de divers chantiers, dont la signature de nouvelles conventions particulières d'entreprise, conformes aux nouvelles conventions nationales de la profession. Une nouvelle politique de maintenance et d'arrêts techniques des navires aurait, par ailleurs, permis une réduction significative, de l'ordre d'un tiers, des coûts afférents.

En second lieu, le rapport précité a identifié certaines fragilités juridiques du modèle actuel. En partie corrigées depuis, celles-ci s'ajoutent à une question sur l'avenir du GIE, compte tenu du regroupement des moyens budgétaires et de la programmation opérationnelle des moyens navals de la TGIR FOF.

L'institut estimait, fin 2016, qu'« *il n'y a pas de question ouverte concernant la continuité de la participation de l'Ifremer au GIE GENAVIR* »⁷. On peut néanmoins s'interroger sur l'avenir du groupement, compte tenu du changement de gouvernance du GIE et de la flotte (départ des armateurs privés, transfert en gestion des moyens navals de l'IRD et du CNRS à l'Ifremer) et par conséquent du rôle désormais prépondérant qu'y tient l'Ifremer. En effet, seul l'IRSTEA, qui dispose d'un navire côtier de type catamaran dans l'estuaire de la Gironde mais ne fait pas partie de la FOF, resterait à terme membre du GIE, dont la forme juridique (GIE vs GIP) comme l'équilibre, prêteraient dès lors à interrogation. Le CNRS, qui emploie des personnels marins sur ses navires, a en outre fait savoir à la Cour que ses salariés devraient voir leur activité transférée dans le cadre de l'article L. 1224-1 du code du travail.

Excluant à ce stade l'option de l'intégration de l'activité d'armement au sein de l'institut, l'Ifremer indique avoir entamé, début 2018, une réflexion sur la forme juridique que pourrait prendre la structure d'armement de la FOF, en étudiant notamment deux hypothèses :

- la poursuite du GIE, que l'établissement estime juridiquement possible, tout en jugeant légitime le questionnement sur l'utilité d'un GIE dont la presque totalité de l'activité se ferait au profit d'un seul membre ;
- la création d'une structure *ad hoc*, avec la nécessité, en pareil cas, de bien déterminer *ex ante* ses partenaires, son activité, son plan d'affaires et les modalités de transition entre le GIE et une telle nouvelle structure.

L'Ifremer, qui s'appuie sur des conseils, envisage une prise de décision officielle à l'automne 2019, ce qui suppose d'arrêter une analyse au cours du premier semestre. La Cour recommande à cet égard de privilégier une solution évitant tout risque juridique dans la relation entre l'Ifremer et Genavir.

1.2.2.2 Un modèle économique fragile

1.2.2.2.1 Un financement annuel tendu

Une étude de l'institut effectuée dans le cadre du contrat d'objectifs 2014-2018, visant les années 2011 à 2016, s'est attachée à mettre en regard les ressources financières par origine (SCSP, partenariats privés) et les dépenses par destination (personnel, fonctionnement, investissement sur et hors partenariats privés) de l'établissement concernant la FOF. Les résultats de cette étude doivent être appréhendés avec prudence, mais permettent de montrer que la totalité des moyens reçus au titre de la flotte sont dépensés pour celle-ci. Le financement apparaît même déficitaire sans les contrats industriels, puisque l'écart entre ressources et dépenses FOF de l'Ifremer est en moyenne annuelle d'environ – 2 M€, hors partenariats privés. Les partenariats privés apparaissent donc comme contributeurs nets à l'équilibre général du financement de la FOF par l'institut.

⁷ Cartographie des participations Ifremer, document présenté en CA du 9 décembre 2016.

1.2.2.2 Une nécessaire vision de moyen terme appelant un effort de programmation

La flotte est fondée sur des investissements de long terme, la durée de vie d'un navire hauturier étant de l'ordre de 30 à 40 ans, avec une importante opération de jouvence à effectuer à mi-vie. La question du renouvellement suppose donc une anticipation dans le cadre des réflexions stratégiques partagées entre l'institut et sa tutelle principale.

Devant les contraintes pesant sur le budget de l'État et les subventions pour charges de service public, les crédits du PIA ont été mobilisés, en relais d'autres financements (européens et issus de collectivités territoriales), afin notamment d'assurer la jouvence des navires *Marion Dufresne*⁸ et *La Thalassa*⁹. De telles opérations auraient néanmoins dû, plus logiquement, relever de crédits budgétaires¹⁰.

À compter du 1^{er} janvier 2018, l'Ifremer prépare le plan d'évolution de la FOF, sa DFO étant en outre garante du maintien en conditions opérationnelles des navires. Le plan d'investissement est ainsi piloté par le comité directeur de la flotte sur propositions de l'Ifremer et soumis à l'arbitrage des tutelles. Un plan décennal formalisé en juillet 2018 (non validé par les tutelles) escompte notamment l'acquisition d'un nouveau navire polyvalent pour 35 M€ à horizon 2021 (ce qui supposerait des AE dès 2019) et la modernisation du *Pourquoi pas ?* pour 25 M€ (dont 45 % pris en charge par la Marine nationale) à horizon 2023 (AE à mobiliser dès 2021). Une projection à dix ans omet cependant les opérations à programmer à horizon 2030-2035 avec, entre autres, la fin de vie prévue pour deux navires hauturiers (*Atalante* et *Thalassa*).

Cette problématique nécessite que les planifications à moyen terme (10 ans) soient visées rapidement par les tutelles, ce qui pourrait se traduire par une programmation budgétaire révisable mais explicitement formalisée. La Cour invite donc le MESRI, en liaison avec l'Ifremer et les établissements propriétaires des navires océanographiques, à engager des travaux de programmation financière à moyen terme, en vue d'une discussion avec le ministère chargé du Budget.

1.2.3 Un projet potentiellement coûteux : Polar pod

L'Ifremer prête son concours scientifique et en génie naval, dans le cadre d'une phase d'étude préalable, au projet Polar pod, consistant à mettre en œuvre une plateforme océanographique conçue pour naviguer en autonomie sur l'océan Austral. La principale problématique du projet est son coût de construction, évalué en 2016 à 38 M€ dont 17,5 M€ d'investissement direct, entièrement porté par les financements publics. Le représentant de la

⁸ Ce navire de la FOF n'appartenant toutefois pas à l'Ifremer mais aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) qui ont pris en charge une partie des coûts de jouvence, l'État intervenant par le PIA, via l'ANR (Equipex Climcor porté par le CNRS/Insu), pour une enveloppe de 13 M€ destinée à la modernisation des appareils scientifiques.

⁹ Avec le concours de l'ANR par des crédits du PIA pour environ 7 M€, avec des financements européens via le FEDER pour environ 4,6 M€ et de la région Bretagne pour près d'1 M€.

¹⁰ Voir Cour des comptes, Rapport public thématique : *Le programme d'investissements d'avenir. Une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, p. 50. La Documentation française, décembre 2015, 187 p., disponible sur www.ccomptes.fr

direction du budget a émis des réserves en CA d'octobre 2016, s'inquiétant d'une possible dérive des coûts. La Cour s'interroge sur l'état d'avancement de ce projet et son opportunité, dans un contexte de non renouvellement à ce stade du navire *Le Suroit* et dans la perspective des prochains investissements requis par la FOF, dont le financement n'est à ce jour pas assuré.

1.2.4 Les autres infrastructures : moyens d'essai, équipements aquacoles, infrastructures numériques

S'agissant des moyens d'essai (dont bassins) et équipements aquacoles, on peut relever l'intérêt de ces équipements dans la démarche d'innovation et de valorisation de l'institut.

Afin de stocker les données collectées par l'océanographie opérationnelle, au niveau national et international, plusieurs infrastructures numériques sont déployées par l'institut. La croissance rapide du volume de données numériques à traiter, archiver et rendre disponibles en consultation à la communauté scientifique, suppose des investissements de mise à niveau des infrastructures existantes. Comme pour la flotte, l'Ifremer a dû mobiliser à cet effet des financements publics au-delà de sa SCSP, notamment auprès des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Une démarche de mutualisation est par ailleurs engagée, aux plans européen (système d'information marin *Seadatanet* cofinancé par l'Union européenne) et national : accès partagé aux données du système d'information et centre de calcul marin Datarmor en Bretagne. L'Ifremer inscrit enfin son action dans la feuille de route nationale des IR, à travers la contribution des pôles nationaux Odatis et Ecoscope à l'IR « Système Terre ».

1.3 L'évolution de la stratégie scientifique et le réseau de partenariats

1.3.1 Les orientations du plan stratégique à horizon 2020

Les orientations stratégiques de l'institut ont été formalisées et déclinées, par département scientifique, dans des documents cadres préalablement à la signature des contrats d'objectifs et selon un horizon décennal, afin de se projeter au-delà de la période quinquennale couverte par chaque contrat. Leur contenu, ainsi que celui des contrats d'objectifs subséquents, est présenté en annexe.

1.3.2 La formalisation d'un projet d'institut et d'un nouveau contrat d'objectifs quinquennal avec l'État

Fin 2017, l'institut s'est doté d'un nouveau document d'orientations stratégiques, présenté et approuvé en CA de juin 2018 sous l'appellation de projet d'institut. Ce document d'une soixantaine de pages a été élaboré, en concertation avec les équipes de l'établissement, selon une démarche particulièrement structurée et cadencée en quatre phases, de juin 2017 à février 2018. Projetant l'institut en 2030, il se veut évolutif au cours des prochaines années. Réaffirmant le modèle d'institut intégré, dans lequel les activités d'appui aux politiques

publiques dérivent de la compétence scientifique, il s'articule autour de quatre ambitions répondant notamment aux difficultés identifiées lors des évaluations externes.

En même temps que ce premier travail, l'Ifremer a mobilisé ses équipes en vue de la préparation d'un nouveau contrat d'objectifs, destiné à couvrir la période 2019-2023. Des groupes de travail (GT) thématiques se sont réunis, en associant les directions des ministères donneurs d'ordre, notamment pour l'appui aux politiques publiques. Il est résulté de ces GT un appareil de fiches proposant un bilan problématisé et des pistes d'évolution. Un projet de contrat d'objectifs élaboré à partir de ces éléments et stabilisé après un processus d'échanges avec les tutelles ministérielles, a été présenté au CA pour approbation au printemps 2019, en vue d'une signature avant la fin de l'année.

1.3.3 Les relations avec les partenaires académiques, la politique de site de l'institut : trois voies pour rechercher des effets de levier

1.3.3.1 Une politique de site fondée sur une approche sélective de la mixité

La politique de site est une préoccupation ancienne de l'institut, qui fait remonter aux années 1990 ses partenariats avec le monde académique sous forme d'intégration dans des unités de recherche mixtes de type UMR. Cette politique doit composer avec la répartition territoriale des implantations de l'institut, concentrée sur les zones côtières et outre-mer. Elle participe d'une volonté de renforcer la qualité et le poids des travaux scientifiques dans le modèle d'activité. La labellisation d'unités mixtes s'est ainsi focalisée sur les domaines d'excellence, avec une approche sélective limitant à ce jour à neuf le nombre des UMR.

1.3.3.2 L'apport du PIA à la logique de site : LABEX, iSITE et EUR

Dans le prolongement de la politique de site et capitalisant sur les pôles d'UMR les plus anciens et les mieux structurés, l'Ifremer s'est associé à quatre laboratoires d'excellence (LABEX) :

- les LABEX COTE et CORAIL, rattachés aux IDEX de Bordeaux et PSL ;
- le LABEX méditerranéen de la biodiversité (CeMEB), rejoint en 2015 par le biais des UMR languedociennes ;
- le LABEX mer en Bretagne, en partenariat avec l'université de Bretagne occidentale (UBO), l'université de Bretagne Sud (UBS), l'université de Nantes et l'École centrale de Nantes.

Le programme d'investissement d'avenir (PIA) a ainsi renforcé des partenariats préexistants jugés les plus performants. Le Labex Mer apporte un important soutien financier à une collaboration ancienne des acteurs bretons en sciences marines. Il convient également de signaler la participation d'Ifremer à l'ISITE Muse dans l'Hérault.

1.3.3.3 Les perspectives pour les prochaines années : une concentration sur trois pôles d'excellence

Le PIA 3 confirme le soutien de l'État à ce pôle d'excellence en sciences marines. Ainsi, en copilotage avec l'UBO, l'Ifremer est lauréat en 2017 de l'appel à projets des écoles universitaires de recherche (EUR) sur le site brestois (projet IS Blue). Prenant la suite du Labex Mer, l'EUR garantit un financement de 11,1 M€ sur 10 ans, qui s'ajoute à la prolongation du Labex, soit un total de 2,2 M€ par an. L'Ifremer confirme, dans ses réflexions stratégiques, que l'ambition de sa politique scientifique exige le renforcement des collaborations avec les autres acteurs des sciences marines, en cohérence avec les trois pôles forts de partenariats, particulièrement sur les sites brestois, nantais et occitan.

1.3.4 **Le transfert du siège social : une décision stratégique difficile, une mise en œuvre délicate**

L'Ifremer se trouve à la fin de la période sous revue dans une situation particulière, en raison du transfert de son siège social vers le campus de Plouzané au début de l'année 2019. Le processus particulier de décision de ce transfert, après une annonce du Premier ministre fin 2013 dans le cadre du pacte d'avenir pour la Bretagne, s'est conclu par une décision formelle du CA (prise à une voix de majorité) à l'automne 2015, après une forte opposition des organisations syndicales et l'expression de réticences de certains administrateurs.

Cette opération délicate concernait au moment de sa décision, fin 2015, 71 salariés. Malgré un financement important garanti par l'État et les collectivités territoriales concernées dont les chiffres communiqués par l'institut montrent que l'enveloppe a été strictement respectée, elle s'est heurtée à plusieurs difficultés, notamment en matière de GRH : reclassement des salariés ne pouvant suivre le déménagement, nécessité d'assurer un transfert efficace des dossiers au sein des équipes, pertes de compétences induites par ces départs, dans la mesure où seulement une quinzaine de salariés est partie vers Brest. L'institut souligne que la totalité des salariés concernés a pu bénéficier d'une solution allant de la mobilité au sein de l'institut à la rupture conventionnelle, ce qui constitue en soi un point de satisfaction, étant toutefois précisé que 43 salariés sur 71 quittent l'Ifremer au terme du processus. Ainsi que l'a indiqué le PDG de l'institut à la Cour, le transfert a « *profondément déstabilisé* » les directions chargées de l'appui, notamment la DRH et « *il est donc à craindre que, comme cela a été le cas pour d'autres établissements ayant connu un transfert de siège, la reconstruction de directions d'appui pleinement opérationnelles, pourtant déjà engagée par mon prédécesseur, soit un processus long qui s'étalera sur plusieurs années* ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'Ifremer, sous le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, présente un modèle original d'institut intégré de sciences et technologies marines. Il est impliqué dans une grande variété de missions, notamment d'expertise et de surveillance pour le compte de la puissance publique, au-delà de la seule recherche océanographique. La réalisation de certaines de ces missions soulève des enjeux particuliers. De manière générale, un meilleur cadrage financier pluriannuel pourrait être obtenu par la signature de conventions

cadres déclinables annuellement. Concernant la collecte de données halieutiques pour la politique commune des pêches, l'arrivée du FEAMP s'est traduite par une excessive complexité des modalités de justification des dépenses auprès de l'autorité de gestion, facteur de retard dans le versement des fonds dûs à l'établissement. Cela appelle une démarche de simplification rapide à conduire avec la DPMA. Par ailleurs, le coût de certaines missions confiées à l'institut par l'État n'est pas suffisamment couvert, en particulier s'agissant des activités d'exploration de ressources minérales océaniques en zone internationale et de contribution au programme Extraplac. La définition des modalités et du niveau de couverture financière de ces travaux devrait être précisée rapidement, afin de donner davantage de visibilité à l'institut sur ces activités. Enfin, le nouveau positionnement d'assistant à maîtrise d'ouvrage adopté par l'institut dans le domaine de la surveillance sanitaire et écologique, paraît devoir être consolidé et formalisé dans le prochain contrat d'objectifs avec l'État.

Si l'Ifremer jouit d'une forte reconnaissance internationale, ce qui constitue l'un de ses points forts, notamment pour obtenir des financements européens, sa politique de valorisation a connu des difficultés soulignées par les évaluations externes au titre de la période sous revue : érosion des recettes de contrats industriels, perte du label Carnot, difficulté à formaliser et mettre en œuvre une stratégie d'ensemble. Le prochain contrat d'objectifs doit être l'occasion de relancer ce segment d'activité en diffusant dans les équipes scientifiques une démarche d'innovation intégrée aux projets de recherche.

Cette démarche peut être mise en liaison et au service du financement des infrastructures de recherche remarquables portées par l'institut. Leurs coûts de fonctionnement et de renouvellement imposent en effet une recherche de financements complémentaires à la subvention pour charges de service public (SCSP). La très grande infrastructure de recherche (TGIR) « Flotte océanographique française » (FOF) a vu sa gouvernance évoluer depuis 2008, année de sa labellisation. L'Ifremer est aujourd'hui chargé d'en gérer le financement et la programmation opérationnelle, au service de la communauté scientifique. Aboutissement d'un long et délicat processus de réflexion, cette situation ne règle pas les interrogations soulevées par le montage adopté pour mettre en œuvre et maintenir les navires et engins composant la flotte. Fondé sur un GIE auquel quatre établissements dont l'Ifremer délèguent l'armement des moyens navals, ce montage pourrait être remis en cause dans le contexte créé par la réforme de la flotte intervenue début 2018. Les éléments utiles à une décision assurant robustesse juridique et cohérence du modèle doivent être réunis au cours du premier semestre 2019. La programmation financière des investissements requis par la FOF à moyen terme, devrait également être mieux assurée et arbitrée rapidement, s'agissant des échéances de renouvellement qui nécessiteront des autorisations d'engagement dès le début de la prochaine décennie.

Au terme de deux contrats d'objectifs couvrant la période sous revue, le bilan dressé par l'institut et le Hcéres fait apparaître certaines avancées, mais également le maintien de fragilités, notamment en ce qui concerne l'ouverture de l'établissement sur la société et sa démarche d'innovation. Le projet d'institut à horizon 2030 suggère à cet égard des voies d'amélioration, qui doivent être formalisées dans le contrat d'objectifs pour la période 2019-2023. Il confirme par ailleurs la politique de recours à la mixité des unités de recherche, selon une approche sélective et cohérente avec la logique de site.

La fin de la période sous revue a été perturbée par le transfert du siège social de l'institut à Brest, dont la réussite supposera la reconstitution d'un capital de compétences sur le campus de Plouzané.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *[Ifremer, DGEC, DGALN, CGEDD, DPMA] : examiner avant fin 2019, avec chaque donneur d'ordre, les voies et moyens de mise en place d'accords-cadres pluriannuels relatifs aux missions d'appui à la puissance publique, déclinables en conventions annuelles.*
 2. *[Ifremer, DGRI en liaison avec les directions concernées des autres ministères, notamment la DGALN/DEB, la DGEC, la DPMA et la DGAL] : préciser avant fin 2019 le périmètre des activités d'appui à la puissance publique et le positionnement de l'Ifremer pour chacune d'entre elles.*
 3. *[DPMA en lien avec Ifremer] : consolider en 2019 la simplification des règles de gestion applicables au défraiement des campagnes de collecte effectuées au titre du FEAMP.*
 4. *[État (MESRI, MTES en liaison avec le SG mer), Ifremer] : définir, d'ici le 1^{er} janvier 2020, les modalités de couverture financière et l'intégration dans le modèle économique d'ensemble de l'institut, des missions confiées par l'État en matière d'exploration de ressources minérales profondes en zone internationale et d'appui au programme Extraplac.*
 5. *[Ifremer en liaison avec la DPMA] : mettre fin rapidement à l'activité de fourniture de naissains d'huîtres en transférant les techniques de production à d'autres acteurs.*
 6. *[Ifremer] : renforcer dès 2019 la démarche d'innovation portée par la direction du développement, de la valorisation et des partenariats économiques (DDVPE) en sensibilisant les équipes de recherche au processus de valorisation dès la phase de conception des projets, en diversifiant et renforçant les modalités de collaboration avec des partenaires industriels et en se dotant d'indicateurs d'impact socio-économique des innovations portées par l'institut.*
 7. *[Ifremer en liaison avec les autres membres du GIE Genavir] : sécuriser, avant 2020, le cadre de gestion des moyens navals et équipements de la FOF, en tenant compte du rôle désormais prépondérant de l'Ifremer.*
 8. *[DGRI en lien avec l'Ifremer] : formaliser en 2019 un plan décennal d'évolution de la flotte et une programmation financière associée.*
-

2 ORGANISATION ET GOUVERNANCE DE L'IFREMER

2.1 Un établissement national doté d'une forte présence sur les littoraux

2.1.1 De nombreuses implantations côtières, en métropole et outre-mer

Établissement à dimension et visée nationale, l'Ifremer compte (hors siège) 26 implantations (24 avec la fermeture programmée en 2018-2019 de deux stations, à La Trinité sur mer et L'Houmeau), réparties sur quatre centres régionaux. Logiquement installés sur le littoral et outre-mer, ses unités et laboratoires de recherche se concentrent en particulier sur les pôles :

- breton (héritage du Cnexo) avec 739 salariés fin 2016 ;
- nantais (ex-ISTPM, 297 salariés rattachés au centre Atlantique) ;
- et méditerranéen (207 salariés rattachés au centre couvrant Méditerranée et DOM).

Une présence outre-mer est également à signaler, compte tenu de l'importance des DOM-COM pour les espaces maritimes français¹¹.

Carte n° 1 : Implantations de l'Ifremer fin 2016



Source : Ifremer, rapport d'auto-évaluation 2016 (avant fermeture des stations de La Trinité et de L'Houmeau).

L'institut estime que les stations côtières voient leur activité confortée, mais n'ont pas vocation à croître, tandis qu'un renforcement des trois pôles académiques multi-partenariaux est souhaité. La réflexion sur le niveau de maillage des stations de façade n'a pas perdu son

¹¹ Ceux-ci comprennent les eaux intérieures, la mer territoriale et la zone économique exclusive. Ils sont au deuxième rang mondial par leur superficie (10,8 Mkm²), principalement située outre-mer (la France métropolitaine ne compte que 0,37 Mkm² d'espace maritime).

sens, mais ne peut raisonnablement être relancée avant d'avoir stabilisé l'institut dans le contexte créé par le transfert de son siège social.

2.1.2 D'une organisation matricielle à une organisation fondée sur des départements à compétence nationale

L'Ifremer a connu un changement majeur d'organisation en 2011. L'établissement était en effet doté d'une organisation originale de type matriciel, essentiellement fondée sur des projets. Cette organisation d'ensemble a été jugée, après un peu moins d'une dizaine d'années de recul, excessivement complexe et finalement abandonnée en 2011, pour revenir à un modèle plus classique et centralisé.

Celui-ci attribue un rôle majeur à la direction scientifique, chargée d'une animation transversale des départements thématiques qui la composent. Les responsables de département sont ainsi les pilotes principaux au sein de l'établissement. Ils ont autorité sur un ensemble d'unités, elles-mêmes subdivisées en laboratoires de recherche ou de surveillance de l'environnement et des ressources.

Les chefs de département assurent le dialogue de gestion avec la direction générale et négocient les moyens annuels des équipes scientifiques, en fonction de leurs projets de recherche. Ils sont porteurs d'une stratégie de département, déclinaison du projet stratégique d'ensemble de l'établissement.

Cette organisation, plus classique, assure un fonctionnement plus aisé et fluide en limitant le nombre d'interlocuteurs de la direction générale. En revanche, elle encourage moins la transversalité, pourtant nécessaire, entre équipes de recherche. Pour y parer, l'institut a développé et encouragé les projets transversaux, en identifiant et assurant le financement spécifique d'une catégorie de projets dits MERLIN. Ce besoin de transversalité demeure, avec la nécessité d'ouverture de l'institut vers des partenaires socio-économiques.

2.2 Les organes de gouvernance de l'institut

2.2.1 Un Conseil d'administration aux nombreux membres

Réuni en moyenne quatre fois par an, le CA dispose de dossiers complets, fournis à l'appui de chaque séance. Les administrateurs rencontrés par la Cour n'ont pas émis de critique sur son fonctionnement, soulignant le bon niveau d'information produit à leur attention, ainsi que la coordination entre administrateurs de l'État et direction générale de l'établissement, dans le cadre de pré-CA systématiques. Pour la préparation du futur contrat d'objectifs (*voir supra point 1.3.2*), des groupes de travail thématiques se sont réunis autant que de besoin, confirmant la fluidité des échanges entre établissement et ministères.

2.2.2 La comitologie scientifique, industrielle et éthique

L'institut est assisté, pour ses choix scientifiques, techniques et industriels, par une comitologie particulière, composée de trois instances : un comité scientifique multi-thématique, un comité technique et industriel peu actif à la fin de la période sous revue, ce qu'il convient de mettre en relation avec les difficultés observées en matière de valorisation, et un comité d'éthique commun avec l'INRA et le CIRAD.

La Cour note cependant qu'un comité des ressources vivantes, dont l'existence est formellement prévue par l'article 12 du décret du 5 juin 1984 précité dans sa version issue de la modification intervenue en juillet 2010, ne s'est en pratique jamais réuni.

Une telle situation appelle une réflexion de l'institut et de sa tutelle sur l'opportunité de modifier le décret précité en vue de supprimer la mention de ce comité. Pourrait utilement lui être substituée mention d'un comité chargé d'assister le CA dans le recensement et le traitement des risques stratégiques auxquels s'expose l'institut, compte tenu des évolutions de son modèle d'activité et de certaines fragilités observées s'agissant du niveau de financement de certaines missions (*voir point 1.1.2 supra et développements relatifs à la situation financière de l'établissement point 4.4 infra*).

D'autre part, dans le cadre de sa politique de déontologie et d'intégrité, l'Ifremer s'est doté d'un dispositif spécifique, s'appuyant sur les réglementations applicables et les chartes reconnues au niveau international, européen, national, mais aussi propres à l'institut. Il a ainsi créé une fonction de délégué référent à la déontologie et à l'intégrité, placé auprès de la présidence de l'établissement. Le respect des principes de déontologie, d'intégrité, de transparence et l'élaboration de bonnes pratiques, leur diffusion et le contrôle de leur mise en œuvre lui sont confiés et il a vocation à superviser l'ensemble de ces questions.

La prise en compte des questions d'intégrité et de déontologie est également inscrite dans le cadre des lois dites Blandin¹² et Sapin 2¹³. Cette dernière loi impose en effet à l'institut de renforcer les mesures préventives internes pour identifier les risques de corruption, encadrer, sensibiliser, former et le cas échéant sanctionner les salariés. Elle requiert également la mise en place d'un dispositif propre aux « lanceurs d'alerte ». Le délégué à la déontologie et à l'intégrité peut ainsi être saisi par quiconque en identifierait la nécessité, au sein de l'institut ou des tiers en relation avec celui-ci. La mise en place d'un registre d'alertes, pour compléter cette mise en conformité, restait à réaliser en mars 2019.

¹² Loi n° 2013-316 du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte.

¹³ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

2.2.3 La relation de l'institut avec ses tutelles et les collectivités territoriales

2.2.3.1 Relations avec les collectivités territoriales : une source de financements complémentaires pour l'investissement et la recherche

L'Ifremer bénéficie, sur les régions littorales, de relations privilégiées avec les collectivités territoriales, en particulier régionales. Celles-ci, outre des demi-bourses de thèses dans le cadre de leur politique de soutien à la recherche, cofinancent, dans le cadre des contrats de projet État-Régions (CPER), la réalisation d'équipements scientifiques et immobiliers.

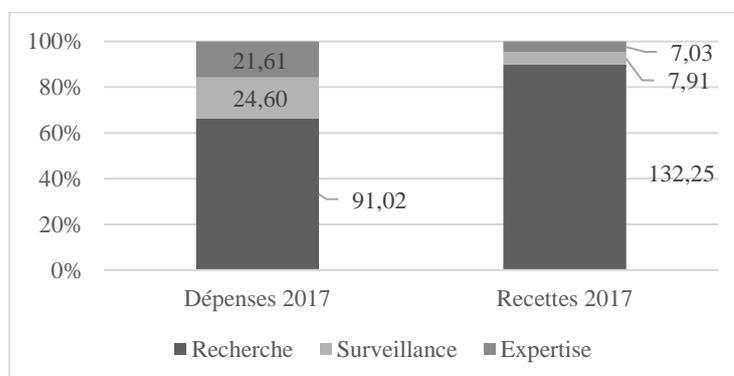
Avec la Bretagne, une relation particulière s'est établie compte tenu de l'importance du centre Ifremer installé à Plouzané qui en accueille le siège début 2019. Les soutiens sont apportés au financement d'infrastructures de recherche ainsi qu'au projet de déménagement.

2.2.3.2 Un institut sous triple tutelle de l'État, de fortes attentes des donneurs d'ordre

Statutairement, l'institut relève de la tutelle du ministre chargé de la recherche, du ministre chargé des pêches maritimes et des cultures marines et du ministre chargé de l'environnement. Selon les attributions des ministres, le nombre de tutelles varie entre deux et trois au cours de la période sous revue, du fait du rattachement ministériel variable de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA).

Cette triple tutelle est justifiée par les différentes missions de l'institut. Elle est toutefois marquée par le poids du MESRI dans le financement. D'après une estimation de l'Ifremer, fondée sur des données en droits constatés entre 2013 et 2016 et sur des données de comptabilité budgétaire en 2017, la recherche représente la presque totalité (près de 90 %) des recettes encaissées hors TGIR flotte. En dépenses, la recherche pèse environ deux tiers du total, le tiers restant se répartissant entre la surveillance (environ 20 %) et l'expertise (10 à 15 % environ selon les années). Ces chiffres convergent avec ceux d'une évaluation effectuée par l'AERES en 2013, qui estimait la production de connaissances fondamentales ou appliquées à 70 % de l'activité d'Ifremer contre 30 % d'appui aux politiques publiques.

Graphique n° 4 : Répartition des recettes et dépenses 2017 par destination (M€)



Source : Cour des comptes d'après des données de l'Ifremer (approche conduite en CP et recettes encaissées).

La SCSP émanant du MESRI fait donc plus que couvrir la dépense de recherche et contribue partiellement au financement de missions de service public d'appui à l'État. Les autres ministères de tutelle allouent des financements sans commune mesure avec la SCSP, (environ 6 M€ en 2016, soit environ 2,5 % des recettes de l'établissement¹⁴).

2.2.4 L'évaluation externe de l'institut par l'AERES puis le Hcéres

L'institut a fait l'objet de deux évaluations scientifiques majeures au cours de la période. La première, conduite par l'AERES en 2012-2013, a concerné l'institut ainsi que la plupart de ses unités. La seconde, en 2017, a appréhendé l'institut dans sa globalité compte tenu du caractère récent de l'évaluation des unités de recherche. De cette dernière, il convient en particulier de retenir, au-delà de la reconnaissance de points de force importants (excellence scientifique et technologique garante d'une forte reconnaissance internationale), certains points perfectibles, qui structurent la réflexion prospective de l'institut. Parmi eux, on relève notamment une démarche de valorisation perfectible, ainsi qu'une certaine fragilité des fonctions support (*voir détails en annexe*).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'Ifremer est un établissement national polycentrique dont les implantations sont concentrées sur le littoral métropolitain et outre-mer. Une rationalisation du schéma d'implantations de façade a conduit à décider la fermeture de deux stations à partir de 2018, dans une logique d'efficience.

Le retour, en 2011, à une organisation classique accroît le rôle des chefs de département, garants de la bonne mise en œuvre de la politique scientifique, dans la gestion de l'institut. Celle-ci s'inscrit de plus en plus dans une politique de site, caractérisée par un recours sélectif à la mixité des unités de recherche. Elle a pu bénéficier des financements extrabudgétaires du PIA dans le cadre de la constitution de pôles d'excellence (Labex mer).

La gouvernance de l'institut fonctionne efficacement, l'établissement assurant un bon niveau d'information des membres du Conseil d'administration, qui sont toutefois nombreux. L'institut a en outre mis en place un dispositif de prévention des risques de corruption, avec notamment la création d'une fonction de délégué à la déontologie et à l'intégrité. La Cour relève toutefois que le comité des ressources vivantes, prévu par la réforme des statuts de l'Ifremer de 2010, ne s'est jamais réuni et que son activation semble abandonnée. La modification du décret statutaire actant cette situation pourrait permettre de créer un comité chargé d'assister le CA dans l'appréciation et la maîtrise des risques stratégiques auxquels les

¹⁴ Dans le détail : programme 205 – *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* sous responsabilité de la direction générale de l'alimentation (DGAL) pour 2,65 M€ ; et programme 206 – *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*, placé sous la responsabilité de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), pour 3,5 M€. Le programme 113 – *Paysages, eau et biodiversité*, placé sous responsabilité de la direction de l'eau et de la biodiversité, alimentait les ressources d'Ifremer à hauteur de 0,87 M€ en exécution 2015, mais plus en 2016.

changements de modèle d'activité et les tensions financières rencontrées, exposent l'établissement.

Placé sous triple tutelle, l'institut entretient, du fait de son modèle d'activité, un grand nombre de relations institutionnelles, y compris avec les collectivités territoriales. La gestion de cette complexité, malgré sa difficulté et les moyens qu'elle mobilise, paraît maîtrisée.

En conséquence, la Cour formule la recommandation suivante :

9. [Ifremer, DGRI] : mettre à jour en 2019 le décret n° 84-428 du 5 juin 1984 en supprimant certaines dispositions inopérantes et introduire un comité chargé des risques stratégiques.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, DE L'IMMOBILIER ET DE LA LOGISTIQUE

3.1 La gestion immobilière et logistique : un patrimoine en bon état général, mais un enjeu d'entretien et de rénovation

3.1.1 La gestion du parc de véhicules de l'institut

L'Ifremer dispose d'un parc de 145 véhicules répartis comme suit entre ses différentes implantations.

Tableau n° 2 : Composition et répartition du parc de véhicules de l'Ifremer

Centres	Utilitaires	Véhicules de tourisme	Spéciaux (4x4, pick up)	Nombre total de Véhicules
Atlantique	11	18	0	29
Bretagne	23	30	1	54
Manche/ Mer du Nord	5	8	2	15
Méditerranée	10	17	5	32
Pacifique	2	7	5	14
Siège	0	1	0	1
Total général	51	81	13	145

Source : Ifremer

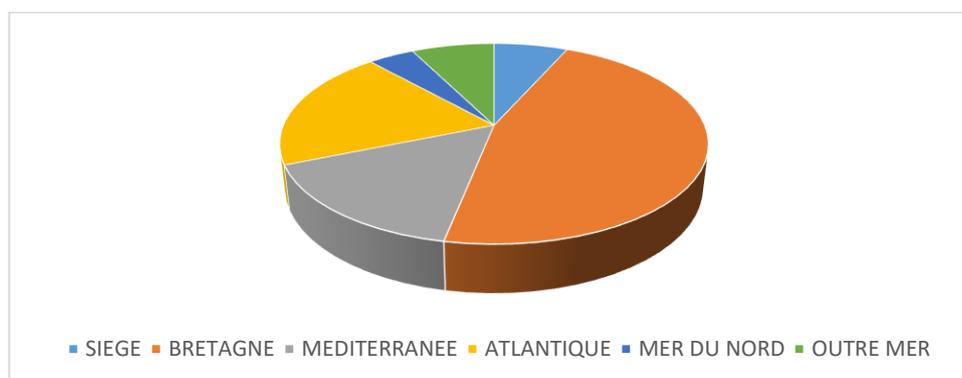
Ce parc est constitué de 77 véhicules en pleine propriété et 68 véhicules en location longue durée (LLD). Les contrats LLD sont conclus pour une durée de 48 mois. Ils ne comprennent pas l'entretien des véhicules. Le suivi de ce parc était effectué au niveau du centre de rattachement du véhicule. Depuis 2017, le service patrimoine assure une gestion centralisée des véhicules. Cette nouvelle organisation a permis à l'institut de constater qu'il disposait toujours, en 2018, de 11 véhicules en LLD datant de 2011 et 10 véhicules de 2013. Comme l'Ifremer le reconnaît « *cette situation engendre des surcoûts, notamment en entretien. Un plan d'action est en cours [...] Courant 2019, il n'y aura donc plus de véhicules en LLD dont la date de restitution est dépassée* ».

Désormais, le parc de véhicules est partagé pour chaque entité géographique. Le service patrimoine a alors pu mettre en place un logiciel de réservation des véhicules qui indique, outre les véhicules disponibles à la réservation, les possibilités de covoiturage. L'Ifremer souhaite faire évoluer ce logiciel afin d'orienter les réservations vers l'usage des petites voitures (électriques, hybrides) pour les petits trajets, et d'alerter sur les réservations inhabituelles (très long trajet, trajet à l'étranger, incluant un week-end ou un jour férié).

3.1.2 La gestion immobilière

Au 31 décembre 2017, l'Ifremer est présent sur 27 sites (y compris le siège), répartis en 6 centres de rattachement : Issy les Moulineaux, Bretagne, Méditerranée, Atlantique, Manche/Mer du Nord et Pacifique, comprenant chacun un site principal et des stations. Les surfaces utiles nettes (SUN) des centres sont d'importances variées.

Graphique n° 5 : Répartition des SUN par centre de l'Ifremer



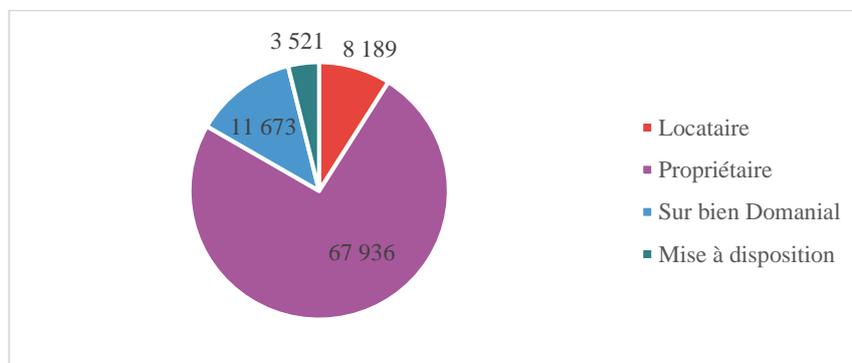
Source : Ifremer, SPSI 2016/2020

Si les surfaces occupées par l'Ifremer peuvent être considérées comme importantes (110 961 m² SHON à fin 2015), les immeubles de bureaux n'occupent que 13 049 m² SHON soit 11,78 % de la surface SHON totale. Toutefois, il convient de noter que chaque site a ses spécificités.

Les occupations se font en pleine propriété (pour plus de 74 % de la surface utile brute (SUB) des centres Ifremer), par convention d'occupation du domaine public maritime ou de

l'Etat, par convention avec d'autres organismes ou par location (près de 9 % de la SUB des centres Ifremer).

Graphique n° 6 : Différents modes d'occupation des immeubles de l'Ifremer (m² de SHON)



Source : Réponse au questionnaire de la Cour

3.1.2.1 Les objectifs des schémas pluriannuels de stratégie immobilière

Sur la période sous revue, l'Ifremer a élaboré deux schémas pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) : un SPSI couvrant la période 2010-2015 et un pour 2016-2020.

L'axe stratégique premier du **SPSI 2010-2015** était d'améliorer la connaissance par l'institut de son patrimoine immobilier et de son coût, en vue d'une rationalisation des surfaces occupées. De nombreux plans d'action ont été mis en œuvre pour améliorer la performance du patrimoine de l'Ifremer, notamment : cessions de terrains ou immeubles, mutualisations de locaux ou regroupements effectués avec d'autres établissements en vue d'obtenir une meilleure efficacité patrimoniale. En outre, l'institut a poursuivi une politique volontariste de maîtrise de ses consommations énergétiques sur la période. L'objectif de 20 % d'économie sur les consommations constatées en 2008, fixé pour 2010, n'a pas été atteint, étant précisé que les surfaces de l'institut ont augmenté de 4400 m² et que des appareils énergivores ont été installés sur le centre Bretagne.

Le **SPSI 2016-2020** s'inscrit dans la continuité du précédent SPSI tout en souhaitant axer les nouveaux projets sur la préservation du patrimoine immobilier, son optimisation, sa modernisation et la professionnalisation de la fonction immobilière.

Les investissements passés ont été faibles (entre 2 et 3 M€ annuels), ce qui a conduit à un vieillissement du patrimoine. L'institut souhaite désormais engager une politique de rénovation afin d'en optimiser l'utilisation, d'en améliorer le fonctionnement et le service rendu et de réduire durablement les coûts d'exploitation associés. La politique immobilière de l'Ifremer, en cohérence avec la volonté de s'engager dans des partenariats régionaux avec les universités et les organismes de recherche, conduit l'institut à se structurer autour de trois pôles principaux : Bretagne avec le site de Plouzané, Pays de la Loire avec le site de Nantes et Occitanie autour de Sète-Montpellier-Palavas. Ainsi, à titre d'exemple, le projet Celimer va faire évoluer le site de Sète où les activités de recherche de l'UMR MARBEC, en coopération avec l'université de Montpellier, vont être transférées.

3.1.2.2 Les opérations particulières ayant affecté les implantations immobilières au cours de la période sous revue

Afin de rationaliser son parc immobilier comme évoqué ci-avant, l'Ifremer a procédé à des fermetures de stations :

- en 2011 à Concarneau. Ses équipes ont alors été regroupées avec d'autres scientifiques dans les locaux du MNHN de Concarneau ;
- au dernier trimestre 2018, la fermeture de la station de La Trinité-sur-Mer est programmée. Les équipes de cette station seront alors regroupées avec celles du site de Lorient ;
- au dernier trimestre 2019, la fermeture du site de L'Houmeau est programmée. Les personnels de l'Ifremer déménageront à Palavas ou à La Tremblade.

3.1.2.3 La gestion par l'Ifremer de son patrimoine immobilier : investissement et fonctionnement

Des investissements en chute en 2015-2017, une reprise programmée à compter de 2018 :

Sur la période 2011-2015, le SPSI 2010-2015 prévoyait des travaux d'investissement immobilier pour 36,8 M€ mais leur exécution s'est limitée à 17,6 M€. Ainsi, de 4,97 M€ en 2015, les crédits d'investissement alloués par l'Ifremer à l'immobilier baissent significativement pour s'élever à 1,49 M€ en 2017 (*voir détail en annexe « Dépenses d'investissement réalisées par l'Ifremer et financements externes »*).

Pourtant, les besoins d'investissements sont nombreux avec des bâtiments datant pour 87 %¹⁵ d'entre eux d'avant 1999, dont 36 % a fait l'objet d'une rénovation avant 1999, avec de l'amiante identifié dans plus de 53 % des biens. L'accessibilité aux personnes à mobilité réduite reste par ailleurs problématique pour une très forte majorité des bâtiments.

Rompant avec les années antérieures, le SPSI 2016-2020 prévoit des travaux immobiliers d'un montant de 10,3 M€ en CP en 2018, 8,5 M€ en 2019, 9,7 M€ en 2020 et 5,9 M€ en 2021, soit un total de 34 M€¹⁶.

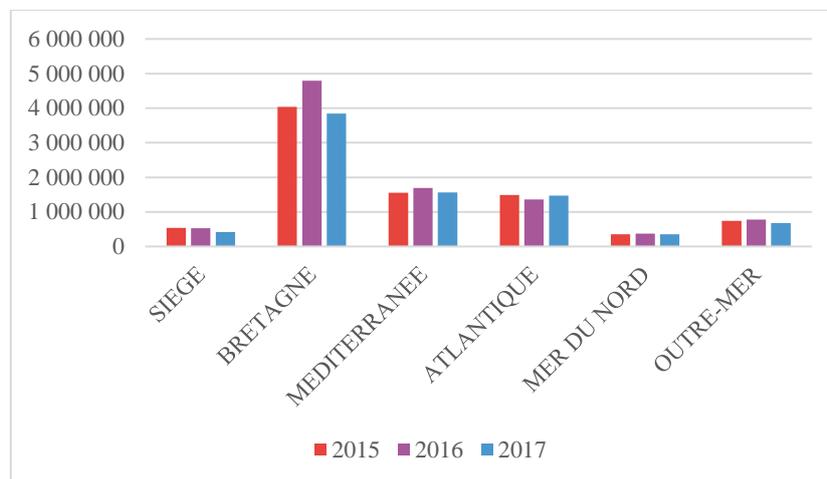
Même si l'état du patrimoine de l'Ifremer est ancien, il est encore globalement satisfaisant. La Cour pourrait encourager l'institut à respecter ses prévisions immobilières en réalisant les investissements programmés pour maintenir ses bâtiments en bon état de conservation et pour permettre d'adapter ses laboratoires aux besoins actuels.

¹⁵ Données issues du projet de nouveau contrat d'objectifs État-Ifremer, note finances, réunion Gouvernance du 27 juin 2018.

¹⁶ Voir annexe « Travaux immobiliers (investissement) ».

Des coûts de fonctionnement qui semblent se stabiliser en 2015-2017 :

Après une hausse de plus de 8 % en 2016, les coûts de fonctionnement des centres de l'Ifremer connaissent une baisse significative en 2017 (plus de 14 %¹⁷).

Graphique n° 7 : Coût de fonctionnement des centres (€)

Source : Ifremer

3.1.2.4 L'avenir du site immobilier d'Issy les Moulineaux

En 2018, l'Ifremer occupe 1902 m² (SUB) de son siège d'Issy les Moulineaux et loue 780 m² pour un loyer annuel de 169 129 €.

Au 01/01/2019, l'institut prévoit que :

- 8 à 10 personnels (2 salariés pour l'antenne parisienne du siège et 6 à 8 salariés relevant des mesures d'âge du plan de délocalisation) seront toujours présents sur le site et occuperont 809 m² SHON (soit les niveaux 5 et 6 de l'immeuble Ifremer) ;
- 1873 m² SUB seraient loués, ce qui pourrait permettre à l'Ifremer d'augmenter substantiellement ses revenus locatifs.

Toutefois, cette source potentielle de revenus doit être rapprochée des coûts de fonctionnement de l'immeuble. Par ailleurs, le décret statutaire ne prévoit pas, dans les missions de l'institut, la gestion locative de ses biens. La Cour invite donc l'institut à engager une réflexion sur la pertinence pratique de cette solution et le devenir de cet immeuble au terme de l'année 2019, et de saisir le CA d'options alternatives en vue d'en décider au premier semestre 2020.

¹⁷ Voir annexe « Coûts de fonctionnement des différents sites de l'Ifremer ».

3.2 La gestion des ressources humaines

L'institut a vu se succéder quatre directeurs des ressources humaines en huit ans.

En outre, tout en étant fortement mobilisée par l'opération de déménagement du siège et le reclassement des salariés de l'institut, la direction des ressources humaines a été elle-même fortement déstabilisée par cette opération.

3.2.1 Organisation de la fonction RH et processus de gestion

La direction des ressources humaines compte trois composantes : un service central au siège, des responsables (RRH) au niveau de chaque département et des services locaux (SRH) de centres. Leurs attributions sont décrites en annexe. Au quotidien, le SRH de centre est l'interlocuteur privilégié du salarié où il est affecté. Le salarié ne s'adresse au RRH de département que sur la question des évolutions de carrière à moyen terme (mobilité géographique et thématique).

3.2.2 Les effectifs de l'Ifremer, les rémunérations et le temps de travail

3.2.2.1 Répartition et évolution des effectifs

Pendant la période sous revue, les effectifs en ETPT de l'institut sont restés globalement stables avec un peu plus de 1500 salariés ETPT, une grande majorité d'entre eux relevant de l'accord collectif d'entreprise, contre une minorité résiduelle de fonctionnaires issus de l'ISTPM.

Concernant la pratique des mises à disposition (MAD) de salariés vers des organismes tiers, l'institut retient le principe général d'une MAD contre remboursement, sur le modèle en vigueur s'agissant des fonctionnaires. Par exception toutefois, il peut être dérogé à cette règle, notamment pour s'acquitter ainsi d'une contribution à un organisme auquel participe l'institut. Ainsi, en 2017, sur un total d'environ 12 ETP en situation de MAD, correspondant à 19 personnels Ifremer, dans 4 cas (pour environ 1,7 ETP) les MAD ne font pas l'objet d'une demande de refacturation. Dans au moins la moitié de ces cas (pôle de compétitivité Mer Bretagne), ces MAD gratuites sont la contrepartie d'une cotisation en numéraire portée à 0 € pour l'adhésion au pôle.

3.2.2.2 Évolution de la masse salariale et coût salarial

L'institut a su globalement maîtriser sa masse salariale sur la période sous revue malgré des variations modérées. Celle-ci est ainsi passée de 99,1 M€ en 2011 à 96,15 M€ en 2017. L'évolution des rémunérations moyennes confirme cette tendance. Afin d'y parvenir, la fonction de contrôle de gestion sociale a été créée au sein de la direction des ressources humaines, permettant de professionnaliser davantage l'institut dans le pilotage de ses effectifs et de ses dépenses de personnel.

Par ailleurs, conformément au décret n°53-707 du 9 août 1953 modifié, la politique salariale de l'Ifremer est soumise à l'avis de la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASPP), qui vérifie annuellement le respect du cadrage imposé à la progression de la masse salariale des personnels sous accord collectif, dans le cadre des négociations annuelles obligatoires (NAO). La CIASSP relève l'importance croissante des progressions non automatiques, ce qui traduit la volonté de l'établissement d'une plus grande individualisation des progressions salariales (*voir détails en annexe*).

3.2.2.3 Un système de primes peu modulable, fondé sur une convention collective ancienne

Les salariés de l'Ifremer sont couverts par deux textes principaux : une convention d'entreprise datant de 1993, en partie aujourd'hui frappée d'obsolescence ; un accord d'entreprise datant d'avril 2007, cadrant l'exercice de négociation des évolutions salariales. Cet accord n'a pas été prorogé en 2011 et peut par conséquent être considéré comme caduc. Néanmoins, à la suite de concertations avec les organisations syndicales, une série de principes a pu être formalisée dans une « règle de gestion 2015 ». Ces principes font désormais référence lors des négociations annuelles obligatoires (NAO) fixant les stipulations annuelles relatives à la progression de la masse salariale depuis 2014, si bien que la direction générale ne voit plus de nécessité d'adopter un nouvel accord pluriannuel.

Malgré une volonté affirmée dans la convention d'entreprise de tenir compte des missions et du lieu d'implantation de chaque salarié, en prévoyant l'allocation de 13 primes ou indemnités diverses, plus de 80 % de la rémunération du salarié est aujourd'hui constituée d'un bloc général non modulable (*voir détails en annexe*). Si le système salarial de l'Ifremer laisse peu de place à la modularité, il convient de noter qu'il peut être considéré comme généreux, ainsi que le relève la CIASSP dans son avis du 27 avril 2017 : « *les dotations au comité d'entreprise et autres avantages représentent 4,14 % de la masse salariale, ce qui place Ifremer dans la fourchette haute des organismes suivis* ».

Pour illustrer ce système généreux, la Cour relève que, lors de son départ à la retraite, un salarié EPIC perçoit une indemnité moyenne (légale et conventionnelle) qui a varié au cours de la période sous revue entre 25 854,80 € en 2010 et 39 242,84 € en 2009.

Tableau n° 3 : Versement de l'indemnité de départ à la retraite au personnel EPIC (2009 à 2017)

Départ à la retraite	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
compte 64145 : Indemnités de départ à la retraite	1 353 318	9 002	23 453	21 001	57 087	26 547			
compte 64146 : Indemnités de départ à la retraite	3 569	558 279	1 199 429	1 250 028	1 528 441	892 804	1 239 453	1 653 031	101 348
Total des indemnités de départ à la retraite versées	1 356 887	567 281	1 222 883	1 271 029	1 585 529	919 350	1 239 453	1 653 031	101 348
Nombre de départ à la retraite	47	36	33	56	57	37	46	42	54
Montant moyen versé	39 242,84	25 854,80	27 911,18	27 631,22	27 702,16	28 176,57	28 466,54	26 446,97	31 317,50
1/ La ligne "nombre de départ à la retraite" correspond au nombre de départs EPIC et EPST									
2/ La ligne "montant moyen versé" correspond à la moyenne des montants versés aux seuls bénéficiaires salariés EPIC (Métropole et Outre Mer)									

Source : Réponse de l'Ifremer au questionnaire de la Cour

De la même façon, l'Ifremer a une gestion assez souple des horaires de travail ainsi que des congés de ses salariés.

3.2.2.4 Une gestion souple du temps de travail et un régime de congés annuels favorable

Il ressort de l'examen de contrats de travail (article 5 ou 6 selon les cas), que l'horaire de travail en vigueur dans l'institut est de « 35 heures hebdomadaires en moyenne sur l'année ». L'institut a précisé à la Cour que cette durée s'organise suivant un régime de 38 heures hebdomadaires donnant droit à 12 jours de congés « RTT » (-1 jour au titre de la journée de solidarité). Le régime de congés est par ailleurs prévu par l'article 32 de la convention d'entreprise. S'ajoutent trois jours dits « ponts Ifremer » accordés chaque année par la direction et communiqués en comité central d'entreprise ainsi que, pour les salariés ayant un an d'ancienneté, trois jours supplémentaires (ceux-ci prévus par la convention d'entreprise). Ces jours additionnels font qu'un salarié Ifremer ayant un an d'ancienneté travaille ainsi, sur une année comme 2018, pendant 1566 heures, soit 41 heures de moins que la durée légale du travail (1607 heures). Le régime de congés des salariés peut donc être qualifié de favorable.

On relève également que si les salariés de l'Ifremer peuvent exercer un cumul d'activités, notamment pour exercer des activités d'enseignement, la convention d'entreprise ne précise pas si ces activités doivent être exercées sur temps de congés, ce qui lèverait pourtant une ambiguïté préjudiciable.

En outre, l'article 25 de la convention d'entreprise dispose que « *sont considérées comme heures supplémentaires les heures effectuées au-delà de la durée légale du travail* » (...) « *Les salariés ayant effectué des heures supplémentaires peuvent récupérer ces heures par la modification de l'horaire de travail au cours de la même semaine ou conformément à l'article L. 212-5 du code du travail, ces salariés peuvent opter avec l'accord de leur responsable hiérarchique, soit pour le paiement, soit pour la récupération sous forme de repos compensateur* ». La convention d'entreprise ne prévoit pas de plafond au nombre d'heures supplémentaires qui peuvent ainsi être indemnisées.

Or, il ressort des constatations effectuées sur place qu'il n'existe pas de contrôle systématique, précis et effectif des heures travaillées, aucune pointeuse n'ayant été installée sur les différents sites de l'Ifremer (sauf au siège mais elle n'est pas reliée à un système informatique). L'essentiel du contrôle repose, comme pour les congés, sur la validation hiérarchique d'un décompte déclaratif du salarié.

Les éléments communiqués par l'institut montrent que certains salariés peuvent accumuler des volumes importants d'heures supplémentaires (jusqu'à 300 par an) rémunérées selon les majorations prévues par la convention d'entreprise, même si l'institut estime que la majorité des salariés choisit plutôt la récupération. La Cour estime néanmoins regrettable l'absence de dispositif de contrôle autre qu'une validation hiérarchique de déclarations non objectivement contrôlées.

3.2.2.5 Le compte épargne temps

Le compte épargne temps (CET) a été mis en place à Ifremer par accord signé le 16 novembre 2000. Un premier avenant est intervenu à la même date, mettant en place des dispositions exceptionnelles concernant l'année 2000. Un second avenant est entré en vigueur le 6 janvier 2003, pour étendre les dispositions du CET aux agents fonctionnaires de l'institut. Le 14 mai 2014, un avenant n° 3 est venu préciser les règles de gestion des jours capitalisés dans le cadre de l'expatriation.

Au 31/12/2017, 729 salariés possédaient un CET, pour un solde individuel moyen de 76,79 jours. L'ancienneté moyenne du CET était d'un peu plus de neuf années et avait tendance à croître.

Tableau n° 4 : Évolution du Compte Épargne Temps (2009-2017)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nbre total de salariés bénéficiant d'un CET	698	711	718	699	710	722	714	716	729
Nombre de jours mis en CET (alimentation)	6870	6745	6286	5722	5823	6202	6113	6176	6248
Nombre de jours mis en CET consommés (utilisation)	-3410	-3178	-3651	-4611	-5351	-4816	-5203	-5495	-5415
Nombre de jours restant à utiliser au 31/12/N	44168	47735	50370	51481	51953	53339	54249	54930	55763
Durée moyenne de détention du CET							8,77	9	9,2

Source : Réponse de l'Ifremer au questionnaire de la Cour

Le nombre de jours de congés restant à utiliser ne cesse de croître globalement sur la période sous revue, représentant un risque tant au niveau de l'organisation des services de l'institut, qu'en matière financière¹⁸.

À titre indicatif, le nombre de jours disponibles au 31/12/2017, pour les sept CET les plus conséquents, allait de 446,07 à 354 jours. Il convient de rappeler que les congés pris au titre du CET sont assimilés à une période d'activité. Ainsi, pendant ces congés, l'agent conserve sa rémunération et ses droits à congés. La Cour a relevé une modification des pratiques de l'institut en matière de calcul de l'assiette de la rémunération versée à un salarié en congé. Ainsi, la totalité de la rémunération, y compris la prime de fonction, était versée au salarié bénéficiant d'un CET avant 2013, ce qui n'est plus le cas depuis.

L'article 2 de l'accord collectif du 16 novembre 2000 dispose que le « *compte peut être alimenté par le report de congés payés conventionnels acquis dans la limite maximum de 10 jours par an* ». Or, dans les faits, alimenter un CET est relativement aisé à l'Ifremer. Ainsi, la Cour a constaté qu'au cours de l'année 2017, des salariés ont pu déposer plus de quarante jours de congés en CET. En effet, toutes les primes ou indemnités versées, quelles qu'en soient la nature et la périodicité, peuvent être converties en jours qui seront ensuite déposés sur le CET. Cette conversion des primes en jours de congés est faite selon des arrondis favorables aux salariés.

¹⁸ Ce risque est provisionné dans les comptes de l'institut.

En outre, l'article 6 de l'accord collectif du 16 novembre 2000 prévoit des règles différenciées de liquidation des jours portés dans le CET, en fonction de l'âge de l'agent. Ainsi, pour les agents de moins de 50 ans, « la liquidation des crédits doit être effective avant l'expiration d'un délai de 5 ans à compter de la date à laquelle l'agent a accumulé un nombre de jours de congés égal à 44 jours ». Toutefois, « le délai de 5 ans est porté à 10 ans pour les salariés ayant des enfants âgés de moins de 16 ans ou des ascendants dépendants ou âgés de plus de 75 ans, à la date d'expiration du délai de 5 ans ». La Cour n'a pas constaté la mise en œuvre de ces dispositions, qui auraient pu éviter des situations telle que celle constatée pour 2015, d'un salarié ayant plus de 540 jours cumulés sur son CET. En l'espèce, la moyenne des jours contenus dans un CET pour les personnes de moins de 50 ans était de 45,22 jours au 31/12/2017. En conséquence, **les limites fixées par l'accord collectif ne sont pas respectées pour la période sous revue.**

Rappel à la règle n° 1 (articles 2 et 6 de l'accord collectif du 16 novembre 2000) : L'institut a délibérément méconnu les règles qu'il avait lui-même fixées en matière de gestion des comptes épargne temps, ce qui obère sa capacité de gestion de ses ressources humaines et appelle de sa part une action correctrice dans les meilleurs délais.

Tableau n° 5 : Alimentation et solde des CET des salariés de +/- 50 ans (2009-2017)

Age et CET	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Nombre de personnes de plus de 50 ans détenant un CET	389	396	407	402	392	392	379	370	380
- Nombre de jours mis en CET (alimentation)	4 280	4 371	4 074	3 632	3 560	3 837	3 681	3 678	3 858
- Nombre de jours mis en CET consommés (utilisation)	-3 056	-2 256	-2 685	-4 224	-4 678	-4 199	-4 490	-4 864	-4 812
- Nombre de jours restant à utiliser au 31/12/N	29 924	33 163	36 235	37 717	37 602	38 281	38 687	38 638	39 981
- Nombre de jours moyens par CET et par personne de plus de 50 ans	76,93	83,74	89,03	93,82	95,92	97,66	102,08	104,43	105,21
2. Nombre de personnes de moins de 50 ans détenant un CET	309	315	311	297	318	330	335	346	349
- Nombre de jours mis en CET (alimentation)	2 590	2 374	2 212	2 090	2 263	2 365	2 432	2 498	2 390
- Nombre de jours mis en CET consommés (utilisation)	-354	-922	-966	-387	-673	-617	-713	-631	-603
- Nombre de jours restant à utiliser au 31/12/N	14 307	14 572	14 135	13 764	14 351	15 058	15 562	16 292	15 782
- Nombre de jours moyens par CET et par personne de moins de 50 ans	46,30	46,26	45,45	46,34	45,13	45,63	46,45	47,09	45,22

Source : Réponses de l'Ifremer au questionnaire de la Cour

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique immobilière de l'institut doit composer avec près d'une trentaine de sites dispersés sur le littoral métropolitain et outre-mer. Elle a été formalisée par deux schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) au cours de la période sous revue. Une importante étude qualifiant l'état des implantations a été communiquée en amont de l'adoption du SPSI 2016-2020, ce qui répondait à une préoccupation de meilleure connaissance du patrimoine, formulée au titre du précédent schéma. L'institut reconnaît que des investissements trop limités (de 2 à 3 M€ annuels) par rapport à l'ambition initiale, expliquent un vieillissement accru du bâti et la nécessité de rénovation de deux sites principaux (campus de Plouzané et Nantes) dont la construction remonte à une cinquantaine d'années. Les enjeux de réduction des frais de fonctionnement sont importants, s'agissant des bâtiments scientifiques soumis à de fortes contraintes de consommation de fluides. Les objectifs fixés lors du premier SPSI en terme de réduction des consommations énergétiques n'ont pu être atteints.

Au-delà des fermetures de sites actées pendant la période sous revue, l'institut indique privilégier trois sites principaux pour les futurs investissements immobiliers, en cohérence avec l'inscription croissante de sa politique scientifique dans la politique de site : Bretagne (centre de Plouzané attenant aux locaux de l'UBO) ; Pays de la Loire (site de Nantes) ; Occitanie autour de Sète-Palavas-Montpellier. Seuls ces trois sites ont vocation à connaître une éventuelle augmentation des effectifs et des capacités immobilières d'accueil.

Dès lors que le transfert du siège est effectif en 2019 et dans le contexte, rappelé ci-dessus, d'investissements immobiliers destinés à s'accroître, l'optimisation du site d'Issy-les-Moulineaux doit être recherchée, afin de valoriser au mieux ce patrimoine, soit par cession soit par location. En tout état de cause, le CA devrait être consulté sur le devenir de l'immeuble au terme de l'année 2019. La gestion des ressources humaines de l'institut intervient à trois niveaux d'organisation, de la direction générale pour le pilotage stratégique au centre régional pour la relation de proximité, en passant par les départements, notamment chargés de la prospective. La gestion doit prendre en compte une dualité des effectifs (fonctionnaires et salariés de droit privé), héritée de la fusion ISTPM/Cnexo, mais qui tend à disparaître avec les départs en retraite des ex-agents de l'ISTPM.

La période sous revue est marquée par une certaine stabilité des effectifs et de la masse salariale, fruit d'une gestion prudente dans un contexte de finances sous tension. La progression salariale est cadrée annuellement par un accord avec les représentants du personnel lors de négociations annuelles obligatoires (NAO) et son respect est vérifié par la commission interministérielle d'audit du secteur salarial public (CLASSP). On relève même une baisse de la rémunération des cadres EPIC (-400 € entre 2015 et 2017). Le système de rémunération apparaît peu modulable, malgré la diversité des primes attribuées aux salariés, celles-ci tenant surtout aux missions exercées. De fait, l'essentiel de la rémunération relève du salaire de base. Le système de rémunération se rattache à des accords collectifs (convention d'entreprise et accord salarial collectif) anciens. La mise à jour de la convention d'entreprise semble avoir été abandonnée dans le contexte créé par le transfert du siège, tandis qu'à l'accord salarial se sont substitués des principes de négociation formalisés en 2014-2015. Le niveau moyen de rémunération est jugé dans la moyenne supérieure des établissements comparables.

L'un des points de fragilité de l'institut en matière RH tient à la gestion des congés et en particulier à l'accumulation d'un volume considérable de jours sur comptes épargne temps (CET). Les salariés utilisent notamment leur solde pour partir en congé parfois plusieurs mois avant leur retraite effective. Cette situation pèse sur l'organisation des équipes de travail et l'établissement a méconnu les mesures de régulation adoptées dans le cadre de l'accord de 2000 sur la réduction du temps de travail. Celles-ci n'ont par conséquent pas pu enrayer la progression du stock de jours accumulés (de 44 000 à 55 000 jours entre 2009 et 2017).

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 10. [Ifremer] : concentrer dès 2019 l'investissement immobilier sur les sites les plus importants de l'institut en vue de rénover les bâtiments les plus dégradés et d'en réduire le coût énergétique.*
- 11. [Ifremer] : soumettre au CA, d'ici le premier semestre 2020, des options et une proposition concernant le devenir du bâtiment d'Issy-les-Moulineaux, sans exclure l'hypothèse d'une cession.*

12. [Ifremer] : mettre en place, dès 2019, un plan de réduction régulière du volume de jours en compte épargne temps, prévoyant notamment l'application des règles de gestion fixées par l'accord de 2000.
-

4 LA GESTION BUDGETAIRE, FINANCIERE ET COMPTABLE DE L'IFREMER

4.1 L'organisation de la fonction financière et comptable

4.1.1 Une fonction centralisée au cours de la période sous revue

De 2009 à 2011, du fait d'une organisation selon un mode matriciel, la direction des affaires financières et du contrôle de gestion (DAFCG) était structurée autour d'un service central au siège, et de services financiers dans les centres (essentiellement chargés de l'ordonnancement des dépenses et des recettes auprès des quatre agences comptables secondaires). La DAFCG comprenait alors 25 postes en 2010, dont 10 postes positionnés sur le siège à Issy.

Courant 2011, une première réorganisation a conduit la DAFCG à intégrer les gestionnaires financiers préalablement positionnés dans les structures programmes-projets des départements/unités et directions, portant ainsi l'effectif de la DAFCG à 42 postes fin 2014. Un service facturier a par ailleurs été mis en œuvre en avril 2013, validant, sous la responsabilité de l'agence comptable, le service fait et la mise en paiement de l'ensemble des dépenses de fonctionnement de l'entreprise.

Une seconde réorganisation a été mise en œuvre au 1^{er} janvier 2017, concomitamment au déploiement du nouveau progiciel de gestion (*cf. paragraphe suivant*). La DAFCG s'est ainsi transformée en direction des affaires juridiques et financières (DAJF) en intégrant la direction des affaires juridiques (DAJ), la cellule d'aide au montage des projets de la direction des affaires internationales et européennes (DAEI), ainsi que la cellule de coordination du patrimoine. Les services financiers ont été regroupés sur Brest, à l'exception de la cellule « Demande de paiement », basée à Nantes. À l'issue de cette réorganisation, l'effectif de la DAFCG était de 73 salariés fin 2017.

En parallèle, les agences comptables secondaires ont été fermées au 1^{er} janvier 2017 et regroupées également sur le site de Brest. L'effectif moyen de l'agence comptable est ainsi

passé de 20 à 15 salariés en 2017. **En outre, l'institut dispose de 12 régies qui ne font pas l'objet de contrôles réguliers et dont les opérations réalisées sont très limitées¹⁹.**

Dans son principe, cette nouvelle organisation, couplée avec le nouveau progiciel de gestion, doit permettre une harmonisation des méthodes de travail, une professionnalisation des équipes et une meilleure coordination des acteurs.

Il apparaît toutefois dommageable que le rôle de l'agence comptable n'ait pas été intégré dans cette démarche. Ainsi, le service facturier a été abandonné et il n'existe aucun plan de contrôle hiérarchisé des pièces de dépense, malgré les volumes traités²⁰. Il en ressort des contrôles redondants²¹ effectués par l'ordonnateur et le comptable.

4.1.2 Une mise en œuvre difficile et coûteuse du nouveau progiciel de gestion

Face aux limites et à l'obsolescence de l'application de gestion *Sioux*²², le conseil d'administration du 10 octobre 2012 a acté le changement de progiciel de gestion, tant pour la partie ressources humaines (RH) que pour la partie financière. Ce projet, d'une enveloppe maximale de 4,1 M€, a été confié à la société Stéria et devait s'échelonner sur trois ans, pour un déploiement prévu fin mars 2014.

Le module RH a été mis en service sans difficulté majeure en janvier 2015, soit à une date proche du calendrier initial.

En revanche, le module finances a connu des retards importants et sa livraison n'est intervenue qu'en janvier 2017.

Plusieurs éléments peuvent expliquer ce retard :

- un cahier des charges n'intégrant pas les nouvelles exigences comptables et budgétaires prévues par le décret GBCP ;
- une phase initiale de conception du projet menée en 2013 pas suffisamment aboutie, sous-estimant les spécificités des activités de l'Ifremer et la complexité de l'application SAP ;
- la décision en 2015 de transfert du siège social à Brest qui a amoindri les capacités de pilotage du projet.

L'ensemble de ces éléments ont conduit à des développements complémentaires et au recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage externe, se traduisant par des marchés supplémentaires avec les sociétés Stéria et Cap Gemini.

Finalement, le coût global du projet fin 2017 est évalué à 18 M€, dont 13,9 M€ pour la part investissement, soit plus de trois fois le budget initialement envisagé. Des développements

¹⁹ A titre d'exemple, la régie de dépenses de Saint Malo a payé deux dépenses au cours de l'année 2017 pour un montant annuel total de 126,54 €. La régie d'Arcachon a payé quant à elle 5 dépenses au cours de l'année 2017 pour un montant total de 154,88 €.

²⁰ Environ 54.000 pièces de dépenses en 2017.

²¹ Rapprochement de la facture avec le bon de commande et avec le bon de livraison notamment.

²² L'application *Sioux* a été développée en interne et mise en service en 1990 pour la partie RH et 1998 pour la partie finance.

complémentaires (optimisation du traitement des factures fournisseurs, automatisation du reporting financier, gestion des immobilisations ...) sont par ailleurs prévus pour un montant de 1,6 M€ sur la période 2018 – 2020.

Tableau n° 6 : Bilan financier du projet SIGMA

	HR Access	SAP	Total
Investissement	2,8	11,1	13,9
Déploiement	1,6	2,5	4,1
Total	4,3	13,6	18,0

Source : bilan financier PGI communiqué au CA du 7 juin 2018

Malgré le contexte du transfert du siège social pouvant en partie justifier certaines des difficultés rencontrées, la Cour ne peut que regretter les défaillances dans la définition et le pilotage de ce projet informatique, qui ont obéré les capacités d'investissement de l'institut. La Cour demande par ailleurs à l'institut de documenter et chiffrer précisément les motifs de cette dérive des coûts.

Au-delà des coûts d'investissement et de déploiement, l'institut va également devoir supporter des coûts de fonctionnement élevés, estimés à 2 M€ en 2018, qui vont peser sur les charges d'exploitation de l'établissement.

En termes de déploiement, la première clôture comptable avec SAP a représenté un chantier dense et compliqué.

Ainsi, il a fallu créer plus de 40 000 fiches d'immobilisations. Ce travail conséquent n'a pas été réalisé entièrement et certains actifs, pourtant mis en service en 2017, n'ont pas été amortis, améliorant le résultat 2017 d'un montant net de 0,6 M€²³.

Concernant la chaîne de la dépense, la principale difficulté a concerné la reprise des données relatives aux commandes d'achat, issues de l'ancienne application de gestion. Des retards importants ont été constatés dans la comptabilisation des factures²⁴ et le paiement des fournisseurs. Ces retards constituent une irrégularité au regard des dispositions du décret du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique et il importe que les créanciers concernés bénéficient du versement des intérêts moratoire et pénalités forfaitaire éventuelles.

Les retards ont également entraîné une hausse de plus de 10 M€ des charges à payer à la clôture 2017. Un travail de rapprochement avec les factures a été réalisé en 2018 se traduisant par une annulation de charges à payer non justifiées pour 0,7 M€. Par ailleurs, selon un état communiqué par l'établissement, il demeure, au 12 avril 2019, 5 M€ de charges à payer antérieures au 31 décembre 2017 (dont 2,2 M€ antérieures au 31 décembre 2016) « constituées

²³ Selon le commissaire aux comptes, des actifs tels que le calculateur Datarmor, le progiciel SAP, le projet CREAM sont restés à tort en immobilisations en cours, alors qu'ils ont été mis en service en 2017, pour un montant total de 16 M€. Ces actifs auraient dû générer en 2017 une dotation aux amortissements de 1,5 M€, compensé par une reprise de subvention d'investissement de 0,9 M€.

²⁴ Selon le commissaire aux comptes, environ 5000 factures n'auraient pas été comptabilisées.

pour partie de montants qui seront annulés si aucune facture fournisseur ne peut leur être affectée ».

Quinze mois après l'arrêté des comptes 2017, il semble urgent que ce travail d'analyse des charges à payer non rapprochées des factures soit finalisé pour ne plus faire peser une incertitude sur la fiabilité des résultats présentés par l'établissement.

Rappel à la règle n° 2 (article 7 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique) : Assurer la mise en paiement des intérêts moratoires et des pénalités forfaitaires en cas de dépassement des délais de paiement des factures.

4.1.3 Un dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable à formaliser

Le décret GBCP a renforcé les obligations en matière de dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable. L'établissement a ainsi désigné des référents contrôle interne côté ordonnateur et agent comptable. Il a également établi en 2014 une carte des risques par processus comptable accompagné d'un plan de 50 actions en lien avec les risques identifiés. Ces documents ont été présentés au CA du 27 novembre 2014 mais n'ont pas été actualisés depuis.

De 2015 à 2017, les ressources de la direction financière ont été fortement mobilisées par le changement de progiciel de gestion et le transfert du siège social. Dans ce contexte, l'établissement a pris du retard dans l'adaptation de son dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers.

À titre d'exemple, l'établissement doit formaliser un document organisant le contrôle interne budgétaire et comptable, en confier le pilotage à un comité, établir des organigrammes fonctionnels et évaluer périodiquement l'efficacité du dispositif, à travers notamment le déploiement de l'audit interne. En mars 2019, l'institut a indiqué que la mise en place d'un contrôle interne structuré figure au nombre des objectifs inscrits au COP. La Cour estime que la correction de cette situation doit en effet intervenir dans les meilleurs délais.

Rappel à la règle n° 3 (article 215 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)) : L'établissement, qui a méconnu l'obligation prévue par le décret GBCP, doit rapidement mettre en place un dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable en conformité avec le décret, ce que la Cour vérifiera lors du prochain examen de la gestion.

4.1.4 La politique d'achats de l'institut

4.1.4.1 Le cadre réglementaire des achats et son évolution

En application de l'article 2 du code des marchés publics²⁵ (décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006), l'Ifremer, en tant qu'EPIC, n'était pas soumis, aux dispositions du code des marchés publics mais devait respecter l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin modifié et son décret n° 2005-1745 du 30 décembre 2005 modifié en tant que pouvoir adjudicateur. De contrats de droit privé, les contrats conclus par l'Ifremer deviennent des contrats administratifs avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance de n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics.

4.1.4.2 Les délégations accordées par l'ordonnateur dans le cadre des achats

Le décret n°84-428 du 5 juin 1984 modifié relatif à la création et à l'organisation de l'Ifremer prévoit, dans son article 9, que le président du conseil d'administration peut déléguer une partie de ses pouvoirs ainsi que sa signature.

L'instruction codificatrice n°02-060 M95 du 18 juillet 2002 portant réglementation financière et comptable des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial, précise que la décision portant délégation doit « *fixer avec une précision suffisante l'objet et l'étendue des compétences déléguées. Elle permet ainsi de définir les limites des compétences déléguées* ».

En l'espèce, le directeur général délégué de l'institut bénéficie, pour la période sous revue, d'une compétence générale de signature. Interrogé sur ce point, l'Ifremer a indiqué à la Cour que la délégation « *n'a pas été accordée dans les règles de l'instruction codificatrice n°02-060-M95 du 18 juillet 2002 dans la mesure où l'Ifremer estimait, en tant qu'EPIC, être soumis aux règles du code civil, dans la mesure où les contrats conclus ne comportaient pas de clauses exorbitantes du droit commun ou des prérogatives de puissance publique. [...] La direction de l'Ifremer met en place une nouvelle procédure de délégation de signature avec des délégations cosignées par le délégant et le délégataire et respectant l'instruction précitée. Il appartiendra au prochain Président de l'Ifremer de définir les actes pour lesquels il délèguera sa signature au Directeur Général Délégué, étant entendu que la délégation ne pourra être totale* ».

Par ailleurs, il a été observé que sous la période sous revue l'ordonnateur n'accordait pas délégation de signature à une personne, mais à une fonction²⁶. Cette délégation était accordée par instruction du président de l'institut. Le conseil d'administration sur la période sous revue n'a été informé qu'une seule fois, lors de sa séance du 9 décembre 2016, des

²⁵ Article 2 : Les dispositions du code s'appliquent « aux contrats conclus par l'Etat, ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, les collectivités territoriales et leurs établissements publics »

²⁶ La délégation est donnée au responsable d'un centre et non pas nominativement à telle personne salariée, responsable de centre.

délégations accordées par le président, alors que l'article 186 du décret GBCP dispose « *les ordonnateurs informent l'organe délibérant des délégations qu'ils accordent* ».

En outre, eu égard aux conventions examinées par sondage au cours de l'instruction, il semblerait que tous les ordonnateurs délégués n'avaient pas pleinement connaissance des montants de leur délégation. À titre d'exemple, il a été observé que le secrétaire général d'un centre régional, qui avait reçu délégation de signature en tant que secrétaire général pour signer les conventions jusqu'à 90 000 €, a ratifié en 2013 une convention de gardiennage avec une société, pour un montant forfaitaire de 248 340 € HT. Face à cette situation, l'institut a pris l'engagement suivant : « *les dispositions suivantes ont été prises à compter des délégations qui seront accordées par le nouveau PDG de l'Ifremer* :

- *chaque délégataire devra signer un document personnalisé qui définira les délégations accordées. Ce document sera signé par le délégant. La délégation comportera une date de début et une date de fin. L'original de ce document sera conservé au Pôle Juridique de la DAJF ;*
- *ces documents originaux seront conservés sans date limite afin de suivre les évolutions des délégations ;*
- *un tableau récapitulatif des délégations en vigueur sera publié sur l'intranet de l'Ifremer ».*

À côté de l'engagement juridique, l'ordonnateur peut déléguer sa signature pour certifier le service fait. Un sondage effectué sur les années 2016 et 2017 a pu mettre en relief que des agents n'ayant pas reçu délégation, avaient malgré tout certifié le service fait et engagé ainsi des dépenses pour des montants conséquents : des opérations pour un montant total de plus de 12 M€ ont ainsi été validées en 2016 par 6 personnes n'ayant pas reçu délégation de signature. Il semble que l'institut ait corrigé cette pratique à la faveur de la mise en œuvre du nouveau système informatique, puisque que les personnes ayant certifié le service fait en 2017 avaient toutes reçu délégation de la part du président.

Rappel à la règle n° 4 (art. 186 du décret GBCP, point 1.3 de l'instruction codificatrice n°02-060 M95 du 18 juillet 2002) : L'établissement doit veiller à la conformité des pratiques de certification du service fait avec les délégations de signature consenties à ses salariés, ainsi qu'à la validité de ces dernières et à la bonne information de son CA.

4.1.4.3 Des outils de pilotage opérationnel et de suivi des achats récemment mis en place

Lors de la mise en service du nouveau système informatique SAP, un module achat (SIGMA) a été mis en place. Désormais, aucun achat ne peut être réalisé sans passer au travers du processus achat. En effet, pour être payée, une facture doit comporter une référence SAP. À défaut, elle est rejetée. C'est le pôle achat qui vérifie les conditions de mise en concurrence (trois devis ou marché adapté ou marché formalisé ou dispense de mise en concurrence) avant de délivrer la référence SAP. Pour les dépenses ne faisant pas l'objet de commandes (impôts, charges sociales), c'est la DACJ qui les contrôle.

Au cours de l'année 2018, un bilan des achats 2017 a été réalisé par l'Ifremer à partir de sa balance fournisseur. Cette opération de contrôle *a posteriori* a permis de mettre en évidence le non-respect des règles des marchés publics dans certains domaines d'achat. Ainsi, afin de régulariser les lacunes observées, des marchés adaptés et /ou formalisés ont été mis en

place, portant sur les prestations d'intérim, l'outillage commun, ou encore les produits électroniques ou les petits matériels informatiques.

De plus, l'institut a mené une analyse des catégories de produits achetés. Afin de rationaliser les pratiques observées et de diminuer le nombre des fournisseurs, de nouveaux marchés formalisés sont en préparation.

Lors de son instruction, la Cour a pu observer que l'institut n'avait pas paramétré son nouveau système informatique pour réaliser une computation des seuils d'achats par fournisseur au fil de l'eau, ce qui nuit à l'efficacité du contrôle *a priori* des achats réalisés.

Rappel à la règle n° 5 (ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et décret n° 2016-360 du 25 mars 2016) : L'institut doit veiller au bon respect des règles de la commande publique auxquelles il est assujéti et, pour ce faire, mettre notamment en œuvre les contrôles systématiques pertinents de computation de seuils d'achats par fournisseur et par domaine d'achat.

4.2 La procédure budgétaire

4.2.1 Des échanges nourris permettant une bonne anticipation des besoins dès la budgétisation initiale

Une évolution de la procédure d'élaboration et de discussion du budget de l'Ifremer est observée au cours de la période sous revue, dans le sens d'échanges cadencés tout au long de l'année. L'exécution des budgets montre une bonne anticipation des besoins, qui permet de constater des décisions budgétaires modificatrices (DBM) dont le poids diminue dans les budgets rectifiés de la période sous revue. Des éléments chiffrés plus détaillés sont présentés en annexe.

4.2.2 Les impacts de la GBCP et de la restructuration de la Flotte océanique française sur le budget de l'IFREMER

La mise en place de la GBCP et d'un nouveau système d'information

Bénéficiant d'une période dérogatoire, le budget 2016 de l'Ifremer n'a été présenté que partiellement au format requis par la nouvelle norme comptable et financière GBCP. En revanche, si le budget 2017 a été construit hors du nouveau système d'information (qui a été livré plus tardivement), son exécution a été suivie au travers du nouvel outil informatique, qui n'a toutefois pas été opérationnel dans les premiers mois de l'année. Ainsi, comme le relève le contrôleur général économique et financier, *« malgré une année 2016 de transition, le BI 2017 avait encore été majoritairement conçu, dans sa « traduction budgétaire », en droits constatés, ce que traduit l'exécution 2017. Si les AE ont été consommées à 95 % par rapport au BI pour les dépenses de fonctionnement, la consommation des CP, s'est située, concernant tant le fonctionnement que l'investissement, à un niveau très inférieur à la prévision, respectivement*

à 79 % et 69 % de la prévision initiale²⁷ ». Des retards de paiement imputables à la mise en place du nouveau système d'information doublés d'une construction budgétaire mal appréhendée et d'un suivi budgétaire difficile expliquent la sous-consommation observée.

La restructuration de la Flotte océanique française

Le budget 2018 de l'Ifremer est affecté par la fin de l'unité mixte de service (UMS) Flotte et par la nouvelle organisation qui en découle. Les différents agrégats budgétaires de l'Ifremer se trouvent modifiés. Ainsi, au niveau des recettes, le nouveau périmètre implique l'allocation d'un complément à la subvention allouée à l'Ifremer par le MESRI : de 147,7 M€ au total en 2017 elle est de 167,2 M€ en 2018. De même, le budget de personnel s'élève désormais à 135,7 M€ (111,5 M€ pour le personnel Ifremer et 24,2 M€ pour le personnel des partenaires de l'ex-UMS). Par ailleurs, comme le souligne le budget initial adopté par le conseil d'administration le 8 décembre 2017, « *la nouvelle configuration de la flotte océanographique n'a pas d'impact financier majeur sur l'exercice 2018. Le déficit budgétaire ponctuel qu'elle entraîne sera comblé lors des exercices suivants* ».

4.3 La qualité des comptes

4.3.1 Des comptes certifiés sans réserve depuis 2015

L'Ifremer n'est pas soumis à l'obligation de nomination d'un commissaire aux comptes. Toutefois, dans une démarche d'amélioration de la qualité de ses comptes et en accord avec ses ministères de tutelle, l'établissement s'est doté de manière volontaire d'un commissaire aux comptes à compter de l'exercice clos le 31 décembre 2009. Une société a ainsi été nommée commissaire aux comptes par décision ministérielle du 16 juillet 2009, puis renouvelée pour six exercices par le conseil d'administration du 27 mars 2015.

Dans le cadre de cette démarche, l'Ifremer avait au préalable mené une revue de l'ensemble de ses comptes en 2008 qui l'avait conduit :

- à constater une réévaluation de certains actifs immobiliers²⁸ pour un montant total de 24,4 M€ ;
- à comptabiliser ses engagements sociaux au titre du compte épargne temps (CET) et des congés payés pour 21,6 M€ ;
- à comptabiliser ses engagements envers l'Unedic pour 1,3 M€.

²⁷ Rapport annuel CGEFI 2018

²⁸ Dont 11,5 M€ pour le site de Plouzané (Brest) et 8,1 M€ pour le site d'Issy les Moulineaux

Tableau n° 7 : Suivi des réserves du commissaire aux comptes

Libellé réserve	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Caractère recouvrable des créances	X	X	X						
Evaluation de la provision CET					X				
Présentation des financements externes de l'actif					X				
Présentation de la subvention pour charges de services publics						X			

Source : rapports du commissaire aux comptes sur les comptes annuels

Les échanges avec le certificateur des comptes ont permis une amélioration du suivi des créances et la levée, en 2012, de la réserve portant sur le caractère recouvrable des créances et l'évaluation de la dépréciation qui en découle. Des réserves pour incertitudes sur l'évaluation de la provision CET ou désaccords portant sur l'application de nouvelles règles comptables liée à la mise en œuvre du décret GBCP du 7 novembre 2012 ont aussi été émises au titre des comptes de 2013 et de 2014.

Depuis l'exercice 2015, les comptes sont certifiés sans réserve, témoignant ainsi d'une amélioration de la fiabilité des comptes.

Le commissaire aux comptes relève néanmoins un axe d'amélioration relatif à la provision Unedic²⁹. Le calcul de la provision est basé sur le montant moyen facturé par Pôle Emploi au cours de l'exercice, multiplié par le nombre de salariés en CDD achevés au titre des 24 derniers mois et n'ayant pas encore fait l'objet d'une facturation.

La Cour estime, à l'instar des commissaires aux comptes, que ce calcul, en n'intégrant pas un coefficient de probabilité de droit d'exercice à l'Unedic, se traduit par une sur-évaluation de la provision qui peut être estimée à environ 1 M€, pour une provision de 1,9 M€ au 31 décembre 2017.

4.3.2 De nombreux changements de méthode ou corrections d'erreurs qui nuisent à l'analyse pluriannuelle des états financiers

Durant les neuf exercices examinés, l'établissement a opéré à huit reprises des changements de méthode ou corrections d'erreurs.

²⁹ L'institut ne cotise pas à l'Unedic mais est redevable de cotisations en cas de licenciement d'un de ses salariés ou de non renouvellement de CDD. Ces cotisations deviennent exigibles dès l'inscription du salarié à Pôle Emploi. L'institut règle l'Unedic sur présentation des factures.

Tableau n° 8 : Incidence des changements de méthode et corrections d'erreur

Exercice	Changement de méthode / correction d'erreur	Incidence sur le résultat de l'exercice	Incidence sur les fonds propres de l'exercice
2009	Amortissement exceptionnel des frais de recherche et développement non activables	-2,2	-2,2
	Abaissement du seuil de reconnaissance du chiffre d'affaires à l'avancement	1,0	1,0
2010	Correction évaluation de la provision pour congés payés	0,2	-0,8
2014	Reclassement des reprises de subventions d'investissements en produits d'exploitation pour 23,2 M€	0,0	0,0
	Modification du calcul de la provision CET	-3,0	0,0
2015	Enregistrement comptable de la totalité de la SCSP en produit d'exploitation	15,0	0,0
2016	Allongement de la durée d'amortissement des actifs	0,0	0,0
2017	Nouvelle présentation des états financiers	0,0	0,0

Source : comptes annuels

Si certains de ces changements ne concernent que la présentation des comptes et sont sans incidence sur les agrégats financiers de l'Ifremer, d'autres au contraire modifient sensiblement la lecture et l'analyse des états financiers.

Le principal changement concerne l'application en 2015 de la circulaire du 19 juillet 2010³⁰ qui rend obligatoire la comptabilisation de la totalité de la SCSP en produit d'exploitation à compter de 2012. Auparavant, la part de la SCSP allouée au financement des investissements était comptabilisée directement dans les fonds propres et cette subvention était reprise en résultat au fur et à mesure de l'amortissement des actifs financés.

Cette nouvelle méthode comptable n'a pas d'incidence sur les fonds propres. Elle se traduit cependant par une hausse « apparente » d'environ 15 M€³¹ du résultat d'exploitation et du résultat net au titre de chacun des exercices 2015 à 2017, dans la mesure où une partie de la SCSP finance des investissements et non des charges d'exploitation. Cette méthode crée par ailleurs une distorsion entre les dotations aux amortissements et les reprises de subventions d'investissements, qui s'établit à 3,1 M€ en 2017, et paraît de nature à complexifier la lisibilité des états financiers.

La circulaire du 9 août 2012 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État précise pourtant que la SCSP « constitue par nature une subvention de fonctionnement annuelle destinée à couvrir indistinctement des dépenses de personnel et de fonctionnement de l'opérateur. (...) Les dépenses d'investissement ont vocation à être financées par des crédits de catégorie 72 (dotations en fonds propres) ».

³⁰ Circulaire 2MPAP-10-3036 relative à la préparation des budgets des opérateurs de l'État pour 2011

³¹ Ce montant correspond à la moyenne de la SCSP comptabilisée en subvention d'investissement sur la période 2009 à 2014, soit 16,8 M€, diminuée des reprises de subvention correspondantes sur une durée moyenne de 15 ans.

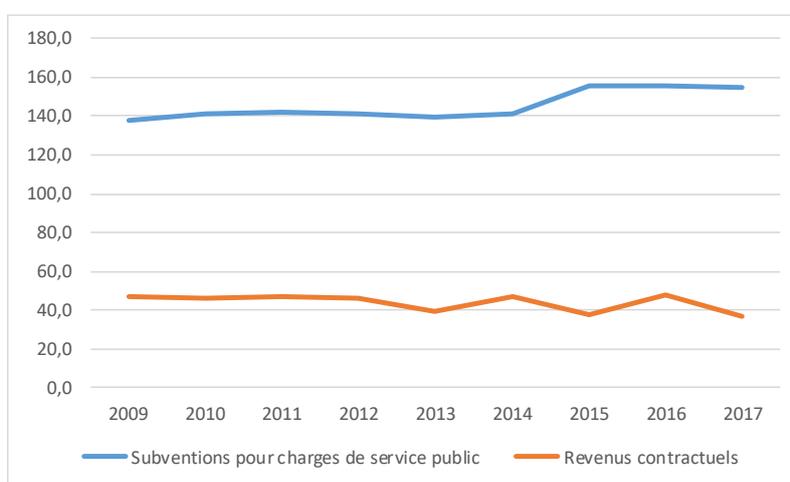
4.4 La situation financière de l'établissement

Le compte de résultat retraité présenté sous forme de soldes intermédiaires de gestion et le bilan synthétique figurent en annexe, incluant les comptes de l'exercice 2018, même si ces derniers n'ont pas été contrôlés par la Cour des comptes.

4.4.1 L'analyse du compte de résultat

4.4.1.1 Les revenus d'exploitation

Graphique n° 8 : Évolution des produits d'exploitation (en M€)



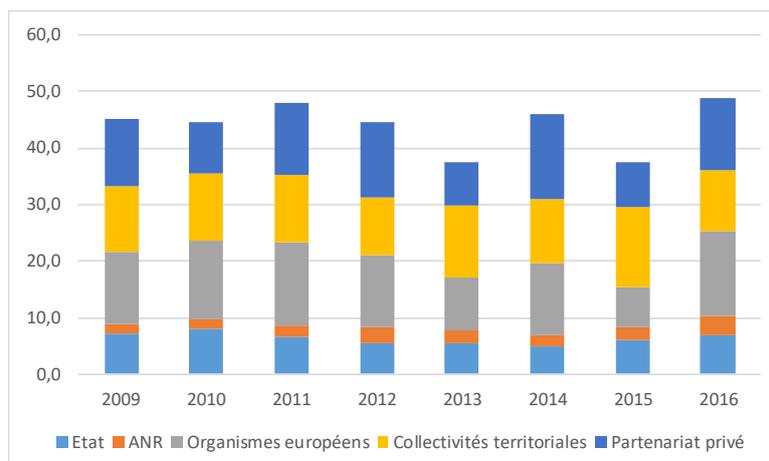
Source : rapports financiers avec retraitements Cour des comptes

Comme le montre le graphique ci-dessus, l'institut demeure très dépendant de la SCSP, qui représente selon les années de 73 % à 79 % de ses revenus globaux.

L'augmentation en 2015 résulte uniquement du changement de modalité de comptabilisation évoqué dans le paragraphe 4.3.2. En réalité, la SCSP totale³² est passée de 155,6 M€ en 2009 à 154,4 M€, soit une baisse de 0,8 % en neuf ans, traduisant une ressource budgétaire « constante ».

À l'inverse, les revenus contractuels, qui s'élèvent en moyenne à 43,8 M€, se caractérisent par une forte élasticité (-14% en 2013, +29% en 2016, -24% en 2017).

³² La SCSP totale correspond à la part enregistrée en subvention d'investissement et en produit d'exploitation.

Graphique n° 9 : Évolution des revenus contractuels (en M€)

Source : rapports de gestion³³

Les deux principales sources de revenus contractuels proviennent des collectivités locales et des organismes européens, témoignant à la fois d'un bon ancrage local et d'un niveau d'expertise reconnu au niveau européen.

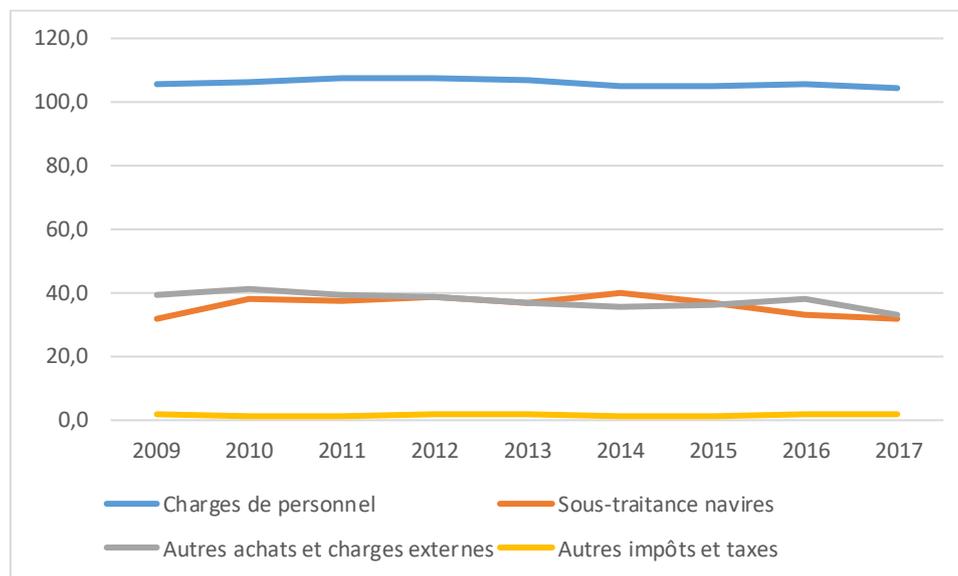
En 2015, la baisse des revenus issus des organismes européens est liée aux difficultés de mise en œuvre du nouveau contrat avec le FEAMP pour la collecte des données halieutiques (voir *supra* point 1.1.2).

Les revenus issus des partenaires privés arrivent en troisième position et ne représentent que 6 % des revenus d'exploitation, ce qui semble faible pour un EPIC. Ces revenus proviennent très largement de quelques clients issus du secteur pétrolier. Cette dépendance à un nombre réduit de donneurs d'ordre issus d'un même secteur économique explique en grande partie les fortes variations observées durant les années 2013, 2015 et 2017.

Compte tenu de son statut d'EPIC, de ses infrastructures de recherche (flotte, bassins, etc...) et de son expertise reconnue dans de nombreux domaines porteurs de développement économique (énergie marine, biotechnologie, robotique sous-marine, exploration minière, analyse de l'impact de telles activités sur les écosystèmes marins ...), l'institut dispose de nombreux atouts (voir *supra* encadré n° 1) qu'il doit mieux exploiter pour développer ses revenus contractuels et permettre ainsi de concentrer la SCSP sur le financement de l'activité non concurrentielle de l'établissement.

³³ Du fait du changement de système de gestion, la direction financière n'a pas été en mesure de nous fournir la ventilation des revenus contractuels par catégorie pour l'année 2017.

4.4.1.1.1 Les charges d'exploitation

Graphique n° 10 : Évolution des charges d'exploitations hors provisions et autres charges (en M€)

Source : rapports financiers avec retraitements Cour des comptes

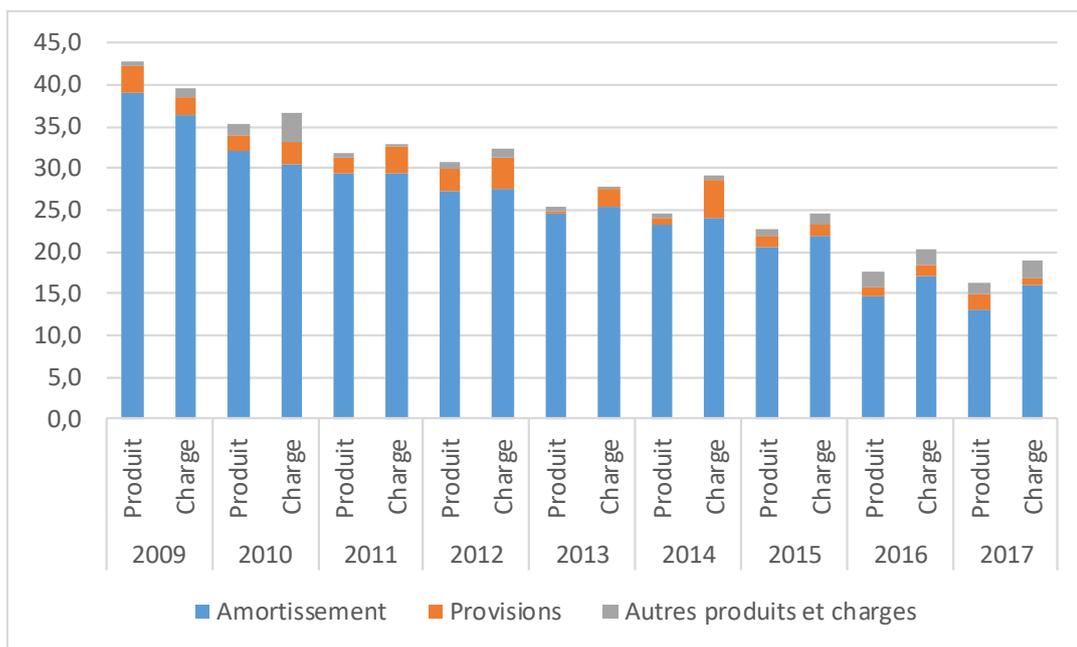
Les charges de personnel constituent le poste de charges prépondérant. Leur poids au sein des charges d'exploitation est stable autour de 59 %. La masse salariale n'enregistre pas de variation significative sur la période examinée et diminue globalement de 1,2 M€, soit 1,2 %, entre 2009 et 2017. L'effectif moyen ETPT s'élève en 2017 à 1 536 salariés, en recul de 1,2 % par rapport à 2009. L'évolution des salaires moyens des cadres et des techniciens administratifs est maîtrisée³⁴.

La sous-traitance des navires, principalement confiée au GIE Genavir, représente en moyenne 19 % des charges d'exploitation. Ce poste connaît une amplitude importante sur la période examinée (+19 % en 2010, -9 % en 2015 et en 2016), liée principalement à la programmation des campagnes en mer et à l'évolution du prix du carburant.

Les autres achats et charges externes correspondent à une multitude de dépenses dont les principales catégories concernent les prestations sous-traitées, les achats non stockés³⁵ et la maintenance. En 2017, la baisse de 7,8 M€ des prestations sous-traitées est en lien direct avec la baisse des contrats avec les partenaires privés.

³⁴ Pour les salariés EPIC, le salaire moyen en 2017 des cadres et des techniciens administratifs est respectivement de 52 383 € et 39 041 €. En 2009, le salaire moyen était de 51 492 € et 34 737 €.

³⁵ Electricité, gaz, petits équipements et fournitures d'entretien et de laboratoires

Graphique n° 11 : Évolution des charges calculées et des autres produits et charges

Source : balances générales

Les dotations aux amortissements passent de 36,3 M€ en 2009 à 16,2 M€ en 2017. Cette forte baisse résulte en grande partie de la diminution de l'amortissement des frais de recherche et développement³⁶ et de la révision, en 2016, du plan d'amortissement des actifs³⁷. Parallèlement, les reprises de financement liés aux actifs diminuent de 26,1 M€.

La part des dotations aux amortissements non « couverte » par des reprises de subventions est stable à 0,8 M€ de 2009 à 2014, correspondant aux amortissements des actifs réévalués en 2008³⁸. À partir de 2015, cet écart augmente compte tenu du changement de modalités d'enregistrement de la SCSP et représente une charge nette de 3,1 M€ en 2017.

4.4.1.2 Les résultats financier et exceptionnel

L'Ifremer n'ayant pas recours à des financements bancaires, le résultat financier correspond aux revenus issus de ses excédents de trésorerie, ainsi qu'aux dividendes provenant de la société CLS. Le résultat financier produit ainsi une ressource moyenne de 0,2 M€ sur la période.

³⁶ En 2008, l'entreprise a adopté de nouvelles règles d'activation des frais de recherche et développement.

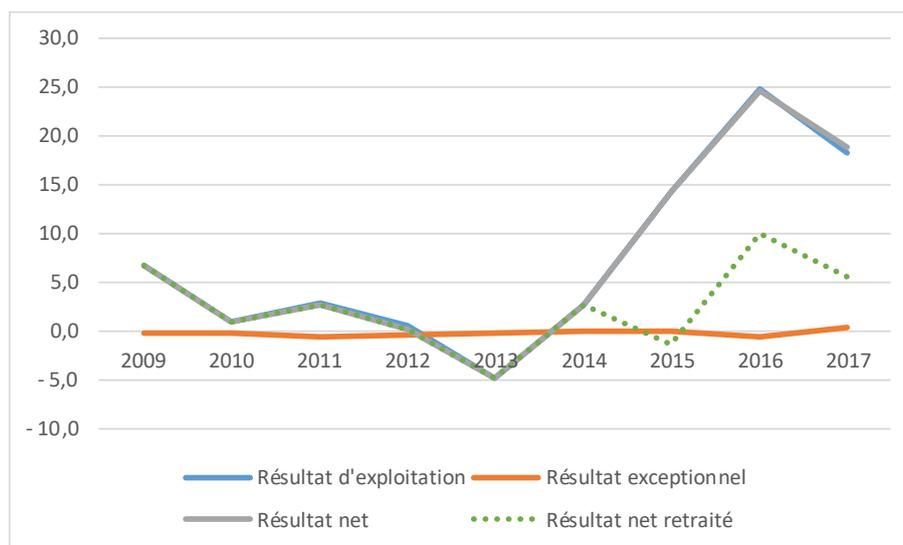
³⁷ Conformément à la réglementation comptable, la mise en œuvre du nouveau plan d'amortissement a été effectuée selon la méthode prospective, sans incidence sur les amortissements passés. L'allongement des durées se traduit par une diminution des dotations de l'exercice 2016 évaluée à 4,1 M€.

³⁸ En 2008, l'entreprise a procédé à une opération de réévaluation de 24,4 M€ de ses actifs immobiliers.

Le résultat exceptionnel ne présente pas de montant significatif sur la période. Il est principalement constitué d'actifs mis au rebut compensés par les reprises de subventions d'investissements.

4.4.1.3 Le résultat net

Graphique n° 12 : Évolution des résultats



Source : rapports financiers avec retraitements Cour des comptes

Sur la période 2009 à 2014, l'Ifremer a réalisé des résultats nets cumulés de 8,2 M€. Seul l'exercice 2013 est déficitaire de 4,8 M€.

À compter de 2015, les résultats sont très excédentaires en raison principalement de l'incidence du changement de modalités d'enregistrement comptable de la SCSP (cf. paragraphe 4.3.2).

En annulant les effets de ce changement de méthode³⁹, l'exercice 2015 devient déficitaire de 1,4 M€.

Les deux exercices déficitaires correspondent aux deux années marquées par une forte baisse des revenus issus des partenaires privés, témoignant ainsi de la fragilité de l'équilibre économique de l'institut, en cas de baisse de ces revenus. Une telle situation confirme le besoin pour l'Ifremer de se doter d'une démarche d'évaluation et de prévention des risques stratégiques auxquels il se trouve exposé (voir *supra* point 2.2.2).

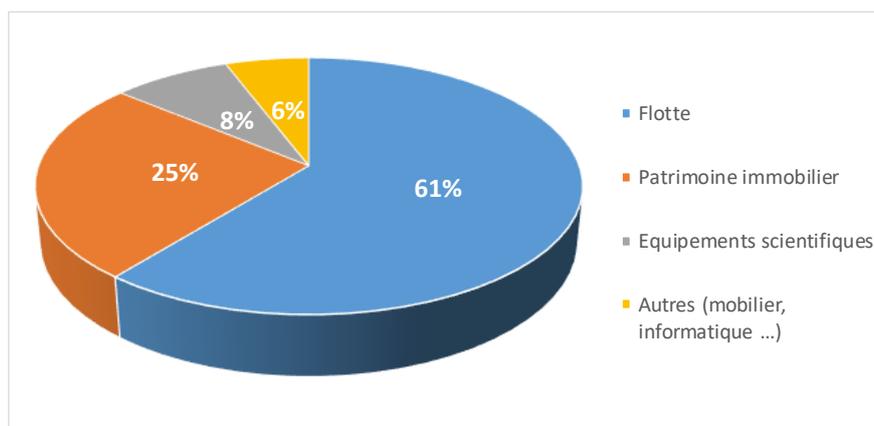
³⁹ Sur la période 2015 à 2017, le résultat net est corrigé par l'affectation d'une part de la SCSP, soit un montant de 16,8M€, en subvention d'investissement, et par les reprises de subvention correspondantes sur une durée moyenne de 15 ans.

4.4.2 L'analyse du bilan

4.4.2.1 Analyse des investissements et de leur financement

L'actif immobilisé net s'élève en moyenne à 210 M€ et représente 72 % du total de l'actif. Il correspond principalement à des actifs corporels, liés à la flotte et au patrimoine immobilier.

Graphique n° 13 : Répartition des actifs corporels nets au 31 décembre 2017



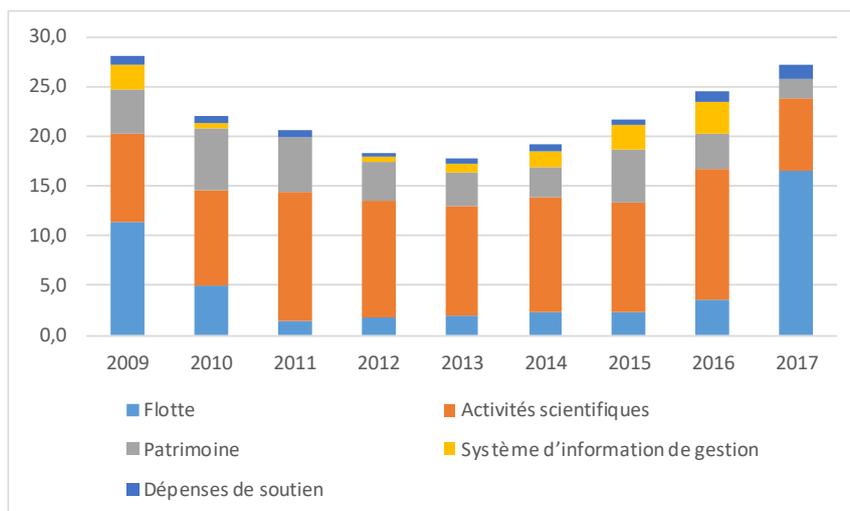
Source : Cour des comptes à partir de la balance générale

Le taux d'usure des actifs corporels⁴⁰ ressort à 35 % en 2017 contre 45 % en 2009, traduisant un vieillissement de la flotte et du patrimoine immobilier.

L'institut détient également des participations minoritaires dans plusieurs sociétés pour un montant net de 0,7 M€ (voir détail en annexe 4). Sur la période, ces participations ont engendré 1,2 M€ de dividendes. La principale participation correspond aux titres détenus dans la société CLS pour un montant de 0,4 M€. Cette société a connu un développement important de son activité et de ses résultats. **Ainsi, au 31 décembre 2017, la quote-part des capitaux propres détenus s'élève à 8,8 M€ en progression de 159 % par rapport à fin 2009, et représente une plus-value latente de 8,4 M€ pour l'institut.**

De 2009 à 2017, l'institut a réalisé des investissements cumulés de plus de 213 M€, soit un montant moyen de 23,7 M€.

⁴⁰ Rapport entre la valeur nette et la valeur brute comptable des actifs corporels.

Graphique n° 14 : Évolution des investissements par catégorie

Source : rapports de gestion

Les équipements scientifiques constituent le premier poste d'investissement (environ 50 % des dépenses). Concernant la flotte, deux investissements majeurs ont été réalisés durant la période contrôlée : la modernisation de l'Atalante en 2009 (coût global de 13 M€) et la jouvence de la Thalassa en 2017 (coût global de 14 M€). Enfin, les investissements dans le patrimoine immobilier constituent le troisième poste (19 %) et représentent un montant annuel moyen de 4,1 M€. Au vu du nombre de sites exploités et de leur ancienneté, ce montant semble faible. Le bilan du SPSI 2011-2015 indique ainsi un retard important dans l'exécution des travaux structurants⁴¹, du fait « *d'arbitrages budgétaires annuels successifs qui ont donné une place prioritaire aux travaux couvrant la sécurité des personnes et des biens parmi l'ensemble des travaux proposés.* » Hors transfert du siège, le SPSI 2016-2020 évalue les investissements à réaliser à 42 M€⁴², dont 39 M€ à charge pour l'Ifremer. Ces travaux concernent principalement les sites de Nantes (19 M€) et Brest (18 M€).

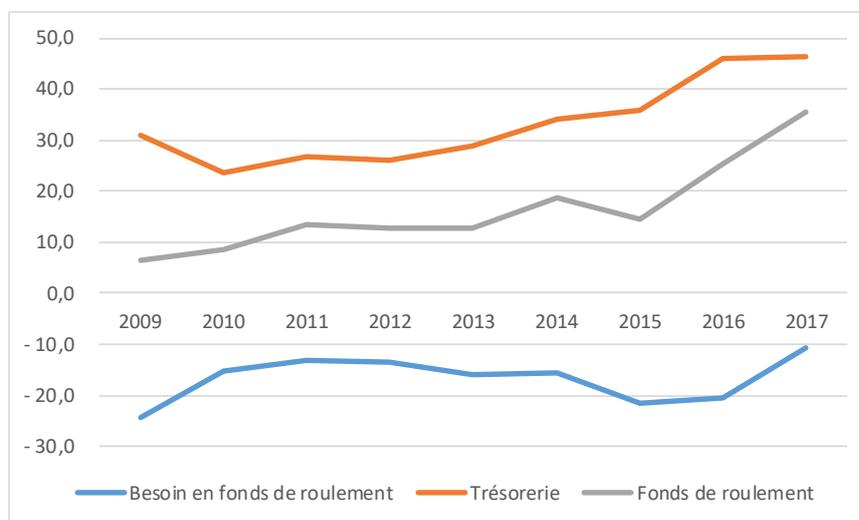
Concernant le financement des investissements, celui-ci provient majoritairement de la SCSP, qui a été affectée en subvention d'investissement pour un montant moyen de 16,8 M€ sur la période 2009 à 2014. Les ressources hors État s'élèvent, en moyenne, à 5,4 M€ et proviennent principalement des régions et de l'Union européenne.

⁴¹ Sur les 27,2 M€ de travaux structurants prévus sur la période 2011-2015, 9,7 M€ ont été exécutés, soit un taux de réalisation de 35%.

⁴² Il s'agit d'une hypothèse basse puisque certains travaux prévus ne sont pas chiffrés.

4.4.2.2 Analyse du fonds de roulement

Graphique n° 15 : Évolution des équilibres financiers



Source : rapports financiers

Du fait du versement par avance des principales subventions, et notamment de la SCSP, le besoin en fonds de roulement (BFR) est négatif, ce qui signifie que le cycle d'exploitation génère une ressource de trésorerie. Sur la période 2010 à 2014, le BFR est négatif d'environ 15 M€ chaque année.

En 2015 et 2016, le BFR augmente et dépasse les 20 M€, en raison respectivement d'une hausse des avances sur subventions et de l'arrêt anticipé des paiements, fin 2016, du fait de la mise en place de SAP. En 2017, le BFR, même s'il demeure négatif, diminue fortement à -10,6 M€. Cette diminution s'explique principalement par une hausse de 22,4 M€ des subventions de fonctionnement à recevoir⁴³, compensée partiellement par une hausse de 10,4 M€ des dettes fournisseurs et dettes sur immobilisations, liée notamment aux retards de paiement engendrés par la mise en œuvre de SAP.

Le fonds de roulement progresse de 29,1 M€ sur la période et s'élève à 35,7 M€ au 31 décembre 2017. En dehors de l'année 2015, les ressources générées par la capacité d'autofinancement et par les subventions d'investissements sont supérieures aux investissements et génèrent, chaque année, des excédents qui viennent abonder le fonds de roulement.

Le montant du fonds de roulement au 31 décembre 2017 doit être corrigé par plusieurs éléments. Tout d'abord, certaines subventions d'investissement liées au transfert du siège social ont été comptabilisées au passif avant la réalisation des investissements. Inversement, l'Ifremer enregistre avec un décalage de deux ans les revenus issus des conventions conclues avec le FEAMP ou la DPMA (cf. *supra* 1.1.2.3.1).

⁴³ Dont 14,9 M€ lié à la jouvence du Thalassa.

Tableau n° 9 : Fonds de roulement retraité

	2017
Fonds de Roulement Net Global	35,7
+ subvention d'exploitation FEAMP non comptabilisée *	12,9
- subvention d'investissement perçue d'avance	-6,3
Fonds de roulement retraité	42,3

* Montant évalué sur la base des recettes estimées pour les années 2016 et 2017

Source : données issues de la direction financière

Corrigé de ces éléments, le fonds de roulement pourrait être évalué à 42,3 M€ et représenterait 89 jours de charges d'exploitation décaissables ou 1,6 année d'investissement moyen. L'Ifremer dispose donc d'une marge de sécurité satisfaisante pour poursuivre son activité et réaliser ses investissements.

Enfin, la trésorerie atteint un niveau « record » de 46 M€ fin 2017, traduisant la progression du fonds de roulement.

4.4.2.3 Analyse des provisions pour risques et charges

La provision CET, qui concerne uniquement les salariés de plus de 50 ans, constitue le principal poste des provisions pour risques et charges. Elle s'élève à 12,9 M€ au 31 décembre 2017, en progression de 81% par rapport à fin 2009. L'évolution de cette provision est liée à un changement dans les modalités de calcul en 2014⁴⁴ et à la hausse de 34% du nombre de jours (cf. supra en 3.2.2.5).

Le deuxième poste correspond à la provision Unedic qui s'élève à 1,9 M€ fin 2017, en recul de 0,7 M€ par rapport à 2009.

Enfin, le poste « autres risques » inclut une provision de 1,2 M€ au titre d'un litige relatif aux huîtres triploïdes.

Depuis le début des années 2000, des huîtres génétiquement modifiées, dites « triploïdes », sont commercialisées. Ces huîtres sont issues du croisement d'huîtres diploïdes (deux chromosomes) du milieu naturel avec les huîtres tétraploïdes (quatre chromosomes) mises au point et fournies par l'Ifremer après sélection en laboratoires.

En 2008 et 2009, la plupart des ostréiculteurs professionnels exploitant sur le littoral français ont subi une mortalité importante des naissains d'huîtres. Plusieurs ostréiculteurs du Morbihan et l'Association « Ostréiculteur Traditionnel » saisissent en 2011 le tribunal administratif de Rennes pour déterminer les facteurs susceptibles d'expliquer la mortalité massive des naissains d'huîtres, et notamment savoir si l'introduction des huîtres triploïdes n'est pas à l'origine d'un appauvrissement du patrimoine génétique des huîtres naturelles.

⁴⁴ A compter de 2014, la provision CET n'a plus fait l'objet de calculs actuariels et a été comptabilisée sur des valeurs réelles. Le surplus enregistré sur l'exercice 2014 a été de plus de 3M€ par rapport à 2013.

Dans le cadre de cette procédure, le rapport d'expertise, rendu le 14 avril 2014, relève une « absence de diagnostic médical » de la part de l'Ifremer qui « l'a empêché de formuler le moindre avis et de faire des recommandations en temps utile aux décideurs, l'État notamment, ... pour tenter de limiter la diffusion du virus dans le milieu marin ». À la suite de ce rapport, cinq ostréiculteurs ont formé en 2017 et 2018 des demandes indemnitaires à l'encontre de l'Ifremer, au titre du préjudice économique subi, pour un montant total de 2,8 M€.

Le 11 mars 2019, le tribunal administratif de Rennes a estimé que l'Ifremer n'avait pas commis de faute dans l'étude du phénomène de mortalité massive des naissains d'huîtres durant les années 2008 à 2012 et n'est donc pas responsable des préjudices subis par les ostréiculteurs. Ces derniers ont fait appel du jugement.

Au-delà du risque financier, on peut toutefois se demander, à l'instar de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), « si l'Ifremer n'est pas juge et partie, dans la mesure où, d'une part, il évalue les risques et que, d'autre part, il vend les naissains »⁴⁵. Conscient de cette situation, l'établissement souhaite transférer dès que possible cette production et est en attente du cadre réglementaire en cours de préparation au ministère de l'agriculture (voir supra 1.1.5.1).

4.4.3 Analyse des engagements hors bilan

Le principal engagement hors bilan correspond aux indemnités de fin de carrière prévues par la convention collective⁴⁶. Compte tenu de l'ancienneté et de l'âge moyen des salariés, cet engagement a été évalué à 23,7 M€ au 31 décembre 2017, en progression de 33 % par rapport à 2009.

Sur la période examinée, l'Ifremer a versé 9,9 M€ d'indemnités liées à des départs en retraite, soit un montant moyen de 1,1 M€ par an. Compte tenu des enjeux financiers, il semblerait opportun que ces engagements soient comptabilisés au passif, comme cela est recommandé par le recueil des normes comptables des établissements publics⁴⁷. Ce choix permettrait dès lors de lisser la charge comptable plutôt que de la constater uniquement l'année de son versement⁴⁸.

⁴⁵ Extrait du rapport de l'OPECST sur « Les enjeux économiques, environnementaux, sanitaires et éthiques des biotechnologies à la lumière des nouvelles pistes de recherche » en date du 4 octobre 2018.

⁴⁶ Lors de son départ à la retraite, la convention collective en vigueur prévoit que le salarié perçoit « une indemnité correspondant à 2 mois de salaire (salaire de base, prime de rendement mensuelle, éventuellement prime d'ancienneté, 1/12 du 13ème mois) majorée d'une indemnité supplémentaire de 147 points (650 € au 1^{er} avril 2008) par année d'ancienneté à partir de la sixième année. Cette indemnité supplémentaire est plafonnée à 4 530 points (20 K€ au 1^{er} avril 2008). »

⁴⁷ La norme 13 du RNCEP précise : « L'organisme peut être tenu de verser des avantages, par exemple des indemnités de départ ou des compléments de retraite lors du départ en retraite de ses personnels. L'organisme peut comptabiliser à ce titre une provision pour charges ou mentionner ces engagements dans l'annexe, étant entendu que la comptabilisation au bilan constitue la méthode préférentielle. »

⁴⁸ A titre d'exemple, l'exercice 2017 se caractérise par une diminution globale de 1,2 M€ des charges de personnel, résultant principalement d'une baisse de 1,6 M€ des indemnités versées suite à des départs en retraite.

Il convient de préciser que l'institut dispose, fin 2017, d'un montant de réserves libres de 46,7 M€⁴⁹ qui permettrait la comptabilisation de ce changement de méthode.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La fonction financière et comptable de l'institut, autrefois dispersée dans un réseau d'agences secondaires et de services intégrés aux centres régionaux, a été centralisée à la faveur de l'aboutissement du projet de nouvel outil informatique. Dans son principe, cette nouvelle organisation, couplée avec le nouveau progiciel de gestion, doit permettre une harmonisation des méthodes de travail, une professionnalisation des équipes et une meilleure coordination des acteurs. Il apparaît toutefois dommageable que le rôle de l'agence comptable n'ait pas été intégré dans cette démarche. Ainsi, le service facturier a été abandonné et il n'existe aucun plan de contrôle hiérarchisé des pièces de dépense, malgré les volumes traités. Il en ressort des contrôles redondants effectués par l'ordonnateur et le comptable.

L'Ifremer a adopté les nouvelles règles de présentation budgétaire fixées par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) avec un an de retard, au 1^{er} janvier 2017. L'appropriation de la démarche est encore partielle à la fin de la période sous revue : le budget a ainsi été élaboré en droits constatés y compris pour 2017 et les taux d'exécution en crédits de paiement (CP) sont nettement inférieurs à 100 %.

S'agissant du changement de progiciel de gestion, le projet lancé en 2012 avec une enveloppe initiale de 4,1 M€, a connu un retard de près de trois ans pour le module finances, sa livraison n'étant intervenue qu'en janvier 2017. Son coût global, fin 2017, est en outre plus de trois fois supérieur au budget envisagé, non compris des investissements complémentaires requis sur 2018-2020 et des coûts de fonctionnement élevés, estimés à 2 M€ en 2018. La Cour déplore fortement les défaillances relevées dans la définition et le pilotage de ce projet informatique, qui ont obéré les capacités d'investissement de l'institut. Enfin, la première clôture comptable avec le nouveau PGI a représenté un chantier dense et compliqué, notamment pour la reprise des données des commandes d'achat. En matière de maîtrise des risques, l'institut ne dispose pas à ce jour d'un document organisant le contrôle interne budgétaire et comptable et le dispositif doit être complété pour être en conformité avec les préconisations de la réglementation GBCP.

Les modalités de délégation de signature en matière d'achat ont méconnu les prescriptions des instructions comptables relatives aux EPIC. Cela s'est traduit par des actes d'engagement irréguliers. Un travail de remise à plat des délégations était en cours fin 2018. De même, en matière de certification du service fait, des contrôles par échantillon ont fait apparaître des anomalies, que la mise en place d'un nouveau PGI en 2017 semble avoir permis de régulariser. Enfin, les outils de pilotage et de contrôle des achats restent perfectibles. Ainsi, l'institut n'avait pas paramétré en 2018 son nouveau PGI, pour réaliser une computation des seuils d'achats par fournisseur au fil de l'eau. Cela nuit au bon contrôle a priori des achats.

L'institut, doté volontairement d'un commissaire aux comptes à compter de l'exercice 2009, voit ses comptes certifiés sans réserve depuis l'exercice 2015. La Cour relève toutefois deux sujets d'amélioration : l'enregistrement au passif des engagements de retraite (environ 24 M€) ; l'ajustement des modalités de calcul de la provision Unedic.

⁴⁹ Ce montant correspond à la somme du report à nouveau et des réserves facultatives.

Enfin, en matière d'analyse financière, seul l'exercice 2013 a été déficitaire. La situation financière paraît globalement saine. Cela se traduit par un fonds de roulement couvrant 89 jours de charges d'exploitation décaissables ou 1,6 année d'investissement moyen, soit une marge de sécurité satisfaisante pour poursuivre l'activité et réaliser les investissements. La Cour observe cependant quelques tensions sur les recettes industrielles qui souffrent d'une relative atonie, ce qui est notable s'agissant d'un EPIC. Il est donc impératif de développer les ressources propres, ce pour quoi l'établissement dispose d'atouts multiples.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 13. [Ifremer] : renforcer le partenariat entre ordonnateur et agent comptable en matière de dépense, par la mise en œuvre d'un service facturier dans des conditions garantissant la sécurité et la régularité de la chaîne de la dépense, voire par des contrôles sélectifs (contrôle hiérarchisé de la dépense ou contrôle allégé en partenariat).*
- 14. [Ifremer, DGRI] : accroître la part des ressources propres issues des partenariats industriels dans le modèle économique de l'institut, en visant un objectif régulier et pérenne d'au moins 5 %.*
- 15. [Ifremer] : comptabiliser, dans les meilleurs délais, au passif du bilan l'engagement au titre des indemnités de fin de carrière.*

ANNEXES

Annexe n° 1. Soldes intermédiaires de gestion	73
Annexe n° 2. Bilan	74
Annexe n° 3. Liste des filiales et participations au 31 décembre 2017	75
Annexe n° 4. Action internationale de l'Ifremer : un positionnement reconnu, fondé sur un modèle original.....	76
Annexe n° 5. Stratégie et contrats d'objectifs de l'Ifremer	77
Annexe n° 6. Politique de site de l'Ifremer et relations avec les collectivités territoriales ...	78
Annexe n° 7. Évaluations scientifiques de l'Ifremer.....	81
Annexe n° 8. Le compte épargne temps à l'Ifremer.....	82
Annexe n° 9. Travaux immobiliers (investissement) en M€.....	84
Annexe n° 10. Coûts de fonctionnement des différents sites de l'Ifremer	85
Annexe n° 11. Dépenses d'investissement réalisées par l'Ifremer et financements externes	86
Annexe n° 12. Caractéristiques de la gestion des ressources humaines de l'Ifremer	87
Annexe n° 13. : Caractéristiques de la gestion budgétaire de l'Ifremer	92

Annexe n° 1. Soldes intermédiaires de gestion

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 non contrôlé	Δ 2009-2017	% Δ 2009-2017
+ Production vendue	26,5	23,3	22,4	23,6	15,6	23,2	18,1	21,6	12,4	13,5	-14,1	-53,2%
+ Subventions	157,6	163,3	166,3	162,5	159,8	163,9	174,0	181,2	177,8	204,7	20,2	12,8%
+ Redevances brevets et revenus immeubles	0,6	0,8	0,6	1,0	3,0	1,1	1,1	0,8	0,8	1,7	0,3	47,0%
Revenus d'exploitation	184,7	187,3	189,4	187,2	178,3	188,1	193,3	203,6	191,0	219,9	6,4	3,4%
+ Production immobilisée	1,2	2,1	1,1	2,0	1,7	1,3	1,6	1,9	0,8	0,0	-0,4	-32,6%
- Achats et charges externes	71,4	79,2	76,6	77,5	73,6	75,8	72,6	71,0	65,0	88,1	-6,3	-8,9%
- Impôts, taxes et versements assimilés	9,7	9,7	9,9	10,0	9,3	9,3	9,2	9,5	9,7	9,6	0,1	0,6%
- Charges de personnel	97,5	98,1	99,1	99,3	99,3	97,3	97,0	97,4	96,2	98,4	-1,3	-1,4%
Excédent brut d'exploitation	7,4	2,5	4,9	2,3	-2,2	7,2	16,0	27,5	20,9	23,8	13,6	184,6%
% EBE	4,0%	1,3%	2,6%	1,3%	-1,2%	3,8%	8,3%	13,5%	11,0%	10,8%		
+ Reprises sur provisions et transferts de charges	38,6	31,5	30,7	30,1	25,0	24,1	22,0	16,8	16,1	15,2	-22,5	-58,3%
+ Produits de gestion courante	0,4	1,0	0,3	0,6	0,3	0,6	0,7	0,9	0,2	0,0	-0,2	-46,3%
- Dotations aux amortissements et provisions	38,5	33,2	32,5	31,4	27,6	28,7	23,3	18,6	16,7	19,4	-21,8	-56,5%
- Autres charges	1,1	0,8	0,4	1,0	0,4	0,4	1,2	1,7	2,2	2,0	1,0	90,0%
Résultat d'exploitation	6,7	1,0	2,9	0,6	-4,8	2,7	14,2	24,9	18,3	17,5	11,6	173,0%
% REX	3,6%	0,5%	1,5%	0,3%	-2,7%	1,4%	7,3%	12,2%	9,6%	8,0%		
+ Produits financiers	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3	0,1	0,1	0,3	0,4	0,3	0,2	72,9%
- Charges financières	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	-79,0%
Résultat courant avant impôts	6,8	1,2	3,1	0,7	-4,5	2,8	14,2	25,2	18,7	17,8	11,9	174,8%
+ Produits exceptionnels	3,7	2,7	0,9	0,3	0,1	0,0	0,8	0,1	0,3	0,0	-3,4	-91,7%
- Charges exceptionnelles	3,9	2,9	1,5	0,7	0,4	0,1	0,8	0,7	0,0	0,0	-3,9	-100,0%
- Participation des salariés	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	#DIV/0!
- Impôts sur les bénéfices	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	191,3%
Résultat net	6,6	0,9	2,6	0,2	-4,8	2,6	14,2	24,6	18,9	17,8	12,3	184,8%

Note : pour faciliter la comparaison des exercices, les reprises de subventions d'investissement comptabilisés en produits exceptionnels de 2009 à 2013 ont été reclassés en produits d'exploitation.

Annexe n° 2. Bilan

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 non contrôlé	Δ 2009-2017
Immobilisations incorporelles	7,1	7,4	6,2	7,4	8,4	9,5	11,5	16,0	17,1	17,7	10,0
Immobilisations corporelles	217,8	208,8	201,1	192,1	184,7	179,4	178,1	181,9	197,0	203,5	-20,8
Immobilisations financières	6,2	6,4	6,3	6,3	6,4	6,5	6,7	7,0	7,1	7,3	0,9
Actif immobilisé net	231,1	222,6	213,6	205,7	199,5	195,5	196,2	204,9	221,2	228,5	-9,9
Stocks et en-cours	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Avances versés sur commandes	0,4	0,3	2,7	3,7	3,6	3,9	3,9	3,7	0,4	4,2	0,0
Clients et comptes rattachés	17,7	14,3	15,2	18,1	9,8	10,2	7,2	9,6	8,2	4,5	-9,5
Autres créances	22,7	33,7	38,5	39,7	30,9	26,0	26,8	32,6	56,2	52,0	33,5
Créances hors exploitation	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	1,1	0,2	0,2	0,4	0,2
Charges constatées d'avance	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2
Actif circulant hors trésorerie	41,0	48,5	56,6	61,6	44,5	40,2	39,0	46,2	65,0	61,2	24,0
Trésorerie	30,9	23,8	26,7	26,3	29,0	34,2	36,1	46,1	46,3	66,1	15,4
Ecart de conversion et compte de régulation	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
ACTIF	303,1	294,9	296,9	293,6	273,0	269,9	271,3	297,2	332,5	355,7	29,5
En euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 non contrôlé	Δ 2009-2017
Apports en dotation	7,7	1,4	1,4	1,4	1,5	161,4	142,8	132,8	131,1	124,7	123,4
Écarts de réévaluation	24,4	22,0	22,0	22,0	22,0	19,6	18,8	18,8	16,3	16,3	-8,1
Réserves	-7,4	2,4	1,5	4,1	4,1	1,7	5,2	18,5	35,5	35,5	42,9
Report à nouveau	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	1,2	11,2	30,1	11,2
Résultat de l'exercice	6,6	0,9	2,6	0,2	-4,8	2,6	14,2	24,6	18,9	17,8	12,3
Subventions d'investissements	195,2	192,3	186,4	178,0	175,9	10,7	11,0	15,6	25,9	30,9	-169,2
Capitaux propres	226,6	219,1	213,8	205,6	198,7	196,3	192,2	211,3	238,9	255,3	12,3
Provisions pour risques et charges	11,2	12,2	13,2	12,9	13,6	17,8	18,5	19,1	17,9	20,3	6,8
Dettes financières	0,0	0,0									
Avances et acomptes reçus	2,9	2,3	1,0	4,4	1,3	0,3	0,5	0,2	0,3	0,7	-2,6
Fournisseurs et comptes rattachés	13,9	13,5	16,1	17,7	10,7	10,3	8,4	11,3	17,0	14,8	3,1
Personnel et comptes rattachés	11,6	11,3	11,4	11,2	11,5	11,2	11,5	12,0	10,1	10,9	-1,5
Sécurité sociale et organismes sociaux	10,7	10,3	11,2	11,4	11,5	11,2	11,2	10,1	10,0	11,7	-0,7
Etat et collectivités	7,4	9,4	10,0	5,9	4,6	4,2	5,4	9,5	3,9	2,0	-3,5
Avances et acomptes sur subventions	4,7	8,0	11,4	14,1	12,3	11,0	15,0	16,2	22,1	25,7	17,4
Dettes d'exploitation	51,2	54,8	61,1	64,7	52,1	48,1	51,9	59,4	63,4	65,8	12,2
Dettes sur immobilisations	7,9	5,3	7,5	9,0	5,7	3,3	5,1	4,4	9,1	5,3	1,3
Autres dettes	3,9	2,9	1,0	1,3	2,7	4,0	3,5	3,0	2,9	8,8	-1,0
Dettes hors exploitation	11,8	8,2	8,5	10,3	8,4	7,3	8,6	7,3	12,0	14,1	0,2
Produits constatés d'avance	2,3	0,6	0,3	0,1	0,2	0,4	0,0	0,1	0,3	0,2	-2,0
PASSIF	303,0	294,9	296,9	293,6	273,0	269,9	271,3	297,2	332,6	355,7	29,5

Annexe n° 3. Liste des filiales et participations au 31 décembre 2017

Entité détenue	Activité	Valeur brute	Valeur nette comptable	% détention	QP capitaux propres détenus fin 2009	QP capitaux propres détenus fin 2017	Variation QP détenue	Dividendes 2009 / 2017
COFREPECHE	SA qui a s'apparente à un « bureau d'études » international en pêche, aquaculture et environnement marin.	0,0	0,0	9,4%	0,0	0,1	0,1	
SEM DE PLEUBIAN (ex CEVA)	SEML qui exploite un centre technique dédié à l'étude et à la valorisation des végétaux marins.	0,1	0,1	25,0%	-0,6	0,0	0,6	
COLLECTE LOCALISATION DES SATELLITES (CLS)	Filiale du CNES, d'ARDIAN et d'IFREMER, société internationale qui fournit des solutions d'observation et de surveillance de la Terre depuis 1986.	0,4	0,4	14,1%	3,4	8,8	5,4	1,2
SOCIETE DU BASSIN DE GENIE OCEANIQUE FIRST	SEM qui exploite un bassin multifonctions destiné principalement aux études des ouvrages maritimes de l'industrie pétrolière offshore et de génie côtier.	0,0	0,0	10,3%	0,7	0,6	-0,1	
EDITIONS QUAE	GIE dont les membres sont le CIRAD, l'Ifremer, l'INRA et l'IRSTEA qui a pour activité l'édition scientifique et technique	0,1	0,1	12,5%	0,1	0,1	0,0	
Total		0,7	0,7		3,6	9,6	5,9	1,2

Annexe n° 4. Action internationale de l'Ifremer : un positionnement reconnu, fondé sur un modèle original

Le modèle Ifremer ne se retrouve qu'exceptionnellement dans les grandes nations scientifiques.

C'est en partie le cas aux États-Unis avec l'Agence américaine d'observation océanique et atmosphérique - *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA), à une échelle cependant bien supérieure puisque son budget annuel est de l'ordre de 5 Md€, avec un périmètre de missions plus large.

Les modèles allemand et britannique, plus proches en taille, diffèrent par leur périmètre de mission. Compte tenu de leur taille, de leur proximité géographique et de la nature des moyens opérés, il est usuel de rapprocher l'Ifremer :

- du *National Oceanographic Centre* (NOC) britannique (Southampton) ;
- en Allemagne, des centres Helmholtz de recherche marine et polaire (GEOMAR Kiel et Institut Alfred Wegener (AWI)) et du Marum (au sein de l'université de Brême). Aucun de ces organismes ne présente cependant une homologie stricte avec le modèle intégré de l'Ifremer.

La politique d'action internationale de l'établissement a pour priorité de s'inscrire dans l'Espace européen de la recherche (EER) par des collaborations, la participation aux instances de coordination et de réflexion stratégique, la réponse aux appels à projets. Elle mobilise divers outils de financement nationaux, européens (notamment le Programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD)), voire internationaux afin d'augmenter les collaborations de recherche en sciences marines.

Annexe n° 5. Stratégie et contrats d'objectifs de l'Ifremer

Le plan stratégique à horizon 2020

Un plan stratégique élaboré en 2008 (« *Contribution à une stratégie nationale de recherche en sciences marines* ») visait l'horizon 2020. Il a fait l'objet d'une actualisation en 2013 pour tenir compte des événements survenus au cours des cinq années précédentes⁵⁰ et préparer le deuxième contrat quinquennal de la période sous revue. L'idée maîtresse est que l'Ifremer doit se doter d'un nouveau modèle qui, tout en conservant le caractère intégré⁵¹ faisant son originalité et sa force, soit davantage « *enraciné au cœur du monde de la recherche* » et ouvert sur la société. Cela implique une politique de site d'ambition nationale, avec des partenariats auprès des universités en pointe sur les sciences marines et une approche sélective de la mixité des unités de recherche.

Les orientations et réalisations portées par les contrats d'objectifs réussis

Deux contrats ont été signés au titre de la période sous revue, l'un couvrant la période 2009-2012, l'autre s'achevant en 2018. Ces contrats, répondant à la réflexion stratégique de 2008 actualisée en 2013, ont fait l'objet de comptes-rendus détaillés, pendant leur exécution et en fin de période. Ils présentent des bilans contrastés selon les domaines mais un bon niveau d'ensemble d'atteinte des objectifs.

Le contrat d'objectifs quadriennal 2009-2012

Ce contrat a fait l'objet d'un bilan d'exécution présenté au CA en 2013, en cohérence avec les éléments d'auto-évaluation élaborés pour l'AERES. La majeure partie des 97 actions du contrat est estimée significativement réalisée, seule une vingtaine étant considérée comme achevée. Sur les 32 objectifs du contrat, 27 ont été jugés significativement atteints, cette catégorie incluant ceux pour lesquels « les actions conduites ont aidé à atteindre l'objectif ».

Le contrat d'objectifs 2014-2017 étendu à l'année 2018

Les orientations principales de ce contrat se traduisent en sept objectifs. Un bilan global 2014-2017 a été présenté en CA de juin 2018. Les réalisations et actions de l'institut répondraient à la grande majorité des objectifs et sous-objectifs définis pour les décliner. Les points perfectibles se concentrent sur la politique de valorisation et le dialogue science/société, ainsi que sur la régulation de l'APP, dont les évolutions en fin de période nécessitent une consolidation. Ces points ont été également identifiés dans le cadre de l'évaluation externe du Hcéres. Ils devraient donc inspirer les priorités des prochains plan stratégique et COP.

⁵⁰ Entre autres : lancement et adoption de l'initiative de programmation conjointe en sciences marines à l'échelle européenne intitulée « océans sains et productifs » ; création en 2011, pour la gestion de la flotte océanographique française, d'une unité mixte de service, associant l'Ifremer, l'IRD, l'INSU et l'IPEV ; création des alliances entre organismes de recherche et universités, et, s'agissant de l'Ifremer, en particulier d'Allenvi et d'Ancre ; autonomie financière des universités ; programme d'investissements d'avenir ; réforme des services déconcentrés de l'État sur le littoral et la mer (création des DDTM) et arrivée de nouveaux acteurs, telle l'Agence des aires marines protégées.

⁵¹ *Continuum* recherche, expertise, surveillance.

Annexe n° 6. Politique de site de l'Ifremer et relations avec les collectivités territoriales

La politique de site et les regroupements scientifiques locaux

Au cours de la période sous revue, les deux contrats d'objectifs ont inscrit des priorités en terme de partenariats scientifiques locaux. On peut distinguer trois modalités dans ces partenariats : les groupements de recherche (GDR) et groupements d'intérêt scientifique (GIS) ; les fédérations de recherche (FDR) ; enfin les UMR.

Les GDR et GIS sont une forme souple dont la durée est de l'ordre de quatre ans.

La participation à des fédérations de recherche (FDR) est quant à elle portée par une logique de rapprochement de moyens techniques et de structuration d'axes de recherche partagés avec d'autres organismes, en vue d'être mieux positionné sur des appels à projets nationaux ou internationaux d'excellence. Cette solution a été appliquée en dehors des sites bretois et languedocien, notamment en Manche mer du Nord et Loire-Atlantique. L'Ifremer s'est par exemple impliqué dans une FDR labellisée par le CNRS, l'Institut universitaire Mer et Littoral (IUML), en partenariat avec l'université de Nantes.

Dans une perspective de plus long terme, la formalisation passe par des UMR, principalement sur trois pôles géographiques :

- Bretagne autour du site de Brest qui concentre près de la moitié des personnels de l'institut et abrite 5 UMR ;
- Méditerranée avec deux UMR en Languedoc ;
- Outre-mer avec deux UMR, dont une sur le centre Pacifique à Tahiti et l'autre à Cayenne.

Au total, l'Ifremer est donc impliqué dans neuf UMR et tutelle de huit d'entre elles.

Tableau n° 10 : Les neuf UMR dans lesquelles est impliqué l'Ifremer

Acronyme de l'UMR	Localisation	Partenaires	Effectifs de l'Ifremer 2016 (% de l'effectif total de l'UMR)
UMR LEMAR	Brest	CNRS, Ifremer, IRD, UBO	29 (25%)
UMR LM2E	Brest	CNRS, Ifremer, UBO	12 (50%)
UMR AMURE	Brest	CNRS, Ifremer, UBO	13 (32%)
UMR LOPS	Brest	CNRS, Ifremer, IRD, UBO	51 (60%)
UMR IHPE	Montpellier, Perpignan	CNRS, Ifremer, UM, UPVD	9 (33%)
UMR MARBEC	Sète, Palavas, Montpellier	CNRS, Ifremer, IRD, UM	44 (32%)
UMR EIO	Tahiti	CNRS, Ifremer, IRD, ILM, UPF	19 (42%)
UMSR LEEISA	Cayenne	CNRS, Ifremer, UG	7 (23%)
UMR LBI2M	Roscoff	CNRS, Ifremer ¹⁷ , UPMC	2 (6%)

Source : Ifremer, rapport d'auto-évaluation 2016. Note : l'Ifremer n'est pas tutelle de l'UMR LBI2M.

Y sont regroupés 15 % environ des effectifs de l'Institut. Ce dernier pèse un minimum d'un quart des effectifs de chacune d'entre elles, à l'exception d'une unité basée à Roscoff. Ces données traduisent une approche sélective du recours à la mixité, l'établissement souhaitant

conserver sa capacité à mener une variété de missions (recherche mais aussi surveillance et expertise). En contribuant significativement aux effectifs des UMR auxquelles il participe, il entend être en capacité d'influencer la gouvernance et les choix stratégiques.

Dans le cas de l'outre-mer, la mixité avec le CNRS et l'IRD peut permettre d'accéder à une taille critique et garantir un niveau d'excellence scientifique ainsi qu'un élargissement du périmètre de recherche, au-delà des seules problématiques liées à l'économie maritime locale. Elle vient donc étoffer et renforcer les collaborations naturelles avec les universités locales.

L'institut souligne l'effort de dialogue avec les co-tutelles, rendu indispensable par la variété des pratiques de gestion financière et des ressources humaines, selon le type d'établissement partenaire, notamment son statut juridique (EPIC, EPSCP, EPST). En mobilisant divers canaux d'information, l'Ifremer est en mesure de recenser les données d'effectifs et de budget de fonctionnement correspondant à l'apport des établissements partenaires de ces unités et disposer ainsi d'une vision consolidée, sans toutefois d'actualisation annuelle systématique.

Une telle situation est porteuse de deux limites principales. D'une part, cette asymétrie d'information entre l'institut et les responsables d'UMR limite en partie la capacité à exercer un dialogue de gestion transparent et informé. Si l'institut estime cette situation peu gênante, dans la mesure où il dit doubler le dialogue de gestion interne par un dialogue de gestion externe avec ses partenaires, il escompte néanmoins du projet SI Labo, devant entrer en déploiement courant 2020, un meilleur partage d'information actualisée. Par ailleurs, la variabilité des pratiques de gestion peut induire des effets d'aubaine, par exemple en confiant la gestion d'un contrat de recherche à la tutelle dont les conditions de gestion (prélèvements pour frais administratifs et d'environnement général) sont jugées les plus avantageuses.

Financements apportés par les Conseils régionaux

L'Ifremer obtient des exécutifs régionaux le cofinancement de plusieurs projets d'investissement scientifiques et immobiliers.

On relève notamment, au plan scientifique, le cofinancement par la région PACA du projet CORAL (*Constructive Offshore Robotics Alliance*)⁵² d'un montant total de 5,28 M€.

Sur le volet immobilier, sont à noter :

- le soutien notifié fin 2017 de l'Occitanie à la construction d'un bâtiment à livrer en 2021 sur la station Ifremer de Sète ;
- les projets de réhabilitation d'un bâtiment technologique à Nantes et d'une écloserie expérimentale sur la station de la Tremblade, avec le soutien respectif des régions Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire.

Avec la région Bretagne, vers laquelle il transfère son siège social, l'Ifremer bénéficie d'un soutien particulier.

Deux infrastructures remarquables bénéficient ainsi d'un soutien financier régional :

⁵² Projet de construction d'un engin sous-marin hauturier autonome de type torpille, évoluant en grande profondeur (jusqu'à 6 000 mètres) pour des missions de cartographie et d'inspection des fonds marins.

- la participation d'Ifremer à un réseau mondial de balises océaniques, avec le projet Euro Argo débuté en 2015 (mise en place de l'infrastructure européenne de recherche Euro Argo) et la préparation de la nouvelle phase de sa composante française (Argo France) ;
- des moyens informatiques de traitement de données scientifiques dans le cadre du projet, démarré en 2016, de centre de données DATARMOR doté de moyens renouvelés de stockage, de traitement et de calcul sur données marines.

Dans le cadre du transfert du siège social d'Ifremer à Brest, la région Bretagne a apporté un soutien financier exceptionnel pour couvrir les volets immobilier et social de ce transfert. Se joint à cette enveloppe le financement des travaux, effectués entre juin et septembre 2017, de modernisation à mi-vie du navire hauturier *La Thalassa*.

Annexe n° 7. Évaluations scientifiques de l'Ifremer

L'évaluation de l'AERES en 2013

Cette évaluation a notamment conclu à la nécessité pour l'Ifremer de s'enraciner au cœur du monde de la recherche en consolidant son association aux autres acteurs de la recherche publique (alliances, CNRS, universités) et en renforçant le positionnement de sa direction scientifique. Ce rapport a également pointé les limites de l'ancienne organisation matricielle depuis abandonnée, l'absence d'une politique de site explicite ainsi qu'une sollicitation insuffisante des comités statutaires pour déterminer les priorités scientifiques et technologiques de l'institut.

L'évaluation du Hcéres (2017)

Cette évaluation a appréhendé l'institut dans sa globalité, compte tenu du caractère récent de l'évaluation des unités de recherche. Le rapport s'est concentré sur les points les plus sensibles de l'activité de l'établissement, sans visée exhaustive de son champ d'action, afin d'identifier les actions de progrès à entreprendre. Il s'appuie notamment sur un important travail d'auto-évaluation conduit par l'institut fin 2016, selon une démarche associant ses composantes.

Les principaux constats de cette évaluation restent valables. Ils mettent notamment en exergue la forte reconnaissance internationale de l'institut et son excellence technologique, la dynamique de partenariat inscrite dans les politiques de site, la démarche pluridisciplinaire permettant une approche scientifique de plus en plus intégrée et la reprise d'un dialogue social constructif, mais aussi plusieurs points perfectibles.

Parmi ceux-ci, le Hcéres relève :

- un modèle économique jugé fragile compte tenu de la diversité et du nombre des missions de l'établissement ;
- une culture encore faible du transfert de technologies au regard du potentiel de l'établissement ; une réflexion insuffisante pour assurer l'ouverture de l'institut sur la société au sens large (« science en société ») ;
- une certaine fragilité des fonctions support dans un contexte de refonte des outils informatiques et de transfert du siège social à Brest.

Annexe n° 8. Le compte épargne temps à l'Ifremer**Personnels détenant un CET : scientifique, administratif**

CET	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Personnels DPT scientifique									
- Nombre de salariés bénéficiant d'un CET							507	511	521
- Nombre de jours mis en CET (alimentation)							4550	4600	4715
- Nombre de jours mis en CET consommés (utilisation)							-2979	-3699	-3330
- Nombre de jours restant à utiliser au 31/12/N							39477	40140	41477
2. Personnels "sédentaires" (administratif et direction générale)									
- Nombre de salariés bénéficiant d'un CET							207	205	208
- Nombre de jours mis en CET (alimentation)							1563	1576	1533
- Nombre de jours mis en CET consommés (utilisation)							-2224	-1796	-2085
- Nombre de jours restant à utiliser au 31/12/N							14772	14790	14286
3. Autres personnels									
- Nombre de salariés bénéficiant d'un CET									
- Nombre de jours mis en CET (alimentation)									
- Nombre de jours mis en CET consommés (utilisation)									
- Nombre de jours restant à utiliser au 31/12/N									
(1 + 2 + 3) : Total Nombre de salariés bénéficiant d'un CET	698	711	718	699	710	722	714	716	729
Nombre de jours mis en CET (alimentation)	6870	6745	6286	5722	5823	6202	6113	6176	6248
Nombre de jours mis en CET consommés (utilisation)	-3410	-3178	-3651	-4611	-5351	-4816	-5203	-5495	-5415
Nombre de jours restant à utiliser au 31/12/N	44168	47735	50370	51481	51953	53339	54249	54930	55763
Durée moyenne de détention du CET							8,77	9	9,2

Source : Ifremer

Personnels expatriés détenant un CET

Expatriation	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de personnel expatriés :	39	40	37	33	35	33	31	29	31
Coût total de l'expatriation dont :	1 127 120,32	1 148 506,00	1 165 710,86	1 047 029,73	1 045 292,83	1 045 378,06	1 082 098,96	1 108 612,64	967 464,75
- Indemnité d'éloignement :	448 779,19	439 869,36	461 870,30	432 252,11	438 967,32	432 790,58	452 462,18	455 046,28	431 187,64
- Indemnité de coût de la vie :	482 495,66	508 946,18	485 714,23	424 322,58	428 061,57	414 808,65	434 320,01	453 766,05	380 559,10
- indemnité familiale :	110 218,61	101 901,36	123 484,23	101 196,64	91 106,60	103 539,06	98 514,22	97 895,24	72 669,47
- indemnité logement :	85 626,86	97 789,10	94 642,10	89 258,40	87 157,34	94 239,77	96 802,55	101 905,07	83 048,54
Nombre de personnel expatriés bénéficiant d'un CET :	27	31	30	22	22	22	24	23	20
Nombre de jours inscrit dans leur CET au 31/12/N	2545	2801	2653	2247	2383	2275	2604	2566	2250

Source : Ifremer

Personnels détenant les plus importants CET**7 SALARIES AYANT LE SOLDE DE CET LE PLUS ELEVE EN FIN D'ANNEE 2015 (en jours)**

Nom	Prénom	janv-15	févr-15	mars-15	avr-15	mai-15	juin-15	juil-15	août-15	sept-15	oct-15	nov-15	déc-15
Salarié 2015	1	461,5	461,5	461,5	461,5	461,5	461,5	461,5	461,5	461,5	540,5	540,5	540,5
Salarié 2015	2	344,17	344,17	368,17	368,17	368,17	368,17	368,17	368,17	368,17	368,17	368,17	368,17
Salarié 2015	3	332,07	332,07	332,07	356,07	356,07	356,07	356,07	356,07	356,07	377,07	377,07	378,07
Salarié 2015	4	498,8	498,8	498,8	498,8	498,8	498,8	498,8	498,8	498,8	498,8	498,8	498,8
Salarié 2015	5	337	337	337	337	337	337	337	337	337	348,93	348,93	359
Salarié 2015	6	468	468	468	468	468	468	468	468	468	468	468	490
Salarié 2015	7	321,88	321,88	321,88	336,88	343,38	343,38	343,38	343,38	343,38	352,38	352,38	352,38

7 SALARIES AYANT LE SOLDE DE CET LE PLUS ELEVE EN FIN D'ANNEE 2016 (en jours)

Nom	Prénom	janv-16	févr-16	mars-16	avr-16	mai-16	juin-16	juil-16	août-16	sept-16	oct-16	nov-16	déc-16
Salarié 2016	1	540,5	540,5	540,5	540,5	540,5	540,5	540,5	534,5	517,5	504,5	486,5	470,5
Salarié 2016	2	378,07	378,07	378,07	378,07	378,07	378,07	378,07	378,07	378,07	378,07	400,07	400,07
Salarié 2016	3	320,54	320,54	344,54	344,54	344,54	344,54	344,54	344,54	344,54	375,04	375,04	375,04
Salarié 2016	4	359	359	359	359	359	359	359	359	359	359	359	359
Salarié 2016	5	354,88	354,88	354,88	354,88	354,88	354,88	354,88	354,88	354,88	354,88	354,88	385,88
Salarié 2016	6	314,92	314,92	314,92	314,92	314,92	314,92	314,92	314,92	314,92	314,92	336,92	336,92
Salarié 2016	7	333,4	333,4	333,4	333,4	333,4	333,4	333,4	333,4	333,4	333,4	355,4	355,4

7 SALARIES AYANT LE SOLDE DE CET LE PLUS ELEVE EN FIN D'ANNEE 2017 (en jours)

Nom	Prénom	janv-17	févr-17	mars-17	avr-17	mai-17	juin-17	juil-17	août-17	sept-17	oct-17	nov-17	déc-17
Salarié 2017	1	400,07	400,07	400,07	400,07	400,07	400,07	400,07	400,07	400,07	400,07	446,07	446,07
Salarié 2017	2	375,04	375,04	375,04	375,04	375,04	375,04	375,04	375,04	375,04	375,04	375,04	418,04
Salarié 2017	3	359	359	359	359	359	359	359	359	359	359	378	378
Salarié 2017	4	385,88	385,88	385,88	385,88	385,88	385,88	385,88	385,88	385,88	385,88	385,88	385,88
Salarié 2017	5	336,92	336,92	336,92	336,92	336,92	336,92	336,92	336,92	336,92	336,92	358,92	358,92
Salarié 2017	6	355,4	355,4	355,4	355,4	355,4	355,4	355,4	355,4	355,4	377,4	377,4	377,4
Salarié 2017	7	332	332	332	332	332	332	332	332	332	332	354	354

Source : Ifremer

Annexe n° 9. Travaux immobiliers (investissement) en M€

	Prévision 2018		Prévision 2019		Prévision 2020		Prévision 2021	
Investissement	AE : 17,0	CP : 10,3	AE : 9,6	CP : 8,5	AE : 13,6	CP : 9,7	AE : 5,2	CP : 5,9

Source : SPSI de l'Ifremer 2016-2020

Annexe n° 10. Coûts de fonctionnement des différents sites de l'Ifremer

En l'espèce, les coûts de fonctionnement intègrent le loyer du bâtiment, les taxes, les charges locatives, les assurances, les dépenses de gros entretien récurrent (GER), les contrôles réglementaires, la maintenance des équipements et immeubles, le nettoyage, le gardiennage, la gestion des déchets, des espaces extérieurs, le poste énergies/fluides, les déménagements internes et les aménagements.

	Centres IFREMER	IMPLANTATIONS	2015	2016	2017	Evolution
1	SIEGE	Issy les moulineaux	540 577	524 178	419 803	
2	BRETAGNE	Brest	3 648 050	4 534 108	3 636 752	
2	BRETAGNE	Argenton	93 558	57 881	61 937	
2	BRETAGNE	Concarneau	75 254	32 521	8 158	
2	BRETAGNE	Lorient	110 853	93 261	98 100	
2	BRETAGNE	La Trinité sur mer	49 431	49 025	36 252	
2	BRETAGNE	Dinard	59 250	27 421	2 948	
Total 2	BRETAGNE		4 036 396	4 794 217	3 844 147	
3	MEDITERRANEE	La Seyne-sur-mer	813 622	898 610	736 696	
3	MEDITERRANEE	Sète	314 937	321 120	328 137	
3	MEDITERRANEE	Palavas	393 885	437 619	458 623	
3	MEDITERRANEE	Bastia	34 530	33 141	34 870	
3	MEDITERRANEE	Montpellier	333		1 077	
Total 3	MEDITERRANEE		1 557 307	1 690 490	1 559 403	
4	ATLANTIQUE	Nantes	967 205	852 674	961 737	
4	ATLANTIQUE	Montauray- Anglet	13 055		12 184	
4	ATLANTIQUE	Arcachon	53 277	55 548	50 288	
4	ATLANTIQUE	Bouin	73 176	90 017	101 794	
4	ATLANTIQUE	La Tremblade	273 009	266 365	263 789	
4	ATLANTIQUE	L'Houmeau	106 171	91 350	83 208	
Total 4	ATLANTIQUE		1 485 893	1 355 954	1 473 000	
5	MER DU NORD	Boulogne	236 177	234 277	234 005	
5	MER DU NORD	Port-en-Bessin	118 929	135 479	123 168	
Total 5	MER DU NORD		355 106	369 756	357 173	
6	OUTRE-MER	Martinique	136 793	167 692	189 251	
6	OUTRE-MER	Guyane	91 748	79 035	57 105	
6	OUTRE-MER	La Réunion	62 378	49 401	27 707	
6	OUTRE-MER	Tahiti	450 282	450 314	362 482	
6	OUTRE-MER	St Pierre et Miquelon	3 096	102	198	
6	OUTRE-MER	Nouméa			33 160	
6	OUTRE-MER	St Vincent		32 359	5 727	
TOTAL 6	OUTRE-MER		744 297	778 903	675 630	
		TOTAL IFREMER	8 719 576	9 513 498	8 329 156	

Source : réponse de l'Ifremer au questionnaire de la Cour.

Annexe n° 11. Dépenses d'investissement réalisées par l'Ifremer et financements externes

Centres	Sites	Investissement 2015	Investissement 2016	Investissement 2017	2015	2016	2017
1-Issy-les-Moulineaux	Issy-les-Moulineaux	6 000 €	8 147 €	80 €			
2-Bretagne	Brest	2 653 624 €	1 624 916 €	575 783 €	346 000 €	financement région (CREAM)	346 000 €
						financement région (CREAM)	500 000 €
							financement Brest Métropole (nouveau siège Ifremer)
2-Bretagne	Argenton	8 545 €	9 731 €	- €			
2-Bretagne	Concarneau	- €	- €	- €			
2-Bretagne	Lorient	950 €	44 160 €	659 €			
2-Bretagne	La Trinité/Mer	- €	- €	- €			
2-Bretagne	Dinard	- €	1 175 €	- €			
3-Méditerranée	La Seynesur-Mer	55 295 €	109 076 €	3 930 €			
3-Méditerranée	Sète	247 610 €	192 887 €	167 823 €			
3-Méditerranée	Palavas	942 876 €	38 515 €	4 984 €	502 860 €	financement CIRAD 150k€ ; financement FEDER 353k€ (projet MeDITERA)	223 360 €
						financement FEDER (MeDITERA)	
3-Méditerranée	Bastia	- €	- €	- €			
3-Méditerranée	Montpellier	8 067 €	- €	- €			
5-Atlantique	Nantes	486 152 €	456 170 €	255 018 €			
5-Atlantique	Montauray - Anglet		- €	- €			
5-Atlantique	Arcachon	59 700 €	11 681 €	- €			
5-Atlantique	Bouin	16 550 €	10 487 €	- €			
5-Atlantique	La Tremblade	72 337 €	82 307 €	67 340 €			
5-Atlantique	L'Houmeau	- €	1 191 €	36 281 €			
6-Manche Mer du Nord	Boulogne	136 613 €	16 085 €	236 190 €			
6-Manche Mer du Nord	Port-en-Bessin	26 116 €	23 292 €	8 990 €			
7-Outre-Mer	Martinique	29 234 €	107 830 €	8 485 €			
7-Outre-Mer	Guyane	4 146 €	- €	4 947 €			
7-Outre-Mer	La Réunion	- €	- €				
7-Outre-Mer	Tahiti	215 492 €	386 999 €	116 564 €			
7-Outre-Mer	Saint-Pierre et Miquelon	- €	- €				
7-Outre-Mer	Nouméa		- €				
7-Outre-Mer	Saint Vincent		2 105 €				
TOTAL		4 969 307 €	3 126 754 €	1 487 075 €	848 860 €		569 360 €
							500 000 €

Source : Réponse de l'Ifremer au questionnaire de la Cour

Annexe n° 12. Caractéristiques de la gestion des ressources humaines de l'Ifremer**Une Organisation de la DRH selon trois composantes**

- Le service central assure le pilotage d'ensemble de la direction. Il définit la stratégie et la politique de l'institut en matière de gestion des ressources humaines. Il apporte son expertise à tous les acteurs des ressources humaines. Il est responsable en dernier ressort des recrutements, contrôle et approuve l'ensemble des contrats de travail. Il pilote également les évolutions du systèmes d'information des ressources humaines.
- Les responsables ressources humaines (RRH) de département, sous l'autorité de la directrice des ressources humaines, ils travaillent au sein des départements scientifiques. Ils sont l'interface entre le directeur de département et la DRH. Ils assurent la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences du département, l'évaluation des besoins du département. Ils assurent une information permanente du service central et des services ressources humaines des centres afin que ces derniers disposent de tous les éléments nécessaires à la bonne gestion des effectifs.
- Les services ressources humaines (SRH) des centres, sous l'autorité de la directrice des ressources humaines, assurent la gestion de proximité du personnel rattaché à leurs centres. Ils apportent leur concours aux directeurs de centre dans leur rôle de chef d'établissement. Ainsi, ils préparent et assurent le suivi des instances représentatives (DP, CE, CHSCT).

L'évolution des effectifs et des rémunérations

Malgré de nombreux changements de périmètre entre les catégories hors accord collectif et hors champs, les salariés de l'Ifremer sont pour la très grande majorité d'entre eux (88 % des ETPT en 2016 et 2017) soumis à accord collectif. Le décret n° 83-1260 du 30 décembre 1983 fixant les dispositions statutaires communes aux corps de fonctionnaires des établissements publics scientifiques et technologiques (EPST) ne leur est donc pas applicable. Le statut de fonctionnaire EPST, encore présent à l'Ifremer, est hérité principalement de l'ISTPM, il est donc appelé à disparaître très prochainement.

Tableau n° 11 : Évolution et composition de l'effectif total de l'IFREMER en ETPT (2009-2018)

Composition et évolution des effectifs (exprimés en ETPT)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Prévision 2018
1. Total des effectifs sous accord collectif	1 324,11	1 346,72	1 360,13	1 338,38	1 311,23	1 278,90	1 324,68	1 320,05	1 350,90	1 351,48
1. a : CDI			1192,55	1173,31	1174,76	1173,77	1205,18	1202,17	1230,68	1230,25
1. b : CDD de droit commun			167,58	165,06	136,47	105,13	119,50	116,68	118,62	121,23
1. c : CDD d'usage								1,2	1,6	
2. Total des effectifs hors accord collectif/hors champ	230,43	236,10	226,22	222,08	223,34	217,96	167,61	178,61	184,94	185,70
2. a : CDI			53,04	50,03	47,85	47,43				
2. b : CDD de droit commun			1,58	1,24	2,18	2,94				
2. c : fonctionnaires affectés			62,52	55,89	49,9	41,42	34,03	29,18	25,9	19,63
2. d : autres (doctorants, stagiaires, apprentis...)			109,08	114,92	123,41	126,17	133,58	149,43	159,04	166,07
1 + 2 : Effectif total	1 554,54	1 582,82	1 586,35	1 560,46	1 534,57	1 496,86	1 492,29	1 498,66	1 535,84	1 537,18

Source : réponse de l'IFREMER au questionnaire n°2 de la Cour

Au 31/12/2017, les cadres EPIC et EPST représentent 62,23 % du personnel de l'Ifremer. Cette proportion a légèrement augmenté au cours des trois dernières années.

Au 31/12/2017, l'âge moyen des salariés sous statut EPST est de 59,27 ans (contre 44,17 ans pour les salariés sous statut de droit privé⁵³). Le personnel EPST est globalement peu mobile avec une ancienneté moyenne de 36,27 années en 2017⁵⁴, contre 14,35 années pour le personnel EPIC.

Une progression annuelle surveillée par la CIASSP

Lors de son audit, la CIASSP s'assure que l'évolution globale des salaires des personnels sous accord collectif respecte le cadrage fixé (soit 1,80 % en 2016 et 2 % en 2017) et apporte un éclairage global sur l'évolution des salaires dans l'organisme afin de lui permettre une meilleure maîtrise de sa masse salariale.

Tableau n° 12 : RMPP et augmentations salariales à l'Ifremer (2014-2017)

Evolution de la RMPP (en masse et %)	2014	2015	2016	2017
Cadrage RMPP	1,80	1,70	1,80	2,00
Augmentations salariales RMPP	1,80	1,65	1,79	1,95
Ecart	0	-0,05	-0,01	-0,05

Source : CIASSP 2018

Tableau n° 13 : Évolution de la masse salariale de l'Ifremer (2009-2017)

Charges de personnel	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
compte 641	61 965 489	62 365 012	62 873 073	62 802 105	62 358 624	61 879 676	62 617 582	64 268 080	64 276 859
Compte 642	2 918 327	2 647 539	2 576 894	2 314 434	2 221 245	1 834 033	1 531 925	1 401 417	0
Compte 645	27 026 794	26 944 442	27 252 821	27 666 492	27 866 460	27 113 710	26 626 776	26 208 748	26 970 853
Comptes 647/648	5 567 953	6 115 261	6 396 821	6 513 565	6 851 290	6 427 919	6 251 141	5 563 753	4 902 404
Total :	97 478 562	98 072 254	99 099 609	99 296 596	99 297 619	97 255 338	97 027 425	97 441 998	96 150 115

Source : Comptes annuels de l'Ifremer

(Si les personnels sous accord collectif sont principalement comptabilisés en compte 641 et les personnels EPST en compte 642, des modifications de périmètre ont eu lieu tout au long de la période)

De même, le bilan social de l'Ifremer met en lumière la faible augmentation des rémunérations annuelles moyenne des salariés (primes incluses) sur les années 2015 à 2017. Si on peut toutefois observer une hausse de la rémunération annuelle moyenne pour les cadres EPST de 3,4 % passant de 48 412 € à 50 138 €, le salaire annuel moyen des cadres EPIC (représentant 97,83% des cadres en 2017) décroît légèrement en passant de 52 739 € en 2015 à 52 383€ en 2017. Cette stagnation globale s'observe également pour les techniciens et administratifs.

⁵³ Données CIASSP du 27/04/2017

⁵⁴ Données issues du bilan social 2017 de l'IFREMER

En effet, la très grande majorité du personnel de l'Institut est soumis aux accords collectifs déterminant l'augmentation salariale. Ainsi l'accord sur négociations annuelles obligatoires (NAO) du 6/07/2016 avait prévu une augmentation générale relativement faible (de 0,5 % en 2016 et de 0,4 % en 2015). Toutefois, à côté de ces revalorisations salariales collectives, l'institut procède à des augmentations salariales individuelles qui sont soit automatiques (dues à l'ancienneté...), soit ciblées (promotions au choix, avancement individuel...). La Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public relevait, dans sa séance du 27 avril 2017, qu'en 2016 « les mesures non automatiques représentent environ 69 % de l'évolution de la RMPP⁵⁵ ». Un tel constat s'inscrit dans la volonté de l'institut, clairement affirmée en 2015, de « récompenser les salarié(e)s au plus près du travail accompli, en ouvrant la possibilité d'une fréquence accrue dans les attributions d'augmentations individuelles⁵⁶ ».

Le système de rémunérations des salariés de l'Ifremer est composé de quatre éléments :

- le « salaire de base » dont le montant est déterminé en fonction d'une classification relevant de la convention collective (4 niveaux pour les cadres et 6 groupes pour les autres salariés),
- le contrat de travail du salarié prévoit également une prime de rendement mensuelle attribuée automatiquement à tout salarié et faisant partie de sa rémunération (elle est égale à 10 % du salaire brut pour les cadres et 12% pour les administratifs et techniciens),
- de son côté, la convention collective de l'Ifremer prévoit l'attribution d'une prime de fin d'année ou treizième mois. Cette dernière n'est pas modulable et correspond à un mois de salaire de base,
- les salariés non cadres bénéficient également d'une prime d'ancienneté à partir de trois ans d'ancienneté. Elle correspond à 3 % du salaire de base « à l'expiration d'une période de 3 ans de présence effective à compter de la date d'embauche, majorée de 1 % par année supplémentaire et plafonnée à 18 % » (article 16 de la convention d'entreprise).

Tableau n° 14 : Composition du système salarial de l'Ifremer en % (2015-2017)

	2015	2016	2017
1. Salaire de base	78,7 %	78,2 %	78,4 %
2. Primes non modulables	9,6 %	9,2 %	9,3 %
3. Primes modulables	0 %	0 %	0 %
4. Primes exceptionnelles (rémunération inventeur..)	0,1 %	0,1 %	0,2 %
5. Organisation du travail et horaires de travail (heures supplémentaires, primes à la mer..)	5,2 %	6,7 %	6,4 %

⁵⁵ RMPP : Rémunération Moyenne par Personnel en Place

⁵⁶ Note de juillet 2015 sur les règles de gestion Avancements et promotions.

	2015	2016	2017
6. Flux annuel d'épargne salariale en entreprise	0 %	0 %	0 %
7. Avantages sociaux ayant un caractère salarial (prime de départ à la retraite..)	3,5 %	3 %	2,7 %
8. Mesures à caractère social financées par l'employeur (restauration, prêts sociaux, régime collectif supplémentaire de FSS, de prévoyance..)	2,8 %	2,8 %	2,7 %
9. Avantage en nature pris en charge par l'employeur	0 %	0 %	0 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %

Source : Réponse de l'Ifremer au questionnaire de la Cour

Tableau n° 15 : Grandes rubriques du système de rémunération de l'Ifremer (année 2017)

Pourcentage	GRANDES RUBRIQUES DU SYSTEME DE REMUNERATION	MONTANT S (K€)
78,4%	1 - Salaire de base (ou part fixe)	50431
9,3%	2 - Total des primes non modulables (Une prime est non modulable si son montant ne dépend pas d'une évaluation du travail accompli sur une période de temps déterminée ; la dénomination d'une prime peut être trompeuse, mais en général, les primes d'ancienneté, les primes de fonction ou/et de responsabilité, le 13eme mois, les primes de vacances, les primes de fin d'année et les primes de caisse sont des primes non modulables.)	5954
0,0%	3 - Total des primes modulables (Une prime est modulable si son montant dépend de la performance, des efforts ou de l'implication du salarié, ou de l'équipe de salariés ; les bonus, les parts variables, les primes au mérite sont a priori des primes modulables ; les primes modulables peuvent porter d'autres noms ; mais ce n'est pas la dénomination de la prime qui détermine son classement dans la rubrique des primes modulables ; le classement ne peut être effectué qu'après analyse du mécanisme de calcul de la prime.)	0
0,2%	4 - Total des primes exceptionnelles (attribuées dans le cadre d'une réorganisation des services, ou prime de fin de conflit, prime inventeur...)	144
0,1%	5-1 - Eléments liés aux horaires de travail	52
6,3%	5-2 - Eléments liés à l'organisation du travail	4080
6,4%	5 - Total éléments liés aux horaires et à l'organisation du travail	4132
0,0%	6-1 - Intéressement	0
0,0%	6-2 - Supplément éventuel à l'intéressement venant de l'employeur	0
0,0%	6-3 - Participation	0
0,0%	6-4 - Abondements du PEE (ou PEIPEEG) ou du PERCO provenant de l'employeur	0

	6 - Total flux annuel d'épargne salariale en entreprise	
2,7%	7 - Total avantages sociaux ayant un caractère salarial : médailles du travail, primes de naissance, de mariage, autres...	1705
3,1%	8 - Total des mesures à caractère social financées par l'employeur : cotisations de l'employeur aux régimes collectifs de FSS et de prévoyance, aux régimes de retraite sur complémentaires, contributions de l'employeur aux dispositifs du chèque-vacances et du CESU, prêts, autres...	1969
0,0%	9 - Total des avantages en nature pris en charge par l'employeur : voiture de fonction, transport, énergie, logement, autre...	0
TOTAL GENERAL		64335

Source : réponse de l'Ifremer au questionnaire de la Cour

Annexe n° 13. : Caractéristiques de la gestion budgétaire de l'Ifremer

L'élaboration du budget

Si l'arborescence budgétaire a évolué en fonction des restructurations internes de l'Ifremer au cours de la période sous revue, il convient de noter que le dialogue budgétaire a également évolué. Il n'est plus uniquement annuel mais il se déroule tout au long de l'année entre les équipes scientifiques, leurs référents financiers et les services de l'Ifremer. Des réaffectations de moyens peuvent ainsi intervenir tout au long de l'année au cours de ces échanges.

Toutefois, l'élaboration du budget constitue, en fin d'année, une forme plus encadrée du dialogue de gestion avec la rédaction et l'envoi de la lettre de cadrage aux équipes. Ces dernières établissent alors leurs budgets prévisionnels en isolant les dépenses incontournables (dites socles) des dépenses nécessaires qui vont constituer des marges de manœuvre dans la discussion budgétaire. En septembre, lors des conférences budgétaires, les projets des équipes sont examinés et débattus. Un budget prévisionnel est alors élaboré et arrêté puis soumis au vote des membres du conseil d'administration fin novembre/début décembre.

La qualité de la prévision budgétaire

La direction générale dispose de suivis trimestriels (en avril sur l'exécution du premier trimestre, en juillet sur l'exécution du second trimestre et en octobre sur l'exécution du troisième trimestre) lui permettant d'avoir une bonne connaissance de l'exécution budgétaire. Au cours de l'année 2017, un nouveau suivi mensuel de l'évolution des effectifs et des dépenses de personnel a été mis en place.

Afin d'adapter le budget initial aux besoins et aux ressources de l'Institut, une première décision budgétaire modificatrice (DBM) est signée en juin pour la période sous revue (sauf en 2015 cette décision est intervenue dès le mois de mars suite à la décision mi-décembre du ministère d'appliquer un taux réduit pour les mises en réserve sur les crédits alloués à l'Ifremer). Sur les neuf exercices sous revue, le conseil d'administration n'a adopté qu'une seule DBM sur cinq exercices. La Cour a relevé que la DBM n° 2 résultait de circonstances qui s'imposaient à l'établissement. Par exemple, en 2013, l'Ifremer a bénéficié de la part du ministère d'un dégel de crédits mis en réserve qui a nécessité le vote par son conseil d'administration d'une DBM n° 2 en novembre 2013.

Une bonne anticipation des besoins permet de constater que le poids des DBM devient de plus en plus faible dans les budgets rectifiés de la période sous revue.

Tableau n° 16 : Évolution du poids des DBM dans les charges de fonctionnement⁵⁷ de l'Ifremer

<i>Année</i>	Budget initial	Total des DBM	Budget rectifié (BI + DBM)	Poids des DBM (DBM/BI) en %
2009	175 610 729	11 464 862	187 075 591	6,53%
2010	187 343 910	8 834 558	196 178 468	4,72%
2011	186 055 659	11 268 486	197 324 145	6,06%
2012	189 622 882	5 430 435	195 053 317	2,86%
2013	186 008 526	2 806 359	188 814 885	1,51%
2014	188 935 310	3 003 199	191 938 509	1,59%
2015	183 665 762	3 725 700	187 391 462	2,03%
2016	188 498 719	1 919 912	190 418 631	1,02%
2017	186 635 391	1 000 000	187 635 391	0,54%
2018	207 852 746			

Note : données 2018 en DC

Les données figurant au BI sont renseignées hors opérations internes (le niveau prévisionnel des Opérations internes est précisé dans chacune des cellules de calcul (colonne C))

Source : Réponses de l'Institut au questionnaire de la Cour

De même, la Cour note que le taux d'exécution du budget est globalement supérieur à 90 % tant en dépenses qu'en recettes sur la période sous revue. Cependant, pour l'année 2017, le taux global exécution des charges masque une réalité contrastée. En effet, si les dépenses de personnel ont un taux d'exécution élevé par rapport au budget initial (97 %), il n'en est pas de même des dépenses de fonctionnement où la consommation des crédits de paiement est de 79%.

⁵⁷ En l'espèce, les charges de fonctionnement comprennent les dotations aux amortissements ainsi que la valeur comptable des actifs cédés.

Tableau n° 17 : Évolution du taux d'exécution des charges et des produits de fonctionnement

Année	Charges de fonctionnement				Produits		
	Budget rectifié	Budget exécuté (hors Op Int)	PM: Opérations internes	Taux d'exécution (BE/BR)	Budget rectifié	Budget exécuté (hors Op Internes)	Taux d'exécution (BE/BR)
2009	187 075 591	183 563 992	38 661 067	98,12%	187 075 591	190 210 234	101,68%
2010	196 178 468	192 797 563	31 101 759	98,28%	165 076 709	193 735 363	117,36%
2011	197 324 145	190 544 842	29 405 874	96,56%	197 324 145	193 124 158	97,87%
2012	195 053 317	192 891 237	27 142 040	98,89%	195 053 317	193 070 144	98,98%
2013	188 814 885	185 867 577	24 637 345	98,44%	188 814 885	181 045 720	95,89%
2014	191 938 509	188 307 513	23 257 597	98,11%	191 938 509	190 949 378	99,48%
2015	187 391 462	183 692 697	20 558 868	98,03%	187 391 462	197 916 634	105,62%
2016	190 418 631	184 186 701	14 726 798	96,73%	190 418 631	208 748 446	109,63%
2017	187 635 391	174 868 591	15 084 233	93,20%	187 635 391	193 792 251	103,28%

Source : Ifremer, réponse au questionnaire de la Cour

En matière de charges d'investissement, si le poids des DBM n'est pas négligeable au regard du budget initial, le taux d'exécution du budget a même dépassé 100 % en 2009 suite à la prise en compte d'une écriture demandée par les commissaires aux comptes et en 2015 suite à une sur-programmation des investissements qui a été notamment liée à un accident du HROV et à la commande d'un spectrogramme de masse financé par la région Pays-de-la-Loire.

Tableau n° 18 : Évolution des prévisions budgétaires en matière de dépenses d'investissement

Année	Remarques sur la composition des BI / dépenses invest prises en compte		Budget initial	Total des DBM	Budget rectifié (BI + DBM)	Poids des DBM (DBM/BI) en %	Budget Exécuté	Taux d'exécution des dépenses BE/BR
2009			24 246 619	3 576 366	27 822 985	14,75%	28 095 932	100,98%
2010			20 383 590	3 300 661	23 684 251	16,19%	22 012 240	92,94%
2011			18 904 981	2 287 148	21 192 129	12,10%	20 541 986	96,93%
2012			17 009 543	2 820 292	19 829 835	16,58%	18 433 941	92,96%
2013			17 500 000	2 243 859	19 743 859	12,82%	17 829 398	90,30%
2014			17 470 057	3 236 637	20 706 694	18,53%	19 145 598	92,46%
2015			13 596 907	7 832 411	21 429 318	57,60%	21 616 905	100,88%
2016	dont réserve transfert siège	1 900 000	24 233 459	3 110 340	27 343 799	12,83%	26 498 991	96,91%
2017	dont réserve transfert siège	500 000	31 764 584	4 550 000	36 314 584	14,32%	32 614 127	89,81%

Source : Ifremer, réponse au questionnaire de la Cour